

Не давая друг другу подняться

Почему институты избирателей не менее важны, чем институт конституции, в преодолении отставания в развитии?

Рагурам Раджан



Рагурам Раджан —
экономический советник
и директор Исследователь-
ского департамента МВФ.

ПОЧЕМУ бедные страны неуклонно остаются недостаточно развитыми? Согласно точке зрения, получающей все большее признание в последние годы, ответ на этот вопрос заключается в том, что бедные страны не имеют необходимых институтов или, что еще хуже, имеют неадекватные институты для экономического роста. Действительно, недавние эмпирические исследования позволяют сделать вывод о том, что более качественные институты, по-видимому, сопутствуют экономическому росту и более высокой стабильности. Например, страна, имеющая надежное законодательство и эффективную налоговую систему, может отреагировать на негативный шок в области доходов, повысив налоги, вместо того чтобы печатать деньги. Если в стране созданы качественные институты, она выдерживает шок, распределяя его бремя между теми, кто наиболее способен нести его, и, таким образом, чтобы причинить минимальный ущерб производству; страна со слабыми институтами не в состоянии принять надежное законодательство и становится жертвой гиперинфляции, которая не только приводит к снижению экономического роста, но и налагает наиболее тяжелое бремя на беднейших членов общества.

Неадекватность институтов сама по себе не может являться объяснением недостаточного развития. В таком случае развитие сводилось бы попросту к созданию надлежащих институтов. Необходимо иное объяснение — возможно, заключающееся в том, что плохие институты живучи. Одной из причин может быть то, что институты очень трудно изменить; они прочно коренятся в национальной психологии. Некоторые бывшие колонии без труда находят виновников в своих бывших колонизаторах и тех институтах эксплуатации, которые они оставили после себя. С другой стороны, плохие институты могут обладать свойством самосохранения, так как они сами создают себе поддержку. Например, законы, оказывающие предпочтение элите, укрепляют власть этой элиты, которая, в свою очередь, обеспечивает условия для того, чтобы эти законы не менялись.

Эти две причины стойкости плохих институтов предлагают два принципиально разных взгляда на развитие. Первый оставляет мало надежды. Мы все — продукты нашей истории, а историю изменить нельзя. Такой подход порождает привычку обвинять во всех бедах колониальное прошлое и практически полностью снимать личную ответственность с современных поколений. Второй вселяет,

возможно, слишком большие надежды: для того чтобы начать «добродетельный круг» экономического роста и развития, следует изменить институты. Изменения в основном должны прийти извне, так как внутренние структуры постоянно самовоспроизводятся. Так, например, чтобы поставить страну на путь устойчивого развития, внешний мир должен прекратить войны, ввести демократию, предоставить помощь и бороться с коррупцией. Принимая во внимание безысходность первого взгляда, неудивительно, что в обществе развития преобладает второй.

Однако в настоящее время все чаще возникают сомнения в том, что слабые институты действительно являются фундаментальной причиной недостаточного развития. Живут ли институты собственной жизнью, или они попросту отражают основополагающие структуры власти в обществе? Страны могут иметь авторитарные режимы не потому, что в них отсутствуют надлежащие демократические институты, то есть конституции, а потому что основополагающая структура властных группировок, то есть избирателей, не поддерживает демократию. Можно временно ввести демократию извне, но она не приживется или не принесет хороших результатов, если структура общества останется без изменений.

Возможно, наиболее парадоксальный пример неадекватности влияния конституций представляет Либерия — государство, основанное освобожденными американскими рабами. Ее конституция 1847 года была основана на американских идеалах народовластия, разделения полномочий и ограниченного правительства. В некоторых отношениях она была более прогрессивной, предусматривая защиту прав женщин и отмену рабства. К сожалению, Либерия сама была разделена: потомки освобожденных рабов сформировали элиту, которая властвовала над коренным населением. В докладе Лиги Наций, подготовленном в 1930-е годы, говорилось, что Либерия представляла собой «парадокс, будучи Республикой из 12 000 граждан с 1 000 000 подданных». В докладе порицались антисанитарные условия, в которых проживала значительная часть коренного африканского населения; финансовая ситуация Либерии была названа «трагической», а денежно-кредитная система — «неясной». Несмотря на некоторые улучшения в середине XX века и массивный приток внешней помощи, Либерия, мягко говоря, не является образцовым государством.

Я не хочу сказать, что законы, ограничивающие производные полномочия правительства (или защищающие права собственности граждан) не имеют значения для экономического развития, хотя эта цель часто может достигаться иными путями, нежели простое подражание опыту Запада. Я хочу сказать, что законы так и останутся словами на бумаге, если большие и сильные группы избирателей в составе населения не будут стремиться обеспечить их правоприменение. К сожалению, во многих бедных странах таких групп избирателей не существует.

Причины сохранения статус-кво

Загадка развития заключается в том, почему, особенно после наступления демократии, широкие массы эксплуатируемого населения в бедных, но демократических, странах не объединяются, чтобы путем голосования отстранить от власти элиту, которая их эксплуатирует. Почему они не меняют систему, чтобы создать возможности для всех? Простое, но, на мой взгляд, некорректное объяснение состоит в том, что большинство демократий является мнимыми демократиями, где эксплуатируемые легко поддаются обману, имеют мало денег и не способны отстаивать собственные интересы.

Напротив, я считаю, что многие бедные страны настолько пронизаны неравенством, что ни одна из стратегий реформ не получает явной поддержки, и, таким образом, статус-кво сохраняется, несмотря на его крайнюю неэффективность. Позвольте мне привести упрощенный пример того, что я имею в виду. Рассмотрим общество, в котором есть три «группы избирателей»: монополист, владеющий всеми предприятиями, образованный средний класс, представители которого занимают должности управляющих предприятиями (а также квалифицированных специалистов, таких как архитекторы и врачи), и необразованное малоимущее население, работающее на этих предприятиях. Предположим, что любые две группы, голосующие за реформу, способны «протолкнуть» ее (как и во всех демократиях, эта ситуация является несовершенной: богатые обладают силой благодаря своим деньгам, а бедные — благодаря своей численности).

Рассмотрим два вида реформ. Во-первых, рыночные реформы, позволяющие каждому открыть предприятие, конкурирующее с монополистом. Однако лишь образованные люди могут составить бизнес-план и получить финансирование, чтобы воспользоваться этой возможностью. Во-вторых, реформы системы образования, позволяющие каждому получить образование.

Очевидно, что монополист будет противодействовать рыночным реформам, так как он столкнется с конкуренцией, которая уменьшит его прибыль. Образованные же люди будут противодействовать реформам образования, так как они тоже столкнутся с конкуренцией (со стороны слоев населения, получивших образование в результате реформ) за доходные рабочие места, которые они в настоящее время занимают. Но получит ли та или иная из этих групп поддержку, чтобы «провалить» реформы, которые их не устраивают?

Ответ вполне может быть утвердительным. Монополист предпочел бы дать образование малоимущим, так как это обеспечило бы ему более широкую массу трудовых ресурсов, из которых можно выбирать менеджеров, и, таким образом, возможность снизить заработную плату. Однако монополист понимает также, что если он будет голосовать за расширение образования, ему придется иметь дело с рабочей силой (состоящей из бывших необразованных и ранее образованных слоев населения), которая едина в своих интересах. Эта расширенная группа избирателей будет стремиться к проведению рыночных реформ. Для предотвращения

более серьезных потерь от рыночных реформ, монополист вступит в союз с образованным населением против расширения образовательных возможностей.

Если вероятность принятия реформ образования низка, необразованные слои населения могут отвергнуть рыночные реформы, предпочтя им статус-кво. Рыночные реформы расширяют возможности образованных слоев населения, но они также имеют обратную сторону для малоимущих. Поскольку у образованных больше деловых возможностей, те из них, кто решит продолжать оказывать услуги, например, в сфере здравоохранения, могут запрашивать за них более высокую плату. Необразованные слои населения, возможности трудоустройства которых повышаются лишь незначительно (если вообще повышаются), могут столкнуться с существенно более высокой стоимостью жизни в результате тех новых возможностей, которые возникли у образованных. Они могут объединиться с монополистом, чтобы голосовать против рыночных реформ.

«Исправление» избирателей

Таким образом, даже в обществе, где политические институты обеспечивают возможность для выражения гражданами их предпочтений, изначальное неравенство (в образовании и благосостоянии) может быть самовоспроизводящимся. Граждане, опасаясь, что одна группа может получить преимущество за счет скудных доходов другой, начинают вести себя как крабы в ведерке, не давая друг другу выбраться наружу. Неопределенность относительно того, кто получит выгоды от реформы, может еще больше усилить сопротивление. Недостаточное развитие вполне может сохраняться с молчаливого согласия эксплуатируемых даже при наличии хорошо функционирующих политических институтов. Наконец, приведенный пример, хотя и упрощенный, согласуется с теми фактами, что слишком многие бедные страны, такие как Индия, недооценивают всеобщее образование, переоценивая при этом высшее образование, и что малоимущие и необразованные слои населения в ряде стран Латинской Америки выступают против (частичной) экономической либерализации, так как, по их мнению, она создаст мало новых возможностей, но приведет к дополнительным потерям.

Какие из этого можно извлечь уроки для развития? Очевидно, что ответ «исправить политические институты», скорее всего, является неполным, если вообще правильным. «Исправить избирателей», возможно, — более правильный ответ, но как это сделать? Ряд стран, добившихся успехов в развитии, таких как Корея, провел серьезные земельные реформы и реформы образования до начала экономического подъема, как и ряд штатов Индии с высокими темпами роста. Представляется, что реформы, уменьшающие неравенство в обеспеченности факторами производства (такими как земля) и улучшающие доступ к образованию и финансированию, могут усилить базу избирателей, поддерживающих более широкую либерализацию экономики. То есть экономика свободного доступа, возможно, является необходимым этапом перехода к экономике свободного предпринимательства. Однако не следует преуменьшать трудности проведения таких реформ, направленных на расширение обеспеченности ресурсами, в обществах с очень высоким уровнем неравенства. Основной вывод заключается в том, что развитие, вероятно, будет сложным политическим процессом, основную тяжесть которого придется нести самим гражданам страны. Внешний мир может оказать некоторую помощь, но только если население страны заинтересовано в реформах. А заинтересованность — даже в чем-то столь полезном, как реформы в целях развития, — не должна восприниматься как нечто само собой разумеющееся. ■