

МОДУЛЬ 2: Макроэкономика и Секторное Развитие

В этом модуле рассматриваются пути, которыми макроэкономические и секторные политики воздействуют на сокращение бедности непосредственно (уровень инфляции, налоговая структура и рост сельского хозяйства) и косвенно через их влияние на рост. Было подчеркнуто, что рост необходим для сокращения бедности, но не достаточен в случае если выгоды роста не распределены равномерно. В этом модуле был также сделан акцент на важности разработки бюджета с учётом интересов бедного населения и важности хорошо продуманного финансового плана при разработке стратегии сокращения бедности.

Кроме макроэкономической политики, здесь были охвачены другие ключевые темы особенно уместные для Узбекистана, которые включали ценообразование в сельском хозяйстве, земельную реформу, и сельскую бедность. Также были освещены неформальный сектор, развитие МСБ, развитие частного сектора и роль государства, поддержка инфраструктуры и политика занятости.

Макроэкономика, Секторное Развитие и Сокращение Бедности

Автор Джованни Андреа Корниа

1. Введение

1.1. Макроэкономическая политика играет центральную роль в управлении ростом и – как мы увидим в этом документе – в сокращении охвата бедности. В широком плане, мы можем выделить три роли для макроэкономической политики:

- стабилизация при самых низких социальных издержках макро дисбалансов, которые возникают, когда экономика поражена внешними или внутренними шоками.
- стимулирование совокупного спроса, в тот момент, когда экономика слаба и имеют место незадействованные мощности.
- создание устойчивой, благоприятной среды, которая стимулирует рост.

Неустойчивость, фактически, может вести к падению спроса на деньги, утечке внутренних и иностранных инвестиций, повышению процентных ставок и падению совокупного спроса.

Макроэкономическая политика также очень уместна в дебатах по вопросу бедности. В то время как бедность испытывает сильное воздействие структурных факторов (история, география, факторов обеспечивающие преимущества, и т.д.) и социальная политика, хорошая макро-политика вносит вклад в быстрое сокращение бедности посредством содействия общему росту и благоприятного воздействия на распределение дохода.

Напротив, несоответствующая ценовая политика и политика обменного курса, условия торговой и фискальной политики могут снизить рост и ухудшить неравенство и бедность.

Секторная политика играет ключевую роль в создании эффективных экономических структур, гарантирующих, что каждый может получить доступ к производительным ресурсам, что все рынки функционируют эффективно, и что общественные товары (правовая система,

честная судебная система, хорошее управление) производятся в адекватном количестве, для того чтобы способствовать рыночному обмену.

Акцент этой политики ставится на равноправном доступе к активам и ресурсам, устранение перекосов, которые препятствуют функционированию рынков и предложению общественных товаров в интересах рынка.

Также секторная политика требует адекватной роли в разработке программ сокращения бедности и в установлении рамок СПУЖ для Узбекистана.

Неправильная или слабая политика в этой области (такие, которые ограничивают доступ низкодоходных групп населения к производительным активам, таким как земля, кредит и иностранная валюта), имеет тенденцию иметь отрицательный эффект и на сокращение бедности и на рост.

Напротив, политика, которая усиливает трудовые учреждения, власть закона, хорошее управление и права бедности (независимо от того, какими они являются), имеет тенденцию благоприятствовать и росту и сокращению бедности.

2. Бедность в развивающихся странах

Имеется значительная литература по природе той макро-политики, которая внесла вклад в быстрое и недвусмысленное снижение бедности в различных типах развивающихся стран.

Фискальная политика. Есть свидетельство, что большие/постоянные дефициты могут вызвать множество макро-проблем, включая влияние на внезапное повышение налогов или сокращение жизненно необходимых расходов, вытеснение частных инвестиций, ускорение инфляции из-за монетизации дефицита. Все эти несоответствия имеют тенденцию,

производить отрицательные эффекты на рост и поэтому требуют некоторой стабилизации.

Тем временем, умеренные дефициты и аккумулированный долг часто устойчивы в долгосрочной перспективе, особенно если они профинансированы неинфляционным способом, используются, чтобы профинансировать расходы на ключевую инфраструктуру и человеческий капитал или управляются нециклическим способом.

Налоговая политика. Налогообложение необходимо для финансирования обеспечения общественных товаров и минимума социальных трансфертов. Действительно, есть основания указывающие, что есть положительная связь между соотношением налога/ВВП и ВВП на душу населения.

Таким образом, слишком низкое налогообложение (ниже 18-20 % к ВВП, для низко и средне доходной страны) может повысить бедность, посредством ограничения роли государства как поставщика, регулятора, и перераспределителя. Высокие налоговые ставки, напротив, могут уменьшить предложение инвестиций и трудовых ресурсов, увеличить размер серой экономики и внести вклад в бедность.

Эти свидетельства показывают, однако, что высокие уровни налогообложения могут быть терпимыми, если налоги платятся всеми, и если качество услуг оказываемых государством и трансфертов является высоким. Третий аспект налогообложения: при том же налоге/ВВП и ВВП на душу населения, упор на прогрессивное налогообложение имеет самое большое воздействие на сокращение бедности.

Денежная политика и инфляция. Неосновательная денежная политика (так

же как другие факторы) могут привести к высокой инфляции. За пределами некоторого порога, высокая инфляция является плохим фактором для роста, поскольку создает неясность по поводу будущих доходов, разрушает реальную ценность финансовых активов и изменяет относительные цены.

Порог, за пределами которого инфляция становится затратной, варьируется, от страны к стране.

Согласно МВФ он располагается между 3-5 % для развитых стран и 10-15 % для развивающихся странах. В обзоре литературы в этой области, Стиглиц однако утверждает, что такой порог расположен в пределах 40 % (если уровень инфляции остается постоянным или падает постепенно).

Высокая инфляция также является плохим фактором для бедности, поскольку инфляционный налог затрагивает главным образом бедных, которые не могут перевести свои активы в доллары и вынуждены выдерживать рост в цене на предметы первой необходимости в большей степени чем средние группы населения.

В то время как это призывает к сокращению инфляции, одинаково ясно, что достижение очень честолюбивых целей по снижению инфляции (скажем меньше чем 10 % за короткое время), в общем требует сильной дефляции, которая понижает ВВП и увеличивает безработицу и бедность.

Ценовая политика. В то время как в рыночной экономике, цены устанавливаются взаимодействием спроса и предложения, могли бы быть хорошие аргументы для 'ориентирования' (или субсидирования) некоторых ключевых цен, таких как 'общественные товары и другие товары и ресурсы первой необходимости. Менее очевидным является использование политики цен

как пара-фискального инструмента, поскольку эти меры могут быть очень эффективными и вызвать издержки в равноправии.

Действительно, если закупочные цены, установленные правительством значительно ниже (свободных или мировых), рыночных цен, реальные доходы производителей таких товаров резко снизятся, и бедность и неравенство могут повыситься существенно. Темпы роста могут также снизиться. В противоположном случае, когда закупочные цены выше, чем рыночные цены, бедность может снизиться среди рассмотренных производителей товаров, хотя она могла бы увеличиться среди потребителей этого товара.

Платёжный баланс. Умеренные, краткосрочные дефициты по текущим счетам платёжного баланса могут быть в интересах бедных и в интересах роста, поскольку они могут позволить поддерживать импорт важных сырьевых ресурсов, входящих в производство товаров для внутреннего рынка или для экспорта. Занятость, заработная плата и бедность поэтому испытывают благоприятное влияние в этом случае.

Большие (скажем $> 3\%$ ВВП) и устойчивые дефициты имеют тенденцию истощать недостаточные валютные резервы, проявлять давление на обменный курс, что ведёт к чрезмерной девальвации, создаёт неясность и способствует оттоку капитала.

Очевидно, устойчивость дефицита текущего счета зависит также от количества и состава притоков капитала, хотя было бы неблагоразумно рисковать шансами собственного роста ради очень изменчивого движения капитала, особенно если они вызывают появление долга.

Промышленная политика. Промышленная политика исторически

была ключевым фактором в росте многих успешных стран, включая страны Востока и Юго-Восточной Азии. Хорошо разработанный промышленный протекционизм может стимулировать изучение посредством выполнения, динамические выгоды, ускорение роста и сокращение бедности.

В ближайшей перспективе это может, однако снизить благосостояние потребителя из-за более высоких цен на товары, произведенные внутри страны или импортированные товары, покупаемые потребителем.

Исторический опыт показывает, однако, что торговый протекционизм и другие меры должны иметь ограниченную продолжительность во времени (скажем, 10-20 лет) и что окончание такого режима политики должно объявляться заранее и восприниматься как 'вероятная угроза'. Второй вопрос касается выбора защищенных секторов. Такой выбор должен широко быть вдохновлен факторами преимуществ страны.

Какие инструменты политики должны использоваться для выполнения заявленной промышленной политики?. В большинстве случаев, тарифы и субсидии предпочтительны по сравнению с переоценкой обменного курса, поскольку это налагает большие издержки на экспортный сектор и увеличивает неравенство по доходам.

Открытость рынка. Восточно-азиатский опыт показывает, что, даже когда Тигры начали свою мощную экспортную атаку, они продолжали защищать частично свой внутренний рынок. Фактически полная либерализация импорта, открытие капитальных счетов и плавающий обменный курс являются шагами, которые были осуществлены только постепенно и намного позже, чем содействие экспорту.

Действительно, для многих развивающихся стран постепенная и асимметричная интеграция в мировую экономику – та интеграция, которая позволяет им извлекать выгоду из глобальных рынков, сбережений и технологий, но не ослабляя слишком быстро их внутренний сектор – является предпочтительной по сравнению со стремительной либерализацией. Особенно в случае стран зависящих от экспорта нескольких видов сырья, быстрая либерализация может иметь неприятные последствия и вызвать потерю рабочих мест и растущую бедности.

Прямые Иностранные Инвестиции (ПИИ). В странах с обилием рабочей силы, ПИИ имеют тенденцию уменьшать бедность, ускоряя накопление капитала, увеличивая занятость среди квалифицированного и неквалифицированного персонала, сокращая неравенство по доходам (как в Восточной Азии) и улучшая платёжный баланс (особенно, если эти инвестиции закупают местные ресурсы).

Они также производят динамическую выгоду, которая способствует передаче ноу-хау, для разработки которого на местном уровне потребовалось бы много времени, и таким образом улучшают среднесрочную перспективу для продукции и экспортного потенциала. Ещё, ПИИ может также оказать воздействие на бедность и неравенство, и такие эффекты должны быть адекватно приняты во внимание.

Например, если ПИИ вытесняет промышленность малого и среднего бизнеса на местных рынках рабочих мест, или если они имеют капиталоемкий характер и задействуют квалифицированную рабочую силу, ПИИ могут иметь отрицательный эффект на бедность и неравенство. Кроме того, если большинство ресурсов, которые предприятия получающие ПИИ используют, импортируются и если

предприятия получающие ПИИ главным образом продают свою продукцию на внутреннем рынке, воздействие на платёжный баланс может не быть благоприятным.

Либерализация капитальных счетов. В принципе, либерализация краткосрочных портфельных притоков могли бы улучшить инвестиции, занятость, рост и бедность. Все же, это редко имеет место, так как такие ресурсы часто причиняют проблемы в случае их притока и в случае оттока.

В первом случае, они провоцируют повышение реального обменного курса, что препятствует экспорту и вынуждает отечественные компании сокращать затраты на привлечение специалистов и заключение контрактов по части своего производства с неофициальным сектором или сокращать заработную плату.

Также, краткосрочные потоки редко финансируют производство в сельском хозяйстве и трудоемком производстве, но перетекают в спекулятивные секторы с высокой отдачей за короткий срок например в финансовый и торговый сектора, сектора страхования и недвижимости, которые трудоустраивают ограниченное число бедных работников. Воздействие в случае оттока таких фондов еще даже больше, проявляющееся в виде быстрого увеличения финансовой паники, валютных кризисов и связанных спадов, которые увеличивают бедность в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Также в этой области имеется обширная литература, которая определяет лучшие политики по уменьшению бедности при стимулировании роста. Действительно это область, в которой политики могут привести к ситуациям 'выигрыш-выигрыш', в которых ситуация с бедностью и ростом улучшается.

Реформа сельского хозяйства. В экономиках с избытком трудовых ресурсов, быстрый рост требует увеличения сельскохозяйственной продукции и производительности земли в целях создания внутреннего рынка для промышленной продукции, снижения затрат на оплату труда в виде товаров и промышленную заработную плату, обеспечения сырья новым отраслям промышленности и развития нового экспорта.

Опыт азиатских Тигров в 1950-ых и 1960-ых годах и Китая (1978-88) Индия (1970 и 1980-ые) и Вьетнам (1990-ые) поддерживает представление, что быстрый долгосрочный рост и сокращение бедности требуют начальной реформы сельскохозяйственного сектора и прироста продукции фермерских хозяйств и производительности.

Например, сельскохозяйственная политика в Китае за 1978-88 годы привела к 6%-ому увеличению в производстве продовольственных товаров, более быстрому росту ВВП и 200 миллионному снижению числа сельских бедных. Такой начальный успех был ключевым фактором для последующего быстрого роста промышленной продукции и экспорта.

Равноправное перераспределение земли. В экономиках с обилием трудовых ресурсов и с недостатком земель, сельское хозяйство мелких собственников является более равноправным и эффективным нежели чем другие аграрные структуры такие как латифундия, государственные фермы, кооперативы, большие капиталистические фермы и арендованные земли.

Причина этого должна быть найдена в преимуществах, которыми пользуются маленькие фермерские семейства в сфере стимулов к труду, уклонения от работы, затраты на контроль за рабочими и низкой производительностью. Способность заимствовать под залог

перераспределенной земли является дополнительным фактором, хотя и не существенным.

Перераспределение земли является необходимым, но не достаточным условием для повышения темпов роста и сокращения сельской бедности, и должно сопровождаться кредитной, государственной инвестиционной и инфраструктурной политиками, которые не дискриминируют сельское хозяйство.

МСБ. В развивающихся странах, МСБ поглощают большую часть трудового предложения в городских/полу-городских районах, и по этой причине их развитие имеет высокое влияние на охват бедности. В секторах, эффект повышения эффективности от роста масштабов производства не превалирует, предприятия МСБ также являются эффективным институтом со значительным потенциалом роста.

Предприятия МСБ, фактически, имеют низкие капитальные затраты на одного работника, высокую производительность на единицу капитала и высокую производительность общих факторов. Они часто соединяются друг с другом в гибкие индустриальные районы или консорциумы, которые помогают преодолению некоторых из препятствий, с которыми они сталкиваются.

Наверняка, МСБ сталкиваются с определенным количеством проблем, которые снижают их потенциал роста, и это часто глубоко внедрено в некоторые развивающиеся общества. Обычные препятствия, которые душат рост МСБ, исходят от ошибочного восприятия, что они являются неэффективными. Но также имеются объективные неблагоприятные факторы – их низкий доступ к кредиту, ноу-хау и инфраструктуре; ограниченная способность проникать на экспортные рынки и вводить новшества; и недружелюбный правовой и

административный контекст - то есть проблемы, которые могут быть решены только при активной, или, по крайней мере, справедливой, государственной политике в этих сферах.

Финансовые рынки. Подавляемые финансовые рынки, характеризующиеся низкими вкладами и посредничеством, административное предоставление займов при искусственно низких процентных ставках привилегированным фирмам, слабо развитой банковской инфраструктурой и ограниченной конкуренцией являются важным фактором в устойчивости бедности.

Много фирм и большинство предприятий МСБ неспособны заимствовать, или, вынуждены опираться на неофициальные финансовые рынки, которые предоставляют займы по высоким процентным ставкам и с коротким сроком погашения займа. Доступность кредита, таким образом, является низкой, и кредиты плохо выделяются и фирмы с ограниченным потоком наличности неспособны расширить инвестиции, производство и занятость.

Есть указания, однако, что в процессе преобразования этой неэффективной ситуации необходимо предотвращать риски финансовой неустойчивости, распространения спекулятивных действий, большого повышения реальных процентных ставок и банкротств банков, которые могут быть вызваны быстрой и нерегулируемой финансовой либерализацией. При таких обстоятельствах, финансовая либерализация должна включать в себя некоторый элемент «сдерживания» (как описано Стиглицем для Японии 1950-ых годов). В то время как есть потребность расширить банковскую и другую финансовую инфраструктуру (используя, например сети почтовых отделений), особенно в забытых областях, одинаково

важно, чтобы это происходило в рамках сильного регулирования и наблюдения Центрального Банка.

Кроме того, чтобы избежать своего 'промаха', люди разрабатывающие политику должны установить положительную, но сравнительно низкую реальную процентную ставку (5-7 %)

Рынок труда. Рынки труда оказывают неблагоприятное воздействие на бедность, в случае если их сегментация и перекосы ведут к распределениям заработной платы, которые едва отражают производительность различных групп работников, или разумные социальные нормы.

Во многих случаях, работникам не разрешают входить на некоторые рынки или получать совсем другую заработную плату за тот же тип работы.

Сегментация рынка труда по кастам, регионам, полу, секторам, областям или группам занятости также является главной причиной бедности.

Другие перекосы на рынке труда касаются неспособности реализовать на практике нормы по 'минимальным/низким зарплатам или сформировать активную политику рынка труда (обучение, и общественные работы), которые способствуют перераспределению рабочей силы по секторам и регионам.

3. Условия в Узбекистане

Бедность в Узбекистане не достигает кризисных размеров. Все же, 20-27 % населения считаются бедными (в зависимости от выбранной черты бедности), в то время как 7-9 % из этого числа живут на уровне крайней бедности. Кроме того, эмпирические свидетельства показывают, что приблизительно 40 % домашних хозяйств живут чуть ниже и чуть выше черты бедности, говоря таким образом о том, что уровень бедности

является довольно чувствительным к росту.

Большая часть бедных (69 % бедных, 72 % крайне бедных) проживает в сельских районах и главным образом составляется из работников ширкатов - с низкокачественными, низкооплачиваемыми рабочими местами и низким количеством дехканской земли, с ограниченным доступом к ресурсам (из-за недостатка кредита), ограниченным доступом на рынки (из-за плохой инфраструктуры), и ограниченной возможностью занятости вне фермы (поскольку трудовой рынок чрезмерно регулируется, и уменьшает сельско-городскую миграцию).

Другие 20-25 % бедных – работники МСБ и неофициального сектора (с низко емкими, низко ресурсными, нестабильными и низкооплачиваемыми рабочими местами) испытывающие недостаток доступа к работе с полным рабочим днём при полной загруженности. Интересно, бедность в Узбекистане менее связана с множеством 'традиционных причин таких как - низкое образование (только нехватка полного среднего и высшего образования связана с бедностью), отношения зависимости (только - сравнительно немногие - семейства с 4 и большим количеством детей имеют более высокий риск бедности) и пожилой возраст (из-за существования широко распространенной и щедрой пенсионной системы).

В то время как бедность также связана с естественными факторами (засушливость почвы, отдаленность, и т.д.), макроэкономическая политика, и институциональная политика частично ответственны за эту ситуацию. Что касается макро-политики, низкие закупочные цены на пшеницу и хлопок и прошлые перекосы обменного курса наложили большие косвенные субсидии

на сельское хозяйство, таким образом оказывая отрицательное воздействие на сельскую бедность и общее неравенство.

Аналогично, импортозамещающая промышленная политика, проводимая до настоящего момента дала смешанные результаты как например посредством концентрирования способного к инвестициям излишка в капиталоемких секторах обеспечила ограниченный рост занятости и привела к неоптимальному распределению ресурсов, которые лишили сельское хозяйство и МСБ ценных ресурсов и возможности расширяться.

Ограниченное институциональные инновации в сфере аграрных структур, развития МСБ и финансового развития, особенно в сельских и полу-городских областях, слабая политика рынка труда также были соответствующими факторами играющими роль в медленном снижении бедности в 1990-ых и – особенно – с 1995 года .

Эти замечания должны быть помещены в контекст, поскольку во многих отношениях государственная политика в Узбекистане помогла инновационным способом сдерживанию трансформационных проблем, с которыми столкнулись прежние члены Советского Союза в ходе прошлого десятилетия. Вопреки предсказаниям некоторых наблюдателей, смесь ортодоксальных и неортодоксальных политик осуществляемых в Узбекистане в денежно-кредитной, фискальной, ценовой политике и политике обменного курса и субсидий сдержали 'трансформационный спад' в сравнительно низких пределах – существенно сокращая таким образом увеличение бедности в течение трудных лет 1991-5. Традиционная политика, осуществляемая в других переходных экономиках, кажется, более затратной. Тем временем правительство разработало сильную социальную политику, характеризующую устойчивыми инвестициями в образование,

здравоохранение и социальную защиту и значительными социальными новшествами в области социального обеспечения.

4. Предложенные вопросы для СПУЖ Узбекистана

Далее следуют несколько предварительных предложений в сфере макроэкономической и институциональной политики. Очевидно, эти предложения должны быть объединены в общий пакет политики, включая также меры в социальных и секторных сферах, для того чтобы обеспечить полную последовательность различных предложений. Главные проблемы в области макроэкономики и бедности касаются потребности:

Поддерживать низкий дефицит, достигнутый до настоящего момента. Дефициты бюджета были стабилизированы в Узбекистане уже в 1997-8 годах через активную налоговую политику. (см. позже) и умеренную фискальную позицию. Также ввиду низкого уровня соотношения внутреннего долга/ВВП, дефициты 2-3 % к ВВП устойчивы и могли бы активно использоваться для возмещения отрицательного цикла, в случае если дополнительные производительные мощности существуют и если конъюнктура требует этого.

В определении фискальной позиции, однако, правительство может рассмотреть необходимость постепенно объединить дефициты квази-фискальных операций и скрытых непредвиденных обязательств, которые могут вызвать внезапные бюджетные проблемы и быстрое повышение государственного долга в будущем.

Эти меры могут также помочь в постепенном снижении уровня инфляции до 10-15 % в год, однако, без обращения к

жёстким денежным /фискальным мерам, которые воздействуют на бедных непропорционально.

Умеренно уменьшить соотношение налогообложения/ВВП, и улучшить охват налогообложения. Низкий уровень дефицита, обозначенный выше, возможно, должен быть достигнут на немного более низком уровне налогообложения/расходов относительно ВВП. Отношение налогообложения /ВВП могло быть уменьшено, например, приблизительно на 1-2 пункта при более равноправном перераспределении налогового бремени, чтобы облегчить очень высокие налоговые ставки (до 50 %), которые сейчас тяготят предприятия и работников официального сектора.

В этом отношении, внимание может быть направлено на возможность сокращения налогов на зарплату и корпоративных подоходных налогов, и на возможность увеличения предполагаемого налогообложения субъектов неофициального сектора (возможно обеспечивая стимулами для 'проявления' в форме, например, временного освобождения от налогообложения), на возможность повышения начального порога дохода, на который накладывается налогообложение, сокращения или устранения НДС на основные товары, при увеличении НДС на товары роскоши, и устранения многочисленных освобождений от налогов, уступок и льгот, которые существуют в настоящее время.

Переработать ценовую политику. Повышение постепенно цен на хлопок и пшеницу до уровня мирового рынка. Эта мера увеличила бы доходы большей части сельского населения, принесла бы выгоду, относительно наиболее бедным фермерам и сама по себе имела бы значительное краткосрочное воздействие на сельскую бедность.

Увеличение цен на пшеницу, однако, воздействовало бы на городских бедных или квази-бедных. Как в Китае, в течение первых 2-3 лет, потребительские цены на пшеницу, возможно, нуждаются в субсидировании. Цены на энергию и воду, вероятно, также несколько постепенно придется привести в соответствие с международными ценами.

Поддерживать промышленную политику, но изменить ее цели и инструменты. Защита некоторых новых отраслей промышленности все еще требуется, и человек разрабатывающий политику все еще играет важную роль в разработке эффективной промышленной политике.

Но последнее требует переработки нужд в целях избежания ее отрицательных эффектов распределительного роста упомянутых выше и 'захвата' национального рынка небольшим количеством отечественных фирм, которые могут иметь небольшую склонность к уменьшению цен или столкновению с внутренней или международной конкуренцией.

Первый вопрос касается секторов, которые должны быть защищены. Одно предложение заключается в концентрировании на тех секторах, которые являются менее капиталоемкими - и более ресурсооборуженными трудоемкими обеспечивающие занятость квалифицированной рабочей силе и рабочей силе средней квалификации, то есть с теми благоприятными факторами, которыми обеспечена страна.

Второй вопрос касается степени протекционизма, который мог бы быть полезен для сдерживания не больше, чем до 50 % (относительно мировых цен) и его продолжительность (который было бы полезно ограничить, скажем, до 8-10 лет). Третий вопрос касается инструментов такого протекционизма. В то время как в прошлом обменный курс был главным фактором, это вызвало

множество серьезных перекосов. Тарифы и бюджетные субсидии кажутся более соответствующими инструментами.

Акцент на содействии новым видам экспорта. Вышеупомянутая промышленная политика должна сопровождаться содействием новым видам экспорта с целью диверсификации экспортной корзины.

Этот процесс диверсификации идет уже хорошо полным ходом, но мог бы быть поддержан далее принятием конкурентоспособного обменного курса, введением экспортных субсидий, связанных с экспортными целями, отменой экспортных налогов и компенсации НДС, государственной /местной поддержки созданию консорциумов по экспорту МСБ, избирательных сокращений тарифов по неконкурирующему импорту и по ресурсам для экспортного сектора. Общая либерализация импорта должна, однако, быть отложена.

Обновить режим обменного курса. В ситуациях дефицита иностранной валюты, такого который превалирует в Узбекистане, свободный плавающий обменный курс не может быть хорошей основой для 'равновесного рыночного обменного курса', в то время как свободный плавающий режим, может оказаться, нестабильным и быть причиной неясности.

Управляемое плавание, вероятно, будет лучшим решением. Можно было, например, установить номинальный уровень в 70-80 % от обменного курса PPP и затем поддерживать такой уровень постоянным в реальном выражении.

Что касается режима иностранной валюты, могло бы быть необходимо,

сохранить частичную сдачу иностранной валюты, чтобы гарантировать предложение для приоритетных импортируемых товаров. Шаг к полной конвертации по текущим счетам может быть отложен, в то время как контроль по несущественным сделкам может все еще требоваться.

Расширить движение капитала. ПИИ должны определенно приветствоваться в Узбекистане, хотя было бы полезно подчинять их некоторому режиму лицензирования (как в Малайзии), чтобы оценить их эффекты на платежный баланс, инвестиции и занятость.

После разрешения на проникновение, ПИИ должны получить гарантии по ясным имущественным правам, 100%-ому контролю за местными фирмами, доступу к иностранной валюте (с ограничениями, обозначенными выше), переводам прибыли и так далее в то время как остающиеся бюрократические сложности, с которыми они сталкиваются, должны быть устранены.

Напротив, что касается краткосрочных портфельных потоков, существующий контроль должен быть сохранён, в то время как иностранные заимствования отечественными банками и предприятиями должны быть сохранены в рамках строгого руководства Центрального Банка.

Далее следуют предлагаемые области для рассмотрения в сфере секторного развития.

Содействие сельскому хозяйству как второму 'двигателю роста'. Эта опция является существенной, в случае если должна быть разработана эффективная сельская направленная на борьбу с бедностью политика. Отсутствие действенного подхода, сосредотачивающегося на сельской

экономике мог бы вызвать массовую легальную и нелегальную миграцию в города, с неопределёнными результатами с точки зрения косвенных и прямых социально-экономических издержек и сокращения бедности.

Создать сельское хозяйство мелкого фермера. Политический сдвиг в сторону сельского хозяйства потребовал бы принятия макро-мер, уже упомянутых (повышение закупочных цен, сокращение государственных закупок, и сокращения требований по сдаче иностранной валюты в сельском хозяйстве) но также и конкретные институциональные действия, такие как распределение кредитов, государственные инвестиции (инфраструктура) и расходы (сельские общественные работы) по отношению к сельским районам.

Во-вторых, и наиболее важно, есть необходимость увеличить доступ бедных к земле. Это могло быть сделано, посредством перераспределения земель ширкатов (приблизительно 1.5 га. на *дехканина*), введения поддерживающих институциональных мер (как развитие кадастровой системы и местных рынков для сырья и продукции), преобразования ширкатов в независимых коммерческих поставщиков услуг (сырье, тракторные услуги) и содействия созданию ассоциаций мелких фермеров.

Эти реформы, вероятно, будут вести к более высокому поглощению рабочей силы и более высоким сельским доходам, более низкому неравенству и намного более низкой сельской бедности, большим закупкам продукции защищаемых новых отраслей промышленности, которая сейчас страдает от узости внутреннего рынка, вероятно более быстрому росту промышленного производства и производительности, и возможно также повышению сельской промышленности, которая могла составить ключевой источник экспортной

диверсификации. (как в случае плодов и овощей).

Обычно выдвигается два возражения по вышеупомянутым предложениям.

Первое - перераспределение земли ширкатов в пользу мелких фермеров сделало бы производство хлопка и пшеницы менее эффективным, поскольку эти зерновые культуры лучше всего выращиваются на больших фермах и пользуются эффектом повышения эффективности от роста масштабов производства. Второе - перераспределение земли может снизить производство хлопка и таким образом ухудшить платёжный баланс.

На эти возражения можно было ответить, что нет никаких эффектов повышения эффективности от роста масштабов производства в производстве пшеницы, особенно если мелкие фермеры – которые имеют лучшие стимулы для работы, чем работники ширкатов - могут получить доступ к фермерским услугам (как услуги по аренде тракторов) и сырью (использование которого не зависит от масштаба). Во-вторых, хлопок может также быть выращен в сети маленьких ферм, которые могут реализовать эффект увеличения эффективности от расширения масштабов производства. В любом случае, хлопок представляет теперь только 30 % всего экспорта, в то время как маленькие фермы могут производить новые виды экспортной продукции.

Какие альтернативные стратегии сокращения сельской бедности могли бы быть приняты, если подход, обозначенный выше отвергнут?

Одна стратегия могла сосредоточиться на развитии средних, больших частных ферм (20-50 га). Другая стратегия должна была бы поддержать существующую аграрную

структуру при этом улучшая цены на хлопок и пшеницу. Сельскую индустриализацию или массовую городскую-сельскую миграцию можно также рассмотреть. Все из них, однако, - по различным причинам – имели бы более низкое воздействие на сокращение бедности.

Использовать потенциал роста сектора МСБ. Трудоемкий сектор МСБ может стать 'третьим двигателем роста' сосуществующий с двумя другими двигателями роста, динамическим сельским хозяйством и защищенным большим промышленным сектором. В множестве развитых стран (Италия и Бразилия среди других) 'сектор малых фирм' (часто группируемый в индустриальные районы или сети предприятий) сосуществует и тесно сотрудничает с 'крупномасштабным индустриальным сектором'.

За исключением доводов эффективности, имеется сильный довод равноправия для сосредоточения на мелкомасштабном секторе. Четверть общего количества бедных находит (неудовлетворительную) занятость в этом секторе, который, вероятно, должен поглотить также многих из 400.000 новых работников, которые будут становиться рабочей силой каждый год между 2004 и 2010 годами.

Компоненты политики развития МСБ известны и уже проводятся до некоторой степени властями Узбекистана.

Они включают общие меры – такие как усилия по улучшению общего бизнес климата – так же как определенные меры по упрощению регистрации предприятий МСБ, улучшению их доступа к кредитам, иностранной валюте и сырью, упрощение налогового режима, обеспечение стимулами для 'формализации', отмена контроля за вкладами и снятия наличности со счетов, обеспечение информации относительно рыночной

конъюнктуры и маршрутов торговли, и поддержка экспортных консорциумов МСБ.

Эта стратегия вела бы к более высокому поглощению трудовых ресурсов и более высокой заработной плате (при низких инвестиционных и кредитных издержках) в неофициальном и мелкомасштабном секторе, и более низкому неравенству и бедности в городских и сельских несельскохозяйственных секторах.

Также в этом случае, можно было бы возражать по поводу того, что предприятия МСБ экономически неэффективны, поскольку они не могут пользоваться эффектом увеличения эффективности от расширения масштабов производства, и что предприятия МСБ плохие новаторы и экспортеры (но консорциумы могут помочь разрешению этих проблем, возможно с государственной помощью).

Ключевой вопрос заключается в том, что богатство может быть создано и в больших фирмах и маленьких фирмах. И в странах испытывающих недостаток капитала и иностранной валюты, таких как Узбекистан, последнее более эффективно, потому что потребляют намного меньше для производства единицы продукции и занятости.

Имеются ли альтернативные стратегии по созданию занятости для городской бедноты на основе развития МСБ? Больше внимание на одном только росте формального сектора является проблематичным с точки зрения бедности. Этот сектор - высоко капиталоемкий и имеет очень низкую эластичность занятости от роста. Также, присоединение бедных неофициального сектора к занятости формального сектора потребовало бы промышленного роста на уровне 10-15 % в год, темп роста, который является невозможным из-за отсутствия внутренних и иностранных инвестиций.

Реформа финансового сектора. В настоящее время, банковский сектор часто неспособен к переводу фондов в сторону многих мелких и больших фирм, из-за ограниченной ликвидности и приоритетного распределения фондов предназначенных для займов в пользу избранных государственных и частных фирм.

Эта ситуация является важным содействующим фактором существующей городской и сельской бедности. Как упомянуто выше, политика финансовых ограничений (с низкими и устойчивыми реальными процентными ставками) нацеленная на мобилизацию сбережений домохозяйств, прекращение выдачи субсидированных кредитов государственным предприятиям и устранение остатков финансового подавления позволили бы увеличивать банковское кредитование многих предприятий с высокой доходностью, но ограниченными активами.

Есть необходимость также расширить финансовую инфраструктуру и вводить больше финансовых инноваций, в целях выделения кредитов новым отраслям промышленности, МСБ и сельскохозяйственным фирмам с низким имущественным залогом и низкой краткосрочной доходностью.

Содействие финансовым инновациям потребует среди прочего создания поддержанного государством Банка Развития и кооперативных банков - сельских кредитных кооперативов, поддержки программ микро кредитования, связанных с более крупными банками и учреждения системы кредитной информации и ясных правовых рамок для программ микро кредитования.

Расширение банковского и финансового сектора вместе с развитием сильных регулятивных рамок и запрещением движений капитала может обеспечить расширение финансового посредничества (M2/ВВП), большее предоставление кредитов при более низких затратах и – при прочих равных условиях – более быстрый рост сельских предприятий, предприятий МСБ, пока исключенных из финансового рынка.

Усилить политику рынка труда. Реформы, описанные выше оставят значительный след с точки зрения создания рабочих мест и сокращения бедности. Но даже быстрый, всеобъемлющий рост, который мог бы исходить из этих реформ, не будет достаточным для поглощения скрытой избыточной рабочей силы, занятой в низко производительных, низко оплачиваемых рабочих местах и 400.000 новых работников, которые будут становиться рабочей силой каждый год до 2010. Поддерживающие трудовые политики и институты, таким образом, необходимы.

Политика труда может помочь улучшению функционирования рынка труда, посредством поглощения дополнительных рабочих и их перевода в производительную занятость, увеличения охвата общественных работ (нанимая, например рабочих, обращающихся к временной работе или подвергнувшихся воздействию сезонной безработицы), введения программы гарантии занятости (для людей, перемещающихся по секторам), регулирования минимальной и низкой заработной платы, и предоставления возможности для большей мобильности посредством предоставления временного места жительства работникам из бедных районов.

Наконец, политики труда должны будут облегчить межотраслевую мобильность рабочей силы в целях уменьшения незаслуженных различий по заработной плате, посредством обеспечения социального страхования по безработице и обучения, посредством улучшения обеспечения жильём и учреждения системы профессионального обучения для бедных.