

# От политики патернализма к политике стимулов

Для того чтобы экономика Индии могла быстро расти, ей необходимо принять стиль государственного управления, при котором высвобождается предпринимательская энергия населения

Рагурам Раджан



Рагурам Раджан — экономический советник и директор Исследовательского департамента МВФ.

**Н**ЕДАВНИЕ колебания на фондовой бирже Индии, как представляется, отражают происходящую во всем мире переоценку активов на формирующихся рынках, а не какую-либо особую обеспокоенность будущим экономическим ростом Индии. Экономика Индии имеет прочный фундамент, который, вероятно, будет сохранен. Тем не менее представляет уместным обратиться к факторам, которые могут негативно повлиять на будущий экономический рост Индии. В то время как значительное внимание уделяется необходимости государственных действий в тех или иных областях, меньше дискуссий ведется относительно характера и назначения правительства. По моему мнению, для Индии будет все более важно перейти от директивной политики патернализма, при которой любой недостаток устраняется посредством субсидий, квот или специальных механизмов, к политике формирования стимулов для населения и высвобождения его предпринимательской энергии. Это потребует изменения менталитета людей, которое уже происходит, но должно быть ускорено.

Почему я так говорю? Разве бедной стране не нужно директивное правительство для устранения прошлых ошибок и несправедливости? Правительство Индии действительно всегда стремилось влиять на направление экономического развития. Однако это направление неизменно отличалось от задуманного при смешанных результатах. Даже сегодня на правительство оказывается давление, с тем чтобы оно направляло экономику в ту или иную сторону для достижения того или иного результата. Но такое управление экономикой будет все больше вступать в конфликт с задачами, которые ставит рынок. Какая-то сила должна уступить, и если уступить будет рынок, это выразится в снижении экономического роста, что уже неоднократно имело место в Индии. Напротив, усилия, направленные на создание поощрительных условий, в которых все будут пользоваться доступом к образованию, здравоохранению и финансовой системе, безусловно, при наличии минимальной системы социальной защиты, то есть сосредото-

чение внимания действительно на создании возможностей, а не командном управлении, явится более эффективным способом достижения и экономического роста, и социальной справедливости.

Почему я считаю, что давно настало время для изменения менталитета населения? Из-за прошлой государственной политики, приведшей к непреднамеренным результатам, Индия, в отличие от типичных развивающихся стран, обладает превосходным потенциалом в области информационной технологии (ИТ), фармацевтической промышленности и финансов, а также во все большей степени в отраслях, требующих высокой квалификации рабочей силы. Ее молодое население, а также растущая доля населения, составляющего активные трудовые ресурсы, в последующие годы, безусловно, пойдут на пользу страны. Однако опыт экономического роста и успехи Индии последних 25 лет скрывают за собой два фактора, вызывающих серьезную обеспокоенность.

## Слишком мало рабочих мест

Во-первых, в Индии не создается достаточного числа рабочих мест. Принято считать, что рабочие места должны создаваться по примеру стран Восточной Азии посредством трудоемкого экономического роста. Это диктует командный стиль управления — определять приоритетные сектора, защищать их от конкуренции и насыщать их ресурсами, например, путем технического перевооружения.

Но возможно ли иное направление развития? Например, может быть Индии лучше использовать свои преимущества и создать сильный и высокорентабельный экспортный сектор на базе финансов, бизнес-процессов, ИТ и других отраслей, требующих высокой квалификации рабочей силы, чем развивать трудоемкие экспортные производства. Экономический рост под воздействием внутреннего спроса, в том числе посредством оказания услуг таким хорошо оплачиваемым работникам — то есть создания рабочих мест в области ресторанного и гостиничного обслуживания, туризма, строительства и розничной торговли, — может стать идиосинкразическим путем развития Индии.

Я не пытаюсь сказать, что развитие трудоемкого производства вряд ли возможно. Наоборот, я хочу сказать, что правительство, ориентированное на создание широких возможностей, не должно цепляться только за какое-то одно решение проблемы. Оно должно задаться вопросом о том, что мешает динамичному частному сектору создавать рабочие места в такой изобилующей рабочей силой стране, а затем энергично взяться за устранение препятствий.

Во многом вина за недостаточный рост рабочих мест ложится на архаичное трудовое законодательство, которое защищает интересы небольшой группы в ущерб остальному населению, что создает парадокс бедной страны, богатой рабочей силой и специализирующейся в капиталоемких областях с высокой квалификацией работников. Если предприниматель знает, что каждый раз, когда он нанимает работника, он нанимает его на всю жизнь, он просто не пожелает идти на такой риск. Он не станет развивать свое производство, не будучи абсолютно точно уверенным в продолжении спроса. И если он идет на расширение, то он, безусловно, делает это путем приобретения дополнительного оборудования или найма квалифицированных работников, которых легче уволить. Каков результат? Недавно машиностроительный концерн «Vajaj Auto» открыл новый завод, на котором практически нет неквалифицированных работников, — кому нужны проблемы с профсоюзами и рабочими, которых они представляют?

Однако изменение трудового законодательства — это не просто вопрос изменения сложившегося положения. Социальная справедливость требует предоставления работникам возможности оспаривать несправедливые увольнения: без этого они будут искать возможности защиты во внеправовом поле. Большая гибкость политики занятости будет представляться менее непривлекательной работникам, если они будут знать, что они могут воспользоваться быстрой и недорогой защитой судов против произвольных увольнений. Удивительно ли, что в отсутствие эффективной судебной системы рабочие предпочитают запреты на увольнения?

Кроме того, очевидно, что рабочие будут сопротивляться переменам в отсутствие системы минимальной социальной защиты, которая позволит им сводить концы с концами в случае потери работы и будет помогать им в поисках новой работы. Роль правительства заключается в создании такой системы социальной защиты, которая будет защищать отдельных лиц, а не фирмы.

Таким образом, для достижения настоящей гибкости рынка труда при создании более справедливых и в большей мере ориентированных на экономический рост условий для всех работников, а не только меньшинства, в настоящее время находящегося в организованном секторе, потребуются системные изменения. А теперь позвольте мне перейти к другим вероятным причинам медленного роста рабочих мест.

Гибкость рынка труда не может полностью компенсировать слабое развитие инфраструктуры. В отраслях, активно участвующих в международной торговле и нанимающих неквалифицированных работников, коэффициенты прибыльности крайне низки. Поскольку плохая инфраструктура ведет к возрастанию издержек (если погрузка груза занимает 10 дней, материальные оборотные средства остаются на балансе на 10 лишних дней) трудоемкие отрасли с низкими коэффициентами прибыльности могут оставаться неконкурентными в Индии, пока не улучшится инфраструктура. Аналогичным образом, сельскохозяйственное производство, создающее добавленную стоимость, будет также оставаться неосуществимой мечтой. Улучшение инфраструктуры обеспечит более широкий доступ к рынкам, а, следовательно, к рабочим местам, и является непреложным условием роста занятости.

Другая причина для низкой занятости низкоквалифицированной рабочей силы может состоять в том, что вся имеющаяся рабочая сила не является рабочей силой требуемого качества. Рабочие, которые не получали надлежащего питания или здравоохранения, более подвержены болезням и, следовательно, менее производительны. Улучшение здравоохранения и всеобщее начальное образование являются необходимыми дополнениями к реформе рынка труда и улучшению инфраструктуры.

В этом случае директивное правительство вновь сосредоточило бы все внимание на ресурсах. Вместо этого оно должно задаться вопросом о том, почему в любой день в государственной школе 25 процентов преподавателей не выходит на работу и всего 45 процентов преподает, а бедные готовы платить сотни рупий в месяц частным школам, избегая бесплатных государственных школ, а учителя в частных школах выходят на работу и преподают не реже, чем в государственных школах, хотя их зарплата в 4–8 раз меньше. Хотя ресурсы являются частью решения проблемы, правительство должно также сосредоточить внимание на совершенствовании стимулов, чтобы можно было, например, противостоять мощным организациям преподавателей.

Кроме того, даже несмотря на то что государственное финансирование третичного образования в прошлом было чрезмерным, промышленность и сфера услуг настолько специализировались, что они нуждаются в стабильном притоке квалифицированных специалистов. При исправлении ранее пренебрежительного отношения к начальному образованию Индии необходимо будет также создать больше институтов, подобных Индийским институтам технологии и региональным техническим колледжам, на которых базируется ее текущий успех. Это не означает открытия большего числа институтов, которым помогает правительство. Это, напротив, означает создание поощрительных условий путем введения стимулов для открытия большего числа частных и иностранных институтов при обеспечении определенных стандартов посредством прозрачной системы аккредитации. К сожалению, в Индии высшее образование продолжает быть одним из последних оплотов «раджей, выдающих лицензии», в которой создание новых институтов ограничивается, а государственное регулирование является удушающим. Это должно измениться.

### **Растущая несправедливость**

Второй и связанный с этим фактор, вызывающий мою обеспокоенность, — это растущее неравенство между сельской местностью и городами, между быстро и медленно растущими штатами, между передовыми и отсталыми кастами. До либерализации экономики в 1980-х годах развитие штатов и общин было одинаково неэффективным и медленным. Когда развитие экономики приобрело более рыночный характер, экономические различия, естественно, возросли, что выдвинуло на передний план беспокойство тех, кто обладает политической властью, но не имеет экономической власти.

Эта напряженность ведет к большей боязни рыночных реформ и антипатии к ним и порождает различные требования: со стороны густонаселенных, но отстающих в развитии штатов, желающих получить большую долю налоговых поступлений, со стороны устаревших фирм, требующих субсидии для инвестиций в новые технологии, со стороны бедных групп, желающих увеличения квот на обучение в колледжах и трудоустройство в частных фирмах и т.д. Реакция директивного правительства — идти на уступки, но это является только временным популистским решением, хотя оно имеет то преимущество, что известно всем и носит мгновенный характер. Более глубокая проблема заключается в том, что эти требования будут постоянно возрастать, если не устранить первопричину неравенства. А она состоит в неравном доступе к образованию, здравоохранению, финансам, рынкам и даже правосудию, сло-

вом, неравном доступе к возможностям. Неравенство создает желание уравнивать условия в сторону их принижения путем диктата результатов, или социализма. Это простое решение, и Индия его уже испробовала. Более правильной альтернативой является выравнивание условий в сторону их улучшения путем расширения возможностей — такова роль правительства, стремящегося к созданию возможностей.

### Требуется изменение менталитета?

Почему правительство в Индии отличается столь директивным характером? Я могу предложить только догадки. Возможно, это результат колониального управления, когда правительство Индии смотрело на своих граждан как на детей, на которых нельзя положиться и которые нуждаются в постоянном внимании и поддержке, и последовавшего правления «коричневых сагибов», которые переняли этот покровительственный менталитет. Или, возможно, это связано с тем, что в то время, когда Индия обрела независимость, образцом развития служила советская экономика. Какой бы ни была историческая причина, директивное правительство формирует избирателей, которые хотят, чтобы оно было директивным, создает общество, которое видит правительство как силу, которая распределяет ресурсы, а не обеспечивает возможности, то есть общество, в котором, по известному определению Энн Крюгер, проявляется стремление к стяжательству.

Даже несмотря на то что некоторые слои индийского общества изменились и приняли рыночную экономику, значительная часть ее отвергает, что объясняет то, почему характер и образ мышления большей части индийского правительства не изменился. Действительно, с укоренением демократии в индийском обществе, правительство начинает выражать чаяния людей, поскольку люди его выбирают. На начальном этапе в политике Индии доминировало несколько групп элиты, но это меняется, и правительство становится правительством людей. Менее распространенной является вера в то, что назначение правительства как правительства людей — обеспечивать возможности для всех. Ставится цель «захвата» правительства, чтобы обратить его благосклонность и финансы на пользу собственной общины или группы. Сначала это делала элита; теперь настала очередь других.

Я приведу два примера того, как такое сосредоточение внимания на особых интересах по-прежнему сказывается на политике в Индии. Посмотрим на крупный бюджетный дефицит, который препятствует необходимым государственным инвестициям. Дефицит раздут неправильно используемыми субсидиями, из которых наиболее вопиющим примером являются субсидии на бензина. Кто потребляет бензин? В основном богатые, а также громко отстаивающий свои интересы средний класс; бедные потребляют керосин, который остается сильно субсидированным. Если сохранить субсидии на бензин, как они будут финансироваться, учитывая, что бюджетный дефицит не может расти беспредельно? Путем сокращения необходимых государственных инвестиций, которые принесли бы пользу всем. И даже несмотря на то что ключевые лица в правительстве признают высокую стоимость этих субсидий, политики с легкостью могут обвинить тех, кто выступает за их отмену, в нежелании помочь бедным. Общество, как представляется, не произвело всех расчетов и не понимает, что именно субсидии на бензин направлены против бедных. Или определенные слои общества слишком хорошо знают природу индийского государства — в нем по-прежнему преобладает стремление к стяжательству, а не государственным инвестициям, — и предпочитают получать эти субсидии, чтобы средства не достались другим.

Теперь посмотрите на прекрасный новый механизм создания зон развития экспорта, в которых фирмы будут пользо-

ваться условиями, включая инфраструктуру, позволяющими им стать конкурентоспособными на международных рынках. Это действительно прекрасный проект. Но даже в этом случае определенные заинтересованные группы требуют налоговых каникул и пользуются поддержкой некоторых в правительстве. Мало того, что такие каникулы не позволяют правительству получить доход, который оно вряд ли может позволить себе упустить, они также предлагают фирмам стимул для перевода существующих производств в новые зоны, что налагает высокие расходы на общество. Конечно, правительство говорит, что это распространяется только на новые инвестиции, но кто определит, что такое новые инвестиции? Низкооплачиваемый налоговый инспектор? И не переведут ли фирмы все инвестиции, которые могли бы быть осуществлены за пределами таких зон, в новые зоны, таким образом лишив правительство доходов? Индия должна извлечь уроки из своего собственного прошлого: если создаются неверные экономические стимулы и затем возлагаются надежды на то, что государственные чиновники не позволят предприятиям неправильно использовать эти стимулы, инвестиции сократятся, доходы уменьшатся, а чиновники разбогатеют.

### Как будет меняться Индия?

Позвольте мне закончить уроками, которые я могу извлечь из высокого регулирования экономики Индии в прошлом. Во-первых, прошлая политика Индии в области науки и образования, сколь искаженной она ни была, обеспечила ее возможностями в сфере высококвалифицированного производства и услуг, которые теперь образуют ее сравнительное преимущество. Индия не должна пожертвовать этим преимуществом в слепой попытке следовать за восточноазиатскими странами, создающими низкоквалифицированные трудоемкие производства. В частности, ей следует устранить искажения, которые сдерживают ее сильные области: чрезмерно регулируемую систему высшего образования и склеротическую юридическую систему. Но ей также следует устранить препятствия для создания неквалифицированных рабочих мест путем не только избавления от архаичных мер защиты работников при введении настоящей системы социальной защиты для всех рабочих, но также улучшения инфраструктуры, особенно в отстающих штатах и сельской местности, с тем чтобы они более полно интегрировались с широкой экономикой.

Во-вторых, правительство не может просто диктовать результаты путем принятия законов или достигать их путем предложения ресурсов или субсидий, особенно по мере того как экономика становится все более рыночной. В действительности такое руководство может быть контрпродуктивным. То, что правительство задумывает, и то, что из этого получается, может представлять собой совершенно разные вещи ввиду реакции людей на политику. Напротив, правительство должно сосредоточить внимание на создании правильных условий и расширении возможностей.

В-третьих, правительство в целом не будет менять свои приоритеты в вакууме. Я не считаю, что произойдет революционное изменение в подходах правительства, поскольку индийское общество не готово к нему. Напротив, я предвижу более эволюционное изменение: по мере того как все больше людей в Индии будет получать доступ к рыночной экономике и видеть в ней возможности для себя, они будут требовать создания правительства, обеспечивающего такие возможности, и демократия в Индии отреагирует на это. Однако чем быстрее это произойдет — а реформаторы в правительстве могут сыграть роль в расширении доступе, — тем лучше это будет для Индии: улучшение управления и более широкие возможности, а не поворот от рыночных реформ, проложат путь к социальной справедливости и более процветающей, более справедливой Индии. ■