

Резервы для малоимущих



Нефтегазовый завод в Новом Уренгое, Россия.

ЦЕНЬ на многие сырьевые биржевые товары на мировых рынках за последнее десятилетие резко возросли — даже с учетом их снижения во время глобального кризиса. В странах, в значительной степени полагающихся на доходы от биржевых товаров, такие бумы цен являются «золотой жилой», а их правительства могут израсходовать или сэкономить эти средства и использовать их для уменьшения размера долга.

Расходование этих доходов, хотя и заманчиво, сопряжено с опасностью. Если цены на сырьевые товары впоследствии снизятся, расходы, вероятно, также придется сократить и, возможно, резко. Если правительство опирается на поступления от сырьевых товаров, оно, по сути, привносит глобальную нестабильность во внутреннюю экономику.

Казалось бы, более благоразумным путем для правительств было бы использование сверхдоходов для сокращения своего долга и пополнения активов. Некоторые страны пошли этим путем. Например, экспортер нефти Норвегия и экспортер меди Чили перестали связывать краткосрочные колебания мировых цен на биржевые товары с государственными

расходами. Обе страны применяют бюджетное правило — ограничение расходов и (или) налогов, часто по требованию закона — для поддержания дисциплины и смягчения нестабильности. Подобным путем пошли и другие страны. В последнее десятилетие экспортеры нефти Нигерия (рис., левая панель) и Россия (см. рис., правая панель) сократили свой государственный долг примерно со 100 процентов ВВП до примерно 10 процентов. Сокращение долга помогло им пережить недавний кризис: правительствам обеих стран удалось сохранить или увеличить непроцентные государственные расходы (включая социальные расходы), не ставя под угрозу устойчивость долговой ситуации в долгосрочной перспективе.

Несмотря на то что сбережение, а не расходование доходов от биржевых товаров представляется более оптимальным для финансов страны, означает ли это повышение уровня благосостояния граждан? Экономисты давно признают, что оптимальным методом оценки экономической политики является оценка ее воздействия на экономическое или социальное благосостояние. Мы изучаем влияние альтернативных вариантов налогово-бюджетной политики на благосостояние для страны, экспортирующей

Правительства стран-экспортеров биржевых товаров могут сократить задолженность и при этом защитить своих самых малоимущих граждан

*Эван Тэннер
и Хорхе Рестрепо*

первичные природные ресурсы, — нефть и полезные ископаемые. Мы используем так называемую модель *динамического общего равновесия* (см. вставку). Такая модель позволяет использовать фактическую экономическую информацию для моделирования воздействия на экономику разных мер экономической политики или внешних факторов (называемых «шоками»). Как и в случае некоторых стран, мы предполагаем, что компания, экспортирующая биржевой товар, принадлежит правительству, что непосредственно связывает государственные доходы с судьбой биржевых товаров. Тогда внешние шоки, которые сказываются на экспортных ценах страны, будут также прямо воздействовать на бюджет правительства.

Мы считаем наиболее осмотрительным путем бюджетное правило, увязывающее государственные расходы с долгосрочными обстоятельствами. Но мы также считаем, что малоимущих лучше всего можно защитить от экономической нестабильности при помощи правила, в соответствии с которым правительство накапливает, до известной степени, активы, которые можно использовать для оказания помощи более бедным домашним хозяйствам во время экономического спада. Мы называем его правилом структурного профицита.

Циклы подъема и спада расходов

В нашей модели мы предполагаем, что при расходовании правительством доходов от биржевых товаров оно приобретает товары и услуги у частного сектора. Тогда правительство передает доходы от экспорта частным субъектам через свои закупки товаров и услуг и должно выбирать время, когда тратить эти доходы, — то есть распределять во времени поступления от экспорта.

В одном из вариантов политики в модели правительство просто расходует поступления от биржевых товаров по мере их получения. Эта политика приводит к циклам бюджетных подъемов, за которыми следуют бюджетные спады: расходы растут при повышении цен на сырьевые товары и сокращаются при снижении этих цен. При такой политике правительство, по существу, привносит глобальную нестабильность во внутреннюю экономику.

Эта нестабильность влияет на население по-разному. Наименее обеспеченные домашние хозяйства, не имеющие доступа к финансовым услугам, наиболее уязвимы во время экономической нестабильности. Мы предполагаем, что домашние хозяйства, живущие от зарплаты до зарплаты (или в еще менее благополучной ситуации) не могут выравнять свое потребление, поскольку они не в состоянии получить кредит и не накопили

достаточно сбережений, чтобы пережить временные трудности в случае перебоев в получении доходов. В самом деле, даже в хорошие времена некоторые бедные домашние хозяйства вынуждены полагаться на государственную помощь. Во время рецессии уровень жизни таких домашних хозяйств может резко снизиться — особенно если их доходы снижаются в то время, когда спад заставляет правительство сокращать пособия для бедных и безработных.

У такого режима подъемов и спадов есть альтернативы. Правительство может привязать расходы к долгосрочному (а не текущему) уровню экспортных цен.

Для другого сегмента общества, однако, нестабильные государственные расходы являются менее актуальной проблемой. Домохозяйства, имеющие доступ к рынкам активов и кредита, так называемые оптимизирующие потребители, в состоянии самостоятельно сгладить такую изменчивость, тогда как менее зажиточное население должно полагаться на государственную политику для защиты от нестабильности.

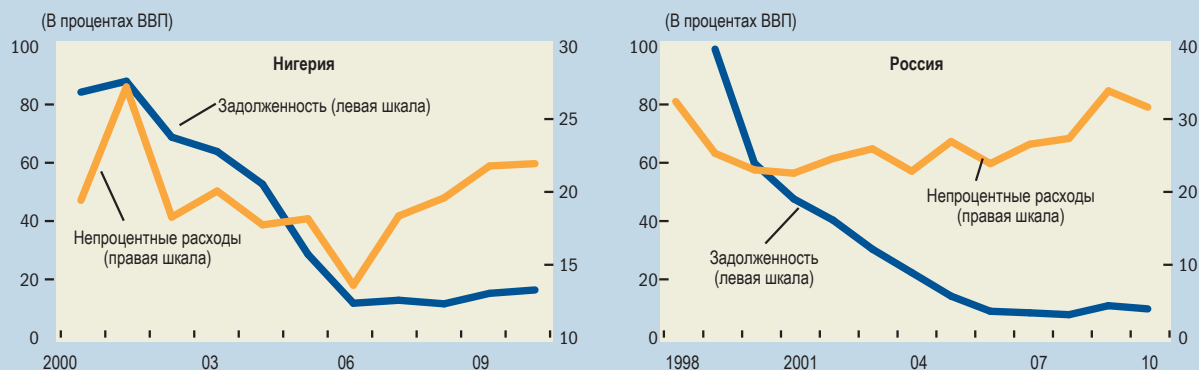
Выигравшие и проигравшие

У такого режима подъемов и спадов есть альтернативы. Правительство может привязать расходы к долгосрочному (а не текущему) уровню экспортных цен, что оградит внутреннюю экономику от глобальной нестабильности. Это укрепит стабильность расходов, как в трудное время, так и в более благополучные времена.

Такую политику можно проводить при помощи бюджетного правила, вводящего лимиты на государственные расходы и/или заимствование. В некоторых случаях хорошо разработанное бюджетное правило может поддержать бюджетную дисциплину и снизить степень изменчивости. Но бюджетное правило не может устранить детерминанты, которые часто приводят к менее дисциплинированной налогово-бюджетной политике, — например, близорукость правительств, которые

Сокращение задолженности

Нигерия и Россия воспользовались бумом цен на биржевые товары для снижения государственного долга, выраженного в процентах ВВП, сохраняя или повышая расходы во время глобального кризиса.



Источник: МВФ, «Перспективы развития мировой экономики», сентябрь 2011 года.
Примечание. Задолженность — валовой долг сектора государственного управления.

Модель динамического общего равновесия

В нашей модели два вида потребителей: оптимизирующие (которых часто называют рикардианскими), которые имеют доступ к рынкам капитала и способны получать кредит и сберегать средства, и не имеющие резервов, которые лишены такого доступа. Не имеющие резервов потребители полностью тратят свой располагаемый доход и более уязвимы при изменчивости рынка, чем рикардианские.

Члены обоих видов домашних хозяйств работают в фирмах, производящих промежуточную продукцию (требующую дальнейшей переработки) и товары конечного потребления. В силу условий рынка с несовершенной конкуренцией, фирмы зарабатывают надбавку сверх своих затрат. Фирмы могут

заискивать перед сегодняшними избирателями и оставляют будущим поколениям счет для расплаты. Несколько стран-экспортеров биржевых товаров успешно применяют бюджетное правило, по сути подобное предлагаемому нами. Например, Нигерия непосредственно увязала расходы с ориентировочной долгосрочной ценой (Okonjo-Iweala, 2008). Система в России предписывает направление доходов в стабилизационный фонд, а не на потребление, при превышении ценами на нефть определенного уровня (Balassone, Takizawa, and Zebregs, 2006). При этом рассматриваемое правило должно учитывать особенности отдельных стран. Кроме того, в нашей модели учитываются разовые (временные) шоки цены на ресурс, истощение запасов которого в ближайшем будущем не ожидается. В модель придется внести изменения в случае необратимого изменения цены на биржевой товар или ресурс, запасы которого истощатся в обозримом будущем.

Первый шаг

При этом простая привязка расходов к долгосрочной цене на биржевые товары может быть лишь первым шагом к защите граждан от экономической нестабильности. Для повышения благосостояния своих избирателей правительства должны заниматься тем, чего не могут сделать для себя отдельные лица. Для защиты наиболее уязвимых групп населения от экономической нестабильности правительства должны экономить средства и накопить для них резервные запасы активов.

С этой целью правительство может принять правило структурного профицита, согласно которому оно обязуется не только выравнивать расходы, но и сокращать задолженность и накапливать активы. После введения такого правила финансовое положение правительства-должника будет последовательно улучшаться. В какой-то момент правительство превратится из заемщика в кредитора. Согласно этому правилу, государственные расходы также привязаны к авуарам в форме активов. По мере накопления правительством активов, оно постепенно увеличивает расходы. Накопление активов замедляется с течением времени и в конце концов прекращается, когда государственные активы достигнут своего верхнего предела.

Имея такие ограниченные запасы активов, правительства будут располагать ресурсами для финансирования расходов во время сильных экономических спадов — даже если цены на сырьевые товары резко снизятся и они не смогут продавать облигации. Соответственно, в период экономического спада или низких цен на биржевые товары правительствам не придется сокращать крайне важные расходы на систему социальной защиты. Вместо этого в рамках политики структурного профицита, правительство сможет сохранить свою систему мер социальной защиты благодаря накопленным активам. По этим причинам правило структурного профицита более выгодно для потребителей, не имеющих резервов, чем другие бюджетные

корректировать свои сетки заработной платы и цен только после получения соответствующего сигнала (Calvo, 1983). Эти скользящие изменения в заработной плате и ценах вызывают колебания объема производства и занятости в краткосрочной перспективе. Когда правительство тратит свои экспортные доходы, оно приобретает товары и услуги у тех же фирм, в которых работает по найму рабочая сила домашних хозяйств. Таким образом, правительство косвенно передает доходы от экспорта своим избирателям. Если правительство производит свои расходы неравномерно, рикардианские домашние хозяйства (но не те, которые не имеют резервов) могут нейтрализовать такую вносимую государством нестабильность, прибегая к заимствованию и кредитованию.

механизмы. Правительство помогает им выравнивать поток их потребления при помощи по сути программы превентивных сбережений от их имени.

«Оптимизирующие» домашние хозяйства часто не прибегают к политике структурного профицита для выравнивания государственных расходов во времени. У таких домашних хозяйств, имеющих возможность получать кредиты на мировых рынках капитала, когда это им необходимо, и накапливать из предосторожности свои собственные резервы активов, нет необходимости в подобных усилиях.

Оптимизирующие домашние хозяйства могут даже пострадать при такой политике. Объем государственных расходов неуклонно растет с исходного низкого уровня по мере накопления правительством активов. В начальные периоды этого повышающегося временного графика правительство накапливает активы, которые приобрели бы оптимизирующие домашние хозяйства. В результате правило структурного профицита уменьшает, по сравнению с другой политикой, ресурсы, которые могут инвестировать оптимизирующие домашние хозяйства.

По этой причине положение общества в целом может быть лучше при менее экстремальной форме правила структурного профицита. В целях благосостояния оптимизирующего населения правительство может внести изменения в структурный профицит, позволяющие определенной внешней нестабильности проникнуть в экономику, допуская незначительный рост государственных расходов во время периода бума и принимая несколько более нивелированный долгосрочный профиль расходования. ■

Эван Тэннер и Хорхе Рестrepo — старшие экономисты в Институте МВФ.

Статья основана на работе "Fiscal Rules in a Volatile World: A Welfare-Based Approach" («Бюджетные правила в нестабильном мире: подход на основе благосостояния»), Carlos Garcia, Jorge Restrepo, and Evan Tanner, изданной в выпуске «Journal of Policy Modeling» за июль-август 2011 года.

Литература:

- Balassone, Fabrizio, Hajime Takizawa, and Harm Zebregs, 2006, "Managing Russia's Oil Wealth: An Assessment of Sustainable Expenditure Paths," in Selected Issues, Russian Federation, IMF Country Report No. 06/430 (Washington: International Monetary Fund), pp. 3–43.
- Calvo, Guillermo, 1983, "Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework," Journal of Monetary Economics, Vol. 12, No. 3, pp. 383–98.
- Okonjo-Iweala, Ngozi, 2008, "Nigeria's Shot at Redemption," Finance & Development, Vol. 45 (December), pp. 42–44.