

Министерство образования Российской Федерации
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Санкт-Петербургский государственный университет
экономики и финансов»

Хорте Зиберт

Эффект кобры

Как можно избежать заблуждений
в экономической политике

Перевод с немецкого
под редакцией П. И. Гребенникова

Издательство
Санкт-Петербургского государственного
университета
экономики и финансов

2003

ББК 65.9

З 59

Зиберт Х. Эффект кобры. Как можно избежать заблуждений в экономической политике. Перевод с немецкого под редакцией П. И. Гребенникова. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2003. – 244 с.

В книге рассматривается опыт государственного регулирования национальных рыночных хозяйств во 2-ой половине XX в. и оценивается его результативность в свете современной экономической теории.

Рассчитана на широкий круг читателей; полезна в качестве дополнительного чтения (Readings) при изучении курсов «Макроэкономики» и «Экономической политики».

*Русский текст подготовлен Российско-немецким центром
СПбГУЭФ*

ISBN 5-7310-1636-4

© Deutsche Verlags-Anstalt GmbH
2003

«С третьей страницы я понял, что дочитаю книгу до конца. И что она нужна русскому читателю. Умно и доходчиво автор пишет об изобретательных политиках, которые стараются сделать как лучше, (и не только у нас), а получается как всегда, потому что люди изобретательней. А главное впечатление, пожалуй, таково: свободные люди в свободной экономике всегда лучше добиваются благосостояния и процветания своей страны, чем под бдительной опекой чиновников».

*Д. э. н., профессор, научный руководитель ГУ-ВШЭ,
президент фонда «Либеральная миссия».*

Е. Ясин.

«Этот труд должен стать обязательным чтением для граждан».

Frankfurter Allgemeine Zeitung.

«Ежедневная экономическая заутреня в Бундестаге по книге Хорста Зиберга, несомненно, принесла бы пользу немецкой политике».

Die Zeit.

Предисловие

Недолгие заблуждения всегда наилучшие.
Мольер

В этой книге речь идет о ложных экономико-политических установках, нелепых концепциях, ошибочных заключениях и заблуждениях. Говорят, заблуждения присущи людям. У Гете мы читаем: «Заблуждения любезны человеку». Возможно. Но если заблуждениями являются официальные доктрины, если заблуждения лежат в основе государственных экономических решений, то это приводит к страданиям большого числа людей. Так, из-за ошибочной политэкономической концепции население целого континента – Латинской Америки – вынуждено было пережить потерянное десятилетие, во время которого производство на душу населения не росло, а сокращалось; в другой большой части света – в странах централизованного коммунистического планирования – идеология экспроприации частной собственности на столетие завела людей в экономическую разруху и лишила их свободы.

Такие ошибки в развитии общества или даже взрыв спекулятивного пузыря в Японии в 1990г. подтверждают правильность замечания Франциско Мауриак¹: «Государственные деятели, как хирурги: их ошибки смертельны» и мало утешительным представляется изречение саркастического Оскара Уайта: «Опыт – это имя, которым каждый называет свою глупость».

При экономико-политических дебатах в Германии мне не давал покоя вопрос: как могло случиться, что целое народное хозяйство в важнейших экономических вопросах следует за ошибочными представлениями, что общественная философия страны основана на заблуждениях?

¹ Mauriac Francois (1885 – 1970) – французский католический писатель и журналист, лауреат нобелевской премии по литературе 1952 г.

Вот типичный пример, иллюстрирующий проявление такой философии. Если в Германии 34 млн. наемных рабочих отработывает в год 58 млрд. часов, то насколько может возрасти занятость при сокращении рабочего дня с 8 до 7 часов? Насколько она возрастет, если: а) запретить 1,7 млрд. сверхурочных часов? б) общий объем работы разделить на большее число людей? в) перейти на 32 часовую рабочую неделю? г) повысить налог на оборудование? д) ввести плату с каждого места обучения?

Соответствуют ли эти и аналогичные наивные представления истинным основам современной конкуренции и, в частности, конкуренции местоположения?²

Когда я читаю, что пишут международные организации о Германии и слушаю моих иностранных коллег, то ощущаю себя в положении Будды перед горящим домом из «Календарных стихов» Брехта. Там Будда говорит: «На днях видел я дом. Он горел. На крыше взвивалось пламя. Я приблизился и заметил, что в доме еще были люди. Я вошел в дом и закричал им, что на крыше огонь и чтобы они скорей выбегали. Но люди не поторопились. Один спросил меня, в то время как огонь опаливал его брови, что снаружи, не идет ли дождь, нет ли ветра, есть ли другой дом и т. д. Не ответив, я вышел вон».

Как должна измениться ситуация к лучшему, чтобы эта притча не стала капуцинадой для экономической политики? Если бы спросить добрую фею, какие компоненты должна содержать экономическая концепция Германии, обеспечивающая долговременный успех, то что ответила бы фея? Менее лирично и более прозаично вопрос звучит так: какой современной экономической политике должны придерживаться правящие партии? Имеется ли согласие по основным направлениям развития Германии в изменившихся мирохозяйственных условиях?

При подготовке экономико-политической книги возникает дилемма: если сделать ее научной, то теряется прикладной характер рассматриваемых проблем; при усилении прагматического аспекта может не хватать академической глубины и научной серьезности. Я надеюсь, что смог разрешить этот конфликт посредством обсуждения основополагающих вопросов в облегченной форме. Поэтому в этой книге я был вынужден отказаться от перечисле-

² См. гл. 3.

ния всех источников приводимых данных. Большинство из них взяты из ежегодных докладов Совета экономических экспертов³ об общеэкономическом развитии Германии или из публикаций Института мировой экономики в Киле.

Данная книга основана на ряде моих экономико-политических публикаций, обращенных к широкой общественности: «Риск объединения. Экономико-политическая терапия» (1992), посвященной объединению двух частей Германии; «Иссякает ли работа в Германии? Новая дорога к росту занятости» (1994) и «Безработица без конца? Стратегия для увеличения занятости» (1998). В этих работах я довожу до абсурда некоторые через чур поверхностные экономико-политические представления.

Экономико-политические идеи являются также ответами на вопросы, которые ставились в многочисленных дискуссиях. Не всех, кто помог мне посредством обсуждения этих вопросов, я могу здесь поблагодарить. Естественно, что формированию моих представлений способствовали мои коллеги в Совете экспертов и его научный штаб. Еще большее влияние оказали на меня дискуссии с моими коллегами в Институте мировой экономики. Не остались без последствий для моих убеждений и многочисленные беседы с министрами различных ведомств и двумя бундесканцлерами. В этих беседах в центре внимания всегда был поиск правильного экономического пути.

Мне хочется поблагодарить госпожу Jutta M. Arpe, профессор, доктор наук Gernot Klepper, Alfred Boss, Jörg Dörke, Rainer Schmidt, Michael Stolpe, дипломированных специалистов Jan Gottschalk, Katrin Springer, Eduard Herda и Sascha Schornstein, которые помогали мне в поисках материалов и проверке данных, а

³ Совет экономических экспертов (полностью: der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – совет экспертов по оценке общеэкономического развития) – создан на основе принятого Бундестагом закона от 14.08.1963 г. для периодической оценки экономического развития ФРГ, чтобы облегчить понимание состояния немецкой экономики государственными инстанциями и общественностью. Совет состоит из пяти членов, обладающих выдающимися знаниями в области экономической теории и практики; члены совета приглашаются Президентом ФРГ сроком на 5 лет по рекомендации федерального правительства; членами совета могут стать не занятые на государственной службе специалисты: профессора вузов или научно-исследовательских институтов. Совет экономических экспертов ежегодно (обычно в ноябре) публикует доклад о состоянии и перспективах экономики ФРГ. – *Прим. перев.*

также госпожу Nicole Petersohn, подготовившей рукопись для издания. Господин E. Herda критически прочитал отдельные части рукописи. Благодарен я также своему ноутбуку, который оказался для непоседливого научного кочевника идеальным компаньоном при написании этой книги.

Предисловие к русскому изданию

В этой книге речь идет о неверных побуждениях, порождаемых экономической политикой, о ложных сигналах, посылаемых институциональной системой национального хозяйства, и о неправильном общеэкономическом управлении, неизбежном в этих условиях. Правильно подавать сигналы – это главная и одновременно самая трудная задача экономической политики. В немецкой политической экономии эта проблема обсуждается в концепции «экономического порядка» (*Wirtschaftsordnung*). Эта концепция была создана 30-40 гг. XX столетия Фрайбургской школой. Позже ее идеи развивались в других местах, в том числе и в Киле. К этому порядку функционирования рыночной экономики относятся, например, правила мировой торговли и международной финансовой архитектуры, а также политика поддержки конкуренции, препятствующая монополизации, образованию картелей и трестов. Все это неотъемлемые элементы рыночной экономики.

В процессе трансформации посткоммунистических обществ возник институциональный вакуум, так как побудительные мотивы и права собственности в самом широком смысле не были однозначно определены. Теперь эти права отчасти сформировались в результате проявления собственной инициативы отдельных граждан. Будет интересно понаблюдать за тем, как станет развиваться система экономических стимулов в России.

Horst Siebert

Kiel. August 2003

ОТ РЕДАКТОРА

Являясь инициатором перевода данной книги на русский язык, изложу побудившие меня к этому мотивы.

Автор книги при ее написании ориентировался главным образом на современного читателя ФРГ, тесно соприкасающегося с обсуждаемыми в книге проблемами. И первое, что привлекло мое внимание с самого начала ее прочтения, – актуальность рассматриваемых вопросов для нынешней России. Какие методы и с какой интенсивностью следует использовать правительству для упрочения национальной экономики? За что должен нести ответственность Центральный банк страны? Почему необходим переход от перераспределительной к накопительной пенсионной системе? Чем заменить дорогую и малоэффективную государственную систему здравоохранения? Действительно ли профсоюзы способны защитить долгосрочные интересы наемных рабочих? Как случилось, что образцовая в прошлом европейская система высшего образования сегодня уступает в результативности американской системе? В чем суть эффективной миграционной политики? И наконец, главное, как должна вести себя страна в условиях начавшейся четверть века назад и быстро развивающейся глобализации экономических, социальных и политических процессов, совпавшей с переходом от постиндустриальной экономики услуг к экономике информации и коммуникации?

Казалось бы, попытка обсудить такой широкий круг сложных вопросов в небольшой книге, предназначенной для широкого круга читателей, обречена на провал. Однако профессору Х. Зиберту она, по-моему, удалась, благодаря его высокой научной квалификации и многолетнему профессиональному наблюдению за развитием экономик различных стран.

Как отмечает автор в своем Предисловии, ориентация на широкий круг читателей, не обладающих специальными экономическими знаниями, ограничивает возможности строгого научного доказательства выдвигаемых положений. Тем не менее, Х. Зиберт достаточно убедительно сумел продемонстрировать практическую значимость современной экономической теории в целом и макроэкономики в частности. Читатели на конкретных примерах могут убедиться в том, что такие, вроде бы, абстрактные категории, как

«риск недобросовестности», «якорь денежной политики», «оптимальность по Парето» и многие другие, позволяют систематизировать и глубже понять современные экономические явления, подтверждая правоту поговорки: нет ничего практичнее хорошей теории.

После поражения системы реального социализма в соревновании с системой рыночного хозяйства можно было бы ожидать, что исходные положения теории национального хозяйства – эффективность рыночного распределения факторов и результатов производства, ограничение экономической роли государства минимальным числом функций, признание частной инициативы в качестве главного источника экономического роста и инноваций – утвердятся в сознании здравомыслящих граждан, особенно в индустриально развитых странах. Поэтому парадоксальным представляется тот факт, что в книге, написанной для современного немецкого читателя, автору приходится защищать известные экономические истины и одну из самых больших глав (гл. 14) посвящать обоснованию экономической неэффективности уравнительного распределения результатов общественного производства. Выходит, что не только ортодоксальный социализм, но и гипертрофированное социальное рыночное хозяйство разрушает морально-этические основы эффективной экономики. В преобладающей мере по этой причине периоды «экономического чуда» в различных странах (ФРГ, Швеция, Япония) перерастают в затяжные периоды экономической депрессии. Об этом следует помнить политикам, склонным ради победы на выборах злоупотреблять обещаниями большей социальной справедливости.

Выражаю большую благодарность профессору Рольфу Бексу (Rolf Becks) из Технического университета Дармштадта за предоставленную возможность ознакомиться с данной книгой, а также профессору Гюнтеру Габишу (Günter Gabisch) и его сотруднице Марин Линнерт (Mareen Linnert) из Геттингенского университета за консультации по вопросам мудреной системы социального обеспечения ФРГ.

*Д. э. н., профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области образования
П. И. Гребенников*

Глава 1. Эффект кобры

*Заблуждения имеют свою ценность,
но не всегда и не везде.
Не всякий, кто едет в Индию,
откроет Америку.
Эрих Кестнер¹.*

В годы английского колониализма в Индии там в одно время развелось много кобр. Чтобы справиться с их нашествием, правительство установило премию за каждую доставленную голову кобры. Предполагалось, что индийцы будут ловить кобр. Но как отреагировали они? Они стали выращивать кобр для получения премии за их головы. С таким «эффектом кобры» можно встретиться в повседневной жизни повсюду.

Во время нефтяного кризиса в 1992–1994 гг. правительство Венесуэлы хотело сократить потребление нефтепродуктов внутри страны в целях увеличения их экспорта. Поскольку по политическим причинам оно не могло повысить цены на бензин, то в столице страны Каракасе избрали административный способ ограничения автомобильного движения: по четным дням недели разрешалось ездить на автомобилях с четными номерами, а по нечетным – на автомобилях с нечетными номерами. Что сделали венесуэльцы? Они быстро завели по два автомобиля – один с четным, другой с нечетным номером. Похожие сообщения поступали из Афин.

Об изворотливости индивидов

Таких примеров имеется в избытке. Административное регулирование квартирной платы вводится для защиты квартиросъемщиков от ее чрезмерного роста. Но это снижает заинтересованность домовладельцев строить новые квартиры и в результате становится труднее их найти. Тот, кто имеет квартиру – защищен таким регулированием; тот, кто не имеет – не защищен. Как сооб-

¹ Кдстнер Erich (1899-1974) – известный немецкий детский писатель.

щали из Австрии, процесс пошел еще дальше. Не плохо обеспеченные менеджеры, художники и профессора для престижа имеют квартиру в Вене, несмотря на то, что места их профессиональной деятельности находятся далеко за пределами столицы. Квартиры пустуют, так как из-за низкой арендной платы их нет смысла сдавать. Предложение квартир резко сократилось. Но ведь контроль над арендной платой был введен не для этого.

Распределение мест в вузах по специальностям, пользующимся повышенным спросом, посредством Центральной службы предоставления учебных мест, находящейся в Дортмунде, привело к уменьшению предложения таких мест, так как они стали распределяться и между теми абитуриентами, которые во время ожидания в очереди по различным причинам передумали поступать на данную специальность. Из-за этого приходится проводить второй раунд распределения и в результате некоторые получали желаемые места уже во второй половине семестра. Кроме того, такой порядок заполнения студенческих мест побуждает университеты уменьшать их предложение.

Если бюрократия начнет заведовать песком в Сахаре, то и там он будет дефицитным благом.

В рассмотренных случаях политики не достигали поставленных целей. Люди выбирают такой вариант поведения, который позволяет обходить установленные политиками правила. Для многих это становится нормой жизни, как для бравого солдата Швейка, который в соответствии со своей манерой исполнения законов всегда находил лазейку, чтобы истолковывать приказы в своем смысле: «Осмелюсь доложить, господин обер-лейтенант, все в порядке; только кошка набезобразничала, сожрала канарейку!»²

В искусстве экономического выживания люди вынуждены прибегать к всевозможным выдумкам. Крестьянская изворотливость основывается на фантазии и дерзости; приходится быть хитрым, как лиса, смотреть на вещи трезво, ловко находить выгодные решения, быстро использовать малейшие шансы. Эти черты формировались исторически; можно вспомнить о суровых условиях сельскохозяйственного производства в некоторых местностях Германии таких, как суровые швабские Альпы или крайне бедный Западный лес. Чтобы как-то облегчить собственную судьбу в та-

² Гашик Я. Приключения бравого солдата швейка. М. 1977. С. 118.

ких условиях, нужно было смотреть дальше узкого горизонта текущего производства, познавать и использовать все возможности в свою пользу.

В современной экономической теории мы обозначаем это термином «ассоциативные способности». Это относится к тем, кто хитрит и так ловко ведет свою деятельность, что несколько улучшает свое существование, не нанося ущерба другим, как, например, в «Магребских историях»³ Грегора фон Реццори⁴: «Каждый товар имел по 6 цен: для бедных, для богатых и для иностранцев; в свою очередь эти цены различались для умных бедных и глупых бедных, для умных богатых и глупых богатых, для умных иностранцев и глупых иностранцев».

Если нельзя исключить недобросовестности отдельных лиц, в процессе их взаимодействия через рынок, то это тем более не достижимо во взаимоотношении индивида с представителями коллективов и государственной власти. Между отдельными производителями и государственными чиновниками, между предприятием и служащими, между гражданами и министром финансов, или более конкретно, между налогоплательщиками и финансовым ведомством, между бюро по трудоустройству и безработными, между службой социальной помощи и ее получателями, между каждым экономическим агентом и государством существует широкое поле для возникновения «эффекта кобры», под которым подразумевается стремление людей обойти правила, устанавливаемые политиками. Прежде всего, это считается допустимым и совершенно легальным поведением в теневой экономике взаимного оказания услуг (Do-It-Yourself), особенно в сельских местностях между членами общин. В Италии в системе национального счетоводства *economia sommersa* (подпольное производство) официально добавляется к ВВП в виде экспертно определяемого процента. Широко распространенным уклонением от правил является занятие личными делами во время работы на предприятиях и в учреждениях. Политики охотно говорят о «злоупотреблениях», когда люди ведут себя не так, как они себе это представляли в момент разработки законов. Однако в действительности люди действуют в соответствии с теми побуждениями, которые обусловлены проводимой политикой. В игре Дави-

³ «Maghrebinischen Geschichten» – литературный бестселлер в послевоенной Германии.

⁴ Gregor von Rezzoris (1914-1998) – писатель, родился в Румынии.

да с Голиафом они, прежде всего, хотят получить свободное пространство, в котором можно хозяйствовать по своему усмотрению без опеки государства.

В экстремальной форме описанная ситуация существует в авторитарных государствах и особенно при диктатуре, когда самостоятельность индивида существенно ограничена, пространство свободы сведено к минимуму и выход за его пределы опасен для жизни. Так во времена Веймарской республики артист кабаре должен был прикидываться шутом (как это делал Фридрих Луфт) для того, чтобы вообще иметь возможность выступать перед публикой с остро критическими репликами, которые сходили с рук, несмотря на присутствие партийных контролеров. Впечатляющее это было описано Вернером Финком⁵, когда кабаретист спрашивает агента, тайно записывающего его выступление: «Не слишком ли быстро я говорю? Поспеваеете Вы за мной? Или я должен следовать за Вами?»

Будучи строго контролируемыми обществами, диктаторские режимы закрыты внутри и снаружи. В экстремальных случаях такие государства отгораживают граждан стеной, так как даже при малой открытости внешнему миру люди начинают проявлять неповиновение. Когда такие ограничения свободы становятся невыносимыми, тогда граждане «голосуют ногами». Человек покидает свою страну. Если «вентиль» наружу открыт достаточно широко, то система может рухнуть. Именно это случилось с коммунистическим централизованно планируемым хозяйством (ГДР), когда венгерское правительство 19.08.1989 г. открыло границу для восточногерманских граждан, выезжающих в отпуск.

Чего не могут знать политики

Обратимся снова к многочисленным экономическим проблемам, которые неотделимы от вопросов свободы граждан и области их экономической самостоятельности. Основополагающая проблема состоит в том, что государственный деятель, даже имея самые добрые намерения, встречается с большими трудностями, когда устанавливает правила для большого числа людей. Он располагает только самой малой толикой информации о том, как прореагируют граждане на новые правила.

⁵ «Alter Narr - Was nun?», Berlin 1972, S. 62.

В экономической теории эта ситуация описывается моделью принципал–агент. Принципал устанавливает правила; на это он уполномочен либо демократическим волеизлиянием, либо, как в старину, в силу своей власти правителя. Агенты – граждане – должны действовать в рамках установленных правил. Цель правителя – ввести такие правила, чтобы соблюдающие их люди вели себя в соответствии с его желаниями. Следовательно, при выработке правил принципалу нужно предвидеть, как люди будут реагировать на их введение. При этом принципал должен представлять, какие цели преследует отдельный индивид, под давлением каких обстоятельств он находится, с какой поддержкой или с каким противостоянием он прореагирует на вводимые правила. Применительно к взиманию налогов эта проблема лучше всего выражена знаменитым высказыванием Кольбера: «Сбор налогов – это ошпыливание гуся таким образом, чтобы получить как можно больше перьев при минимальном шипении».

Следующая проблема состоит в том, что государственный деятель при установлении правил обладает лишь ограниченной информацией о состоянии дел в отдельных областях народного хозяйства. Он знает очень мало или ничего не знает о ситуации в отдельных предприятиях; он либо вообще не может представить себе, какова там обстановка, либо представляет ее очень приблизительно. В Германии около 3 млн. предприятий производят продукцию, инвестируют и обеспечивают занятость. Условия хозяйствования на них существенно различаются в зависимости от того, является ли предприятие большим или малым, возникло оно недавно или функционирует много лет, производит ли оно на экспорт или на внутренний рынок, выпускает промышленную продукцию или оказывает услуги, расположено ли оно в большом городе или в сельской местности, предлагает ли оно на рынке пиццу или программное обеспечение. То, что устанавливает государство, должно распространяться на всех. Есть основания сомневаться в том, что член парламента или специалист министерства имеет представление о состоянии экономики всего множества предприятий. Еще меньше можно быть уверенным, что он знает, как будут действовать его постановления.

Существенные различия имеют также 80 млн. потребителей Германии; не у всех одинаковые предпочтения и возможности удовлетворения своих потребностей. Государственные учреждения не

могут предвидеть фантазии 80 млн. покупателей. Аналогичная ситуация возникает, когда преподаватель вуза узнает о многообразии ассоциативных способностей отдельной личности посредством проведения в большом университете курсового экзамена для 800 студентов по, так называемым, «тестам» (Multiple-Choice-Task). В этом случае экзаменационные вопросы должны формулироваться так, чтобы экзаменуемый однозначно ассоциировал с текстом задания правильный по мнению преподавателя ответ. Тем самым поощряются средние или «нормальные» ассоциации. Двойку получают те, кто думает несколько глубже, кто принимает в расчет дополнительные условия, при которых ответ будет другим, но эти условия в тексте задания не сформулированы из-за того, что задание станет слишком сложным для других. Точно такие же проблемы возникают при установлении норм экономического поведения. Между государством и первичными экономическими ячейками информация распределена ассиметрично; поэтому государство не может предвидеть, каков потенциал уклонений участников рыночных сделок в народном хозяйстве. Следовательно, устанавливаемые правила не должны быть сложными и они не должны меняться от случая к случаю.

Сказка о короле Вупла

Недостаток информации у творцов экономической политики и самостоятельное поведение участников рыночных сделок приводят к тому, что возникают последствия, которые заранее не были просчитаны политиками. Об этом говорится в легенде о хорошем короле Вупла⁶, который был обеспокоен высокой ценой хлеба в своем королевстве. Хлеб должен быть доступен всем; хлеб слишком важный продукт и поэтому неважно, что говорит о цене хлеба чистая теория рыночного хозяйства. В конце концов, речь идет о людях. Исходя из этих соображений, король послал своих герольдов провозгласить по всей стране, что цена на хлеб будет ограничена сверху. Такая забота о подданных получила широкую поддержку в народе. Каждый день к королю поступали хвалебные сообщения. Однако вскоре пекари стали роптать: из-за подорожания дров

⁶ В рифмованной форме см. O.V. Trebeis, *Nationaloekonomologie*, 7.Auflage, Tuebingen 1994, S. 259.

и труда подмастерьев они стали нести убытки, так как не могли рост издержек переложить на покупателей. Они стали требовать, чтобы мельники снизили цену на муку; в свою очередь мельники стали предлагать меньшую цену крестьянам за зерно. Со временем цена на зерно упала настолько, что крестьянам выгодней стало не продавать его мельнику, а использовать самим, в т. ч. и на корм скоту. Кроме того, вместо зерна они стали выращивать другие культуры. К королю стали поступать сообщения о том, что амбары недостаточно полны, что за хлебом с раннего утра выстраиваются очереди, так как пекари стали выпекать меньше хлеба и его не хватает на всех. Советники короля, забыв о хвале декрету о низкой цене на хлеб, сконцентрировали свое внимание на пустых амбарах. Вскоре добрый король созвал комиссию, которая после долгого анализа пришла к выводу: установление директивной цены на хлеб нарушило действие рыночных законов спроса и предложения; для увеличения предложения королю нужно отказаться от вмешательства на рынке хлеба. (В одном немецком научно-исследовательском экономическом институте ряд сотрудников предлагает снизить ставку процента). По зрелому размышлению добрый король восстановил свободное функционирование рынка, поняв, что в долгосрочном плане это улучшит снабжение его подданных хлебом. Есть современный вариант этой легенды: низкая цена хлеба в бывших коммунистических странах привела к тому, что те, кому повезло купить хлеб – а это было делом случая, – кормили им домашнюю птицу, сокращая доступность хлеба для других людей.

Сложное сплетение экономических зависимостей

Политик, принимающий экономические решения, должен учитывать, что последствия проводимых им мероприятий, – как было в примере с королем Вупла, – могут проявиться в тех местах народного хозяйства, в которых это и не предполагалось. Предположим, что кто-то предлагает защитить европейских производителей компьютерных чипов посредством импортных пошлин или нормирования процента отечественных чипов в готовой продукции. Это нанесет ущерб тем отечественным отраслям экономики, которые используют чипы, прежде всего машиностроению, а следовательно и экспорту Германии; общее сальдо такого мероприятия – народнохозяйственные потери. Или возьмем добровольное самоогра-

нижение европейских покупателей японских автомобилей в 90-х годах XX в., предпринятое для защиты отечественных автомобилестроителей. Сначала целесообразность этого мероприятия всем казалась очевидной. Но вскоре из-за уменьшения конкуренции автомобили в Европе подорожали и японские автомобильные фирмы стали получать на европейских рынках больше прибыли; поэтому они укрепили свои позиции, чего вовсе не хотели инициаторы патристического самоограничения. К счастью, от него быстро отказались.

Часто последствия экономических мероприятий проявляются через достаточно долгий промежуток времени после их осуществления. При этом их проявление во 2-м, в 3-м или 4-м раундах может быть совершенно иным, чем ожидавшийся первичный эффект. Обычно проходит некоторое время прежде, чем чрезмерный прирост количества денег в обращении проявится в росте уровня цен и участники рыночных сделок заметят снижение своей покупательной способности. Во времена существования немецкого Центрального банка (Бундесбанка) это время составляло от 8 до 10 кварталов. Или возьмем налог на машины и оборудование (капитал), о котором снова ведутся дискуссии. Предлагается привязать финансирование расходов по социальному страхованию не к сфере трудовых отношений, а к используемому капиталу. Для многих, кто об этом слышит первый раз, идея кажется привлекательной. Однако предприниматели на это ответят сокращением объема инвестиций и замедлением обновления капитала. Частично они вывезут капитал в те страны, где такой налог отсутствует. Каковы будут последствия? Уменьшится капиталовооруженность труда немецких рабочих и понизится их производительность. Это приведет к снижению заработной платы или, по крайней мере, к замедлению ее роста. Если профсоюзам удастся сохранить заработную плату не тронутой, то возрастет безработица. В итоге финансовая база для финансирования расходов по социальному страхованию сузится. Но приведенный пример имеет продолжение. Известно, что ускоренная амортизация, которая разрешена фирмам, благоприятно отражается на инвестициях; но эта зависимость проявляется лишь тогда, когда стоит вопрос, обновлять ли оборудование. При увеличении налога на капитал этот вопрос становится не актуальным и положительного воздействия ускоренной амортизации на экономический рост и занятость не будет.

Еще более долговременное воздействие имеют ограничения на увольнение, призванные гарантировать трудящимся их рабочие места. На первый взгляд такие ограничения не имеют отрицательных последствий; они направлены на решение одной из главнейших экономических задач – обеспечение высокого уровня занятости. Но когда предприятие окажется в кризисном состоянии, будь то из-за конъюнктурного спада, изменения отраслевой структуры экономики или вследствие специфических трудностей бизнеса, то обнаружится, что фирма не может освободиться от излишней рабочей силы или это будет связано с большими социальными выплатами. Из-за системы ограничений на увольнение труд превращается в квази-постоянный фактор производства, что препятствует выходу из кризиса. В будущем при каждом решении об увеличении занятости предприниматель примет во внимание, что это повышает постоянные затраты. При выборе между дополнительным оборудованием и дополнительным трудом предпочтительным окажется оборудование. Так защита рабочих мест систематически снижает спрос на труд, увеличивая безработицу.

Проявление последствий экономических мероприятий в тех сферах, где это не предполагалось, или позднее, чем ожидалось, является следствием сложного сплетения экономически взаимозависимых многочисленных и разнообразных событий, в которых взаимодействует большое число участников. В связи с этим экономисты создали теорию общего экономического равновесия, в которой учитываются отмеченные взаимозависимости и которая позволяет понять, как в народном хозяйстве шаг за шагом развиваются отдельные мероприятия или экзогенные импульсы. Тем самым обращается внимание на то, что нужно рассматривать экономическую систему в целом. При краткосрочном и частичном анализе экономической действительности многое остается в тени. Поэтому, несмотря на несовершенство модели общего экономического равновесия, она позволяет отражать реальность. Основная ее идея: все зависит от всего.

В естественных науках также установлено, что незначительное само по себе действие, повторенное определенное число раз, со временем усиливается настолько, что выводит систему из равновесия, как, например, нефтяное пятно, проникающее в грунтовые воды. Похожее происходит в народнохозяйственной системе. Так, на рынке труда Германии незначительное для отдельного предпринимателя

событие, умноженное на три миллиона (примерно столько предпринимателей в Германии), может сильно изменить конъюнктуру; соответственно действует мало заметное для отдельного рабочего изменение в условиях найма, будучи повторенным 34 млн раз (примерное число работников). К тому же действие может быть усилено за счет эффекта синергизма. То, что в экологической системе все взаимосвязано, сегодня является само собой разумеющимся даже для шестиклассников. Народное хозяйство тоже является сложной системой, в которой каждое изменение сопровождается множеством различных эффектов. Экономисты их называют издержками последствий. Как не раз будет показано в этой книге, они играют важную роль. Поэтому на каждом пакете экономических мероприятий должно быть официальное предупреждение: «Спрашивайте политиков о побочных эффектах».

Под понятиями «проблема принципал–агент», «риск недобросовестности», «теория стимулов» и «асимметричное распределение информации» в экономической теории скрывается широкая палитра примеров, иллюстрирующих, как при введении институциональных норм возникают ложные стимулы. Завышенные цены на сельскохозяйственную продукцию ведут к ее перепроизводству (Западная Европа), заниженные цены – к недопроизводству (бывшие страны с централизованным планированием производства); контроль за квартирной платой снижает предложение жилья, фальшивые стимулы на рынке труда создают безработицу.

Взмах крыла мотылька

Иногда равновесие настолько хрупко, что достаточно минимального толчка, для того, чтобы возникла совершенно новая ситуация. Это та последняя капля, которая переполняет бочку, или часто цитируемый взмах крыла мотылька, разрушающий всю конструкцию. Примером может служить уже упоминавшееся открытие границы Венгрии у станции Сопрон, которое привело к падению ГДР, а затем и всей коммунистической системы в Восточной Европе. Другой пример – «бостонское чаепитие», послужившее толчком к американской революции. Толчком к революции во Франции явилось банкротство ее финансовой системы 16 августа 1788 вследствие хронического дефицита государственного бюджета и роста задолженности государства. Во всех этих случаях общественные

системы рухнули молниеносно, мощно и всеобъемлющи. Но не только революции переворачивают ожидания, стимулы и оценки; это происходит и при менее серьезных изменениях, например при переоценке валюты на финансовых рынках.

Наряду с ожиданиями может измениться господствующая парадигма окружающей действительности и тогда люди начинают по-новому ориентироваться. Непонятное объясняется на основе новых предпосылок. Тогда опыт прошлого уже нельзя линейно экстраполировать в будущее. Проекция на основе статистической регрессии больше не помогает. На обломках старой системы возникают новые взаимозависимости.

Эти обстоятельства необходимо учитывать экономистам-теоретикам: экономические модели, призванные описывать и объяснять общественные структуры, должны содержать пороговые величины, при достижении которых количество переходит в качество и структуры модифицируются. Взаимозависимости в экономической системе не детерминированы, а обладают существенной неопределенностью; они могут стохастически меняться шаг за шагом, пока полностью не изменятся. При таком подходе силы, выводящие систему из равновесия, заслуживают не меньшего внимания, чем силы, поддерживающие его.

Для политиков времена таких переломных ситуаций очень рискованны, так как прошлое не может больше служить образцом будущего. Преобразования легко могут обернуться против власти имущих. Одновременно политик получает шанс использовать ситуацию в свою пользу. Бисмарк изображал это следующим образом: «Мировая история не подъезжает к своим великим событиям, как поезд, с постоянной скоростью. Нет, она движется вперед рывками, но с неопределимой мощью. Нужно лишь всегда следить за тем, не виден ли господь бог за шествием истории, и тогда подскочить и зацепиться краешком плаща, чтобы тебя унесло настолько, насколько нужно».

Устанавливать правила с позиций индивида

До сих пор постоянно обращалось внимание на то, как индивид реагирует на правила и как в связи с этим они должны разрабатываться. При этом один из основополагающих вопросов звучит так: действительно ли и в какой мере законодатель (принци-

пал) представляет интересы индивидов, насколько он легитимен? Анализ диктаторских режимов показывает, что модель принципал-агент неверно отражает действительность, ее основы слишком узки. Политик, в конечном счете, не является принципалом. Принципалом или сувереном являются граждане, перед которым политик в ответе.

Такой взгляд ведет к далеко идущей интерпретации правил общественной системы: они возникают в результате длительного эволюционного процесса посредством добровольного соглашения между индивидами. Граждане передают право принятия решений общественным институтам, если это представляется им более эффективным. Когда существуют правила, определяющие порядок переговоров и сделок, то снижается неопределенность относительно возможных стратегических вариантов поведения контрагентов. Транзакционные издержки снижаются, например, когда достигается согласие о деньгах как всеобщем средстве платежа, или о принципах выполнения договоренностей. Права собственности и пользования – это важнейшие институциональные правила, устраняющие в рыночных сделках неопределенность и дающие возможность участникам торга определять полезность и альтернативные затраты. Такую же роль играет конституция, которая создает и поддерживает единство государства и его граждан. В результате возникает центр, уполномоченный принимать решения, касающиеся отдельных граждан, т. е. власть. Эта власть нуждается в контроле.

Вы не можете все время водить людей за нос

Люди имеют определенное представление о том, как действует тот или иной инструмент экономической политики. Индивид всегда тщательно оценивает то, с чем он встречается. Таков исходный пункт теории рациональных ожиданий, за которую американский экономист Роберт Е. Лукас в 1995 г. получил нобелевскую премию. В соответствии с этой теорией участники рыночных сделок имеют представления о том, как протекают рыночные процессы. Поэтому люди могут себе представить, к какому результату эти процессы придут. Когда в модели предполагается, что такие предвидения совершенны, тогда последствия экономической политики оказываются полностью учтенными участниками сделок. Если, например, количество находящихся в обращении денег будет чрез-

мерно увеличено, то экономические субъекты будут ожидать инфляцию. В текущем периоде они постараются не продавать материальные ценности, придерживая их на будущее. В результате предложение материальных активов снизится, и цены действительно возрастут. Кредиторы будут требовать повышенной номинальной ставки процента. И если в такой ситуации политики будут настоятельно просить граждан сохранять уверенность в будущем, то граждане насторожатся. Политик должен себе представлять, что участники рыночных сделок подойдут к его призывам и действиям со скальпелем рациональных ожиданий. Это означает, что его поле действий ограничено. Как заметил еще Авраам Линкольн: «Вы можете дурачить отдельных людей все время и можете некоторое время дурачить всех людей, но Вы не можете все время обманывать всех людей». Политик окажется в трудном, если не безнадежном положении, когда общественность утратит доверие к его словам; тогда его речи звучать в пустоте, они воспринимаются как демагогия, как пелена слов.

«Aus Frack nit» (делать назло) называется это в Кельне с использованием старогерманского слова «vras», что в старину означало «мечь». Так поступают, когда не хотят вести себя так, как ожидает другой. В роли такого другого может оказаться политик, который потерял доверие к себе и не следует больше воле граждан. Он играет медведю танцевальную музыку, а медведь не танцует.

Сделать правильный выбор между верными и ошибочными стимулами – основная проблема экономической политики. От него зависит, правильно ли будут установлены указатели. С проблемой стимулов мы встречаемся повсюду: при налогообложении, в медицинском страховании, при выплате пособия безработным и материальной помощи бедным. И прежде всего, когда речь идет о производственных и инвестиционных стимулах, о разработке каркаса народного хозяйства, определяющего спрос на рабочую силу; здесь ошибочные решения имеют особенно тяжелые последствия.

Глава 2. Великие политэкономические заблуждения

*Каждое заблуждение проходит три стадии:
на первой оно вызывается из небытия,
на второй его не хотят признавать,
на третьей с ним ничего не поделать.*
Грилларцер¹

В истории имеется много примеров, иллюстрирующих, как экономическая политика в большей или меньшей степени не достигала цели. В основе всех этих случаев лежало неверное представление о том, как функционирует экономика, как в народном хозяйстве возникают основополагающие взаимозависимости. При этом центральным звеном заблуждений часто было ложное представление о том, как люди будут реагировать на устанавливаемые условия (правила) хозяйствования.

Обобществление средств производства

Великие заблуждения длятся десятилетиями, пока не наступит историческое прозрение и не обнаружится их ошибочность. Сначала, когда новая экономическая идея постепенно прокладывает себе путь, ситуация часто на короткое время улучшается; это длится до тех пор, пока ее ошибочность и полная неосуществимость не станут очевидными. То, что ошибочность идеи удастся обнаружить не сразу, связано со многими причинами: воодушевление новыми идеями помогает преодолевать возникающие неприятности, которым легко и охотно находят кажущиеся рациональными объяснения. Так, можно кое-что сваливать на тех, кто в старой преобразуемой системе все делал неправильно. Помогает также нахождение внутреннего или внешнего козла отпущения, на которого можно возложить ответственность за ошибочное направление развития. В крайнем случае,

¹ Франц Грилларцер (1791–1872) – австрийский поэт.

для обеспечения сплоченности общества внутри страны можно использовать войну, как бы цинично это не звучало. Но и помимо этого политик имеет много инструментов для того, чтобы прикрыть свои неудачи и отодвинуть на время отрицательные эффекты. Например, можно приукрасить статистические данные и ввести в заблуждение коллективное сознание. И наконец, надо учитывать, что эрозия производственного потенциала экономики не сразу становится очевидной.

Выдающимся примером великого политэкономического заблуждения была легенда о коммунистическом централизованном планировании. Проникшись идеей справедливости, национализировали средства производства, организовали все народное хозяйство по единому централизованному плану, ликвидировали частную собственность. В промышленности предполагалось использовать эффект снижения затрат при укрупнении производства. Людей освободили от необходимости принимать решения по экономическим и политическим вопросам. Во времена сталинизма они даже не могли выбирать свое место жительства и вид работы. Тем самым были подавлены все индивидуальные стимулы. У кого в такой системе мог быть кровный интерес производить качественные блага? У кого были побуждения сберегать и инвестировать, создавать новый капитал и закладывать, тем самым, основы будущего для себя и своих детей? Все экономические стимулы были задавлены государством – левиафаном; все покрылось безразличием.

Система всеобщего централизованного планирования столкнулась с необъятной и неразрешимой информационной проблемой. На стадии составления народнохозяйственных планов предприятия, обязанные сообщать «наверх» о своих производственных возможностях и потребностях в материалах, были заинтересованы запрашивать побольше средств производства и в то же время брать на себя поменьше обязательств по выпуску продукции. Это облегчало руководителям предприятий выполнять централизованные планы и предотвращало придирки, выговоры и разного рода штрафные санкции вплоть до отправки в сибирские лагеря. В результате орган централизованного планирования получал от предприятий полностью искаженную информацию. На стадии выполнения плана никто не гарантировал, что товар найдет своего потребителя, а потребитель – искомый товар. Потрясающей была основная цель социалистической экономической политики – обеспечить всеобщее

«товарное покрытие», т. е. доставить в нужное время и место нужные товары в нужном количестве и качестве. Если экономическая политика направлена на достижение такой цели, то это верный признак, что в действительности «товарного покрытия», как правило, не будет.

Однако ложные производственные стимулы, недостаток информации, сложные проблемы координации – это еще не все; в системе отсутствовали инновационные стимулы, как то: поиск новых технологий и новых видов продукции, готовность использовать открывающиеся новые возможности, даже если они связаны с риском.

Если в 30-х гг. в России индустриализация обеспечила статистически отмечаемый экономический рост, а вторая мировая война прикрыла основополагающие системные недостатки плановой экономики, то в 70-е и особенно в 80-е годы неэффективность коммунистической системы централизованного планирования становилась все более очевидной. Благодаря развитию средств массовой информации, способных беспрепятственно пересекать границы и проникать за «железный занавес», усилился демонстрационный эффект. Открытость западных обществ обнаружила свое превосходство не только в экономических инновациях, но и в новом стиле жизни, например, в моде или в музыке, который, спонтанно зародившись в среде западной молодежи, со временем перенимался на Востоке.

Это соревнование социально-экономических систем является примером институционального соревнования, в котором государства с различными политэкономическими парадигмами и институциональными правилами находятся в явной или неявной конкуренции. Разумеется, что такое соревнование действительно лишь тогда, когда для людей, осознавших на основе демонстрационного эффекта внешнего мира необходимость преобразований, существует возможность подать свой голос и заявить о своем недовольстве, вынуждая общественную систему измениться. Так произошло в некоторых странах, например в Польше и Венгрии, где в 80-х годах открытая критика политической системы пробила себе дорогу. Или заинтересованные в преобразованиях люди могут «голосовать ногами» и повернуться к своей стране спиной, как это случилось в конце 80-х годов в бывшей ГДР.

Прошло не мало времени, пока скрытый в коммунизме эффект кобры вышел на свет божий, пока эрозия его производственных способностей стала очевидной. Поэтому нужно учитывать, что от

заблуждений избавляются постепенно и долго, что движение по ложному пути порождает зависимости, осложняющие выход на правильную дорогу.

Централизованное планирование является уже примером из учебника истории. Но можно привести современные примеры ошибочного управления. Даже в нашем народном хозяйстве, например, в сфере здравоохранения, социального страхования в целом, да и в области высшего образования существуют проблемы стимулирования, информации, координации и инноваций, хотя они не так острые, как при централизованном планировании.

Между тем такие экономисты, как Людвиг фон Мизес², еще в конце 30-х гг. XX в. предсказывали неэффективность плановой системы и предвидели рост интенсивности интервенций государства в экономику по «теории нефтяного пятна». В соответствии с этой теорией вмешательство государства в экономику распространяется как нефтяное пятно в грунтовых водах: введение государственного регулирования в одной сфере влечет за собой регулирование других. Когда устанавливается верхний предел цены на хлеб, пекари переключаются на сдобу; если будет введена предельная цена и на сдобу, то они вместо этих двух изделий будут производить печенье, пока и на печенье не будет установлен предел цены. Со временем придется также устанавливать государственные цены на муку и труд. Похожее случилось после установления нижнего предела цен в рамках европейской аграрной политики: образовались молочные озера и сахарные горы, так что пришлось дополнить политику цен введением количественных ограничений на объемы производства сельскохозяйственной продукции.

Прощай, планирование

Представление о необходимости национализации важнейших средств производства играло большую роль и в Германии после второй мировой войны. Военные годы приучили думать в категориях «регулируемой экономики» и в начале 60-х годов в университете Кельна читались лекции по курсу регулируемой экономики (*economie dirigee*). В 1947 г. программа ХДС в британской зоне Германии содержала требование национализировать горнодобываю-

² Людвиг фон Мизес (1881-1973) – экономист «австрийской школы».

щую, сталелитейную и другие крупные отрасли промышленности. До проведения денежной реформы необходимо было иметь мужество или, по крайней мере, твердо верить в эффективность рыночного механизма, чтобы освободить цены. Известен анекдот, в соответствии с которым, тогдашний директор департамента экономики в англо-американской зоне Людвиг Эрхард перед введением немецкой марки предложил американскому верховному комиссару генералу Клею отменить регламентирование цен и генерал сказал: «Мои советники говорят, что Вы собираетесь совершить большую ошибку», на что Эрхард ответил: «Не волнуйтесь, генерал; мои советники говорят мне то же самое». Принятие рыночной экономики проходило трудно. Только в 1959 г. на годесбергском съезде СДПГ было принято основополагающее решение о рыночной экономике. Но еще и в 70-х годах в Германии существовало мнение, в том числе и в научных кругах, о необходимости государственного регулирования инвестиций.

Во Франции концепция планирования играла большую роль вплоть до 80-х годов. Комиссариат по планированию разрабатывал пятилетние народнохозяйственные планы. План представлял желаемое развитие таких макроэкономических показателей, как темп роста ВВП, норма накопления, инфляция, занятость и отраслевая структура. Он не был обязателен для предприятий и выполнял индикативную функцию. Предприятия должны были на него ориентироваться, например, при определении своих инвестиций. Значимые сектора экономики были национализированы и для государственных предприятий план был обязательным. Деятельность негосударственных предприятий направлялась на достижение запланированных показателей селективно действующими инструментами такими, как налоги и процентные ставки, а также инвестиционными заказами государства. Чтобы направить на выполнение народнохозяйственного плана деятельность негосударственных предприятий, применялись выборочно действующие инструменты такие, как мероприятия налоговой и процентной политик, инвестиционные заказы.

Франция хотела, чтобы такие формы хозяйствования использовались и в Европейском Союзе, но это коренным образом противоречило немецкой ориентации на сильно развитое рыночное хозяйство, которое, в конечном счете, и было введено в объединенной Европе. Сегодня можно задаться вопросом, смогла бы западная

Европа сохранить и укрепить свою международную конкурентоспособность, если бы был выбран французский путь; был бы для прежних коммунистических стран центральной и восточной Европы образ западной Европы столь же привлекателен. Возможно, централизованное планирование в этих странах просуществовало бы значительно дольше; и возможно, коммунизм не потерпел бы крах или это произошло бы не так скоро. Во всяком случае, политэкономическая философия во Франции изменилась: сегодня там тоже происходит масштабная приватизация.

В слабо развитых и развивающихся странах идея централизованного планирования до конца 80-х годов тоже была в фаворе. Многие элиты молодых стран воспитывались в Москве. Русская модель гарантировала руководству развивающихся стран долготельную власть, не то, что в демократических странах, в которых ротация правительства и оппозиции является нормальным средством контроля за властью и уменьшения имеющих долгосрочные последствия ошибок. Отсюда проистекала вера экономистов в возможность планирования общественного развития и осуществимость экономического роста. Так планирование в Индии основывалось на многосекторной модели типа input-output, посредством которой пытались охватить межотраслевые взаимосвязи народного хозяйства. Только в 80-х и 90-х годах с крушением коммунистической системы изменилась экономико-политическая парадигма и развивающихся странах.

Потерянное десятилетие Латинской Америки

Идея Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) устанавливать международное разделение труда «сверху» была такой же ошибкой, как централизованное планирование внутри стран. Общность основополагающей идеи очевидно: эффект снижения затрат от укрупнения производства нужно использовать не только в национальном, но и в мировом хозяйстве. Тезис: если все холодильники производить в одном месте, то издержки снизятся. Следовательно, нужна специализация между странами: Венгрия производит автобусы, Чехословакия – трамваи, а Восточная Германия – вагоны для транссибирской железной дороги. К сожалению, в таком сверху установленном разделении труда отсутствовал один элемент динамичной экономики: конкуренция

между предприятиями, которая выполняет важную функцию – выявляет новые технические и экономические решения. Как отметил Хайек³, конкуренция есть двигатель открытий, механизм, который побуждает к решениям, снижающим затраты. Официально декларированная или государством утвержденная специализация стран-членов СЭВ исключала конкуренцию во многих отношениях и не только между коммунистическими странами, но и между западными странами, так как страны-члены СЭВ были исключены из международного разделения труда. Поэтому восточный блок не знал истинное соотношение между ограниченностью различных видов ресурсов.

Ложное разделение труда существовало не только между странами-членами СЭВ. Латинская Америка тоже потерпела фиаско в своей внешнеторговой ориентации. Потерянное десятилетие 80-х годов, во время которого реальные доходы на душу населения снижались ежегодно на 1 процент, не в последнюю очередь связано с ошибочной внешнеторговой ориентацией. В начале 50-х годов Singler и Prebisch⁴ выдвинули тезис, что показатель реальных условий обмена, так называемый «term of trade», развивающихся стран по ряду причин постоянно ухудшается и поэтому эти страны вынуждены экспортировать все больше своей продукции для поддержания определенного объема импорта. Получается, что они производят все больше продукции, но это есть «порождающий бедность» рост, при котором благосостояние не увеличивается; таков был их тезис.

На основе этого интеллектуалы Латинской Америки проводили политику импортозамещения, в соответствии с которой отечественная продукция должна была заменить импорт. Но до тех пор, пока отечественные заменители импорта не станут конкурентоспособными на мировом рынке, отечественные производители должны были быть защищены ввозными пошлинами. Это напоминало идею немецкого экономиста XIX в. Листа⁵, провозгласившего необходимость защиты молодых отечественных отраслей посредством импортных пошлин.

³ Фридрих фон Хайек (1899-1992) – один из экономистов «австрийской школы», лауреат Нобелевской премии по экономике 1974 г.

⁴ См. Siebert H., *Aussenwirtschaft*, 7. Auflage, Stuttgart 2000, S. 160.

⁵ List, *Der internationale Handel, die Handelspolitik und der deutsche Zollverein*, Stuttgart 1941

В начале казалось, что эта стратегия себя оправдывает. Но в результате такая политика настолько защитила отечественную экономику, что ее международная конкурентоспособность оказалась утерянной. Совершенно иной подход был у стран Юго-Восточной Азии; они включили в международную конкуренцию как экспортные отрасли, так и отрасли, производящие продукцию для замещения импорта, хотя некоторые из них, например, Южная Корея, стимулировали экспорт посредством льготных кредитов. Несколько других ошибок, допущенных в 70-х годах в Латинской Америке, – популистская экономическая политика, вызвавшая монетарную нестабильность, большой внутренний долг государства и неудержимый рост внешней задолженности, использовавшаяся не для инвестиций, а для потребления, – привели в 80-х годах к дефолту и краху этой системы. Экономико-политическая идея оказалась ошибочной и также, как в коммунистическом планируемом хозяйстве, от нее горько пострадали люди. В Латинской Америке это длилось целое десятилетие.

Английская болезнь

В 60-х годах в Великобритании возникла ситуация, когда ни одна из целей экономической политики не была достигнута; крайне необычное положение и очень скверная исходная экономическая позиция. Экономика развивалась вяло, оживления не отмечалось и не ожидалось. Инновации, которые могли бы двинуть народное хозяйство вперед, не появлялись. Одновременно господствовала инфляция, так что страна познакомилась с новым экономическим феноменом – стагфляцией, которая означает сочетание экономического застоя (стагнации) с высоким темпом роста цен. Развитие инфляции сопровождалось жесткими переговорами о номинальной заработной плате, которые часто прерывались забастовками.

Британская экономика была неконкурентоспособной на мировом рынке, и счет текущих операций платежного баланса был отрицательный. Это означало, что притязания британской экономики, превышали ее производственные возможности, потребление превышало производство. Рост цен внутри страны сдерживал экспорт, и английский фунт стерлингов оказался под угрозой обесценения. В 1967 г. он был девальвирован. Великобритания, как сегодня некоторые развивающиеся страны, была

вынуждена в 50-70-х гг. неоднократно обращаться за помощью в МВФ, чтобы покрыть дефицит по счету текущих операций. Такое неприятное положение получило название английская болезнь. Ее причины кроились в структурных слабостях британского народного хозяйства, которые, в свою очередь, были порождены неправильным институциональным механизмом его регулирования. Необходимо было выбрать новые ориентиры, учитывающие изменившиеся условия, в частности, утрату положения колониальной державы, и в этих условиях сориентировать экономику на международную конкуренцию.

Миттеран и политика спроса

В 1981 г. социалист Миттеран был избран французским президентом. Его экономическая программа предусматривала политику, которая должна была придать экономике большую динамику посредством увеличения государственных расходов, в том числе, за счет дефицита госбюджета. Затем она была дополнена мощными элементами перераспределения национального дохода и сочувствием экспансионистской политике заработной платы. Уже через два года обнаружилось, что концепция не реализуется. Госбюджет и счет текущих операций оказались дефицитными, инфляция возросла. Французский франк должен был девальвироваться по отношению к немецкой марке. Только ожидаемая динамика не хотела появляться.

Наглядное сравнение с валютой непосредственного соседа хорошо показывало необходимость корректировки политического курса. Девальвация отчетливо показала французам, что политика Миттерана не верна, особенно в сравнении с Германией. При этом финансовые рынки сыграли решающую роль арбитра. Они не доверяли концепции Миттерана и оценили ее отрицательно; портфельные инвестиции покинули Францию, что, в конечном счете, вынудило девальвировать франк. Так Миттеран с горечью узнал, что значит потерять доверие капитала к экономической политике страны, и правоту изречения: «Капитал имеет память слона, сердце кролика и быстрые ноги газели». В 1983 г. Миттеран развернул экономическую политику на 180°. С тех пор в политике «франк вперед» центральное место заняло ограничение расходов. Несмотря

на этот опыт, Лафонтен во время своего полугодового пребывания в кресле министра финансов Германии в 1998-1999 гг. проводил схожую с миттерановской политику. Его политика была кейнсианской: государственные расходы были увеличены, чтобы стимулировать совокупный спрос. Договора о заработной плате должны были вызвать эффект спроса; поэтому требования о росте зарплаты были приняты. То, что это могло бы привести к снижению занятости, было проигнорировано. На международном уровне была озвучена мелодия координации и поддержания фиксированного обменного курса.

В 60-х годах в экономической литературе под влиянием модного тогда в Германии кейнсианства господствовало мнение, что посредством инструментов экономической политики можно управлять экономической конъюнктурой, сглаживать экономические циклы и особенно уменьшать спады. Спадом в то время считалось снижение в 1967 г. ВВП на 0,3%, (с позиций сегодняшнего дня это воспринимается как незначительная рецессия), и существовавшая тогда безработица в 1,7% (сегодня, когда она равна 9%, это вообще не считается поводом для вмешательства государства). Карл Шиллер проповедовал тогда концепцию общеэкономического регулирования, он пытался породнить макроэкономическое регулирование государства с рыночным хозяйством. Сегодня мы знаем, что возможности макроэкономического регулирования государства очень ограничены и «точная настройка» конъюнктурного цикла невозможна.

Ползучая эрозия экономики: Швеция

И наконец, в рамках нашего обозрения ошибок и заблуждений стоит упомянуть еще Швецию. По данным комиссии Линбека среди индустриально развитых стран Швеция по доходу на душу населения скатилась с 3-го места в 1970 г. на 14-е в 1991 г. В начале 90-х гг. в Швеции разразился экономический кризис, самый тяжелый с 30-х гг. К началу 90-х гг. безработица возросла в 4 раза и составила почти 8%, дефицит бюджета превысил 10% и грозил валютный кризис.

Причины шведского кризиса были разнообразны. В 80-х годах долгое время рост заработной платы опережал рост производительности труда. Инфляционное давление зарплаты и связанный с

ним рост цен вошли в конфликт со стремлением удержать стабильный обменный курс национальной валюты. В результате была утеряна ценовая конкурентоспособность на мировом рынке и прибыли предприятий снизились. Другая существенная компонента макроэкономической политики, фискальная политика, не согласовывалась с политикой стабильного обменного курса. Доля государственного бюджета в ВВП возросла с 25% в 1950 г до 70% в 1992 г.; это было связано с построением государства благосостояния. В результате экономические стимулы, обеспечивающие динамику национального хозяйства, были ослаблены.

В случае со Швецией интересно то, что начавшийся спад сначала долго не замечали; не верилось, что экономическая система разрушается. Внешний вид прекрасных зданий не позволял замечать эрозию их субстанции и необходимость ремонта. Удавалось даже длительное время еще поддерживать высокий уровень занятости.

Со временем неустойчивость фундамента экономической политики была обнаружена. Нельзя поддерживать долго то, что само не стоит. Политика не может долго противоречить экономическим закономерностям.

Снова и снова те же ошибки?

Следовало бы ожидать, что французский эксперимент при Миттеране отчетливо показал, что огня совокупного спроса недостаточно, чтобы придать народному хозяйству большую динамику. Но не проходит и 20 лет как Лафонтен предпринимает такую же попытку стимулирования спроса. Это выглядит так, как в бельгийской поговорке: «Опыт – это гребень, который нам дает природа, когда у нас уже нет волос». Очевидно, экономистам не нужно опасаться того, что в них не будут нуждаться: старые ошибки будут повторяться снова. Если некоторое утверждение не нравится, о нем стараются не вспоминать, даже в том случае, когда оно в основном подтвердилось опытом. Вероятно, хочется всегда слышать и писать в средствах массовой информации нечто новое. Конечно, этот процесс могут инициировать и сами ученые, которые из-за любопытства хотят выйти за пределы привычной парадигмы и проверить новую концепцию. Поэтому не всегда политики являются зачинателями чего-то нового. Как отмечал Кейнс: «идеи

экономистов и социальных философов – и когда они правы, и когда ошибаются – имеют гораздо большее значение, чем принято думать. В действительности только они и правят миром. Люди практики, которые считают себя совершенно не подверженными интеллектуальным влияниям, обычно являются рабами какого-нибудь экономиста прошлого»⁶.

¹ Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. М. 1978. с. 458.

Глава 3. Политики в роли Дон-Кихотов. Беспомощность перед глобальными рынками?

Мой совет: лучше больше знать и меньше делать,
чем больше делать и меньше знать.

Бертольд Брехт

Глобализация у всех на устах. Мир сжимается; для тех, кто сегодня ужинает в Нью-Йорке, а завтра ведет важные переговоры в Штутгарте, мир стал уже одной глобальной деревней. Чего вообще можно достичь посредством национальной экономической политики в условиях глобальной взаимозависимости? Не борется ли политик, как Дон-Кихот, против ветряных мельниц, без какого-либо видимого результата?

Мир вокруг нас меняется

В «Изречениях Конфуция» Ф. Шиллера это звучит так:

«Трояко к нам приходит время:
Не спеша тащится к нам будущее,
Стрелой улетаёт настоящее,
Навечно застыло прошлое».

Сегодня дело обстоит совершенно не так, как описано в этих задумчивых стихах. Сегодня будущее уже не прибывает слишком медленно, оно уже здесь и экономические условия меняются внезапно. Срок службы изделий сокращается; для компьютеров он равен году и меньше. Фирмы, которые не могут обновлять продукцию в такой короткий срок, не имеют шансов на рынке. Поэтому на рынках новых продуктов позиции фирм ежегодно меняются, как в лотереи, с той лишь разницей, что их усердие влияет на распределение мест. Даже инвестиционные проекты окупаются быстрее; так предприятие Сименса по производству полупроводников в North Tyneside в северо-восточной Англии, в которое было

инвестировано 3 млрд немецких марок, окупилось за год; и дело не в том, что завод был открыт в присутствии британской королевы (это было в 1997г.); рынки становятся более окупаемыми.

Развитие двух мощных процессов вызывают коренные изменения в мировом хозяйстве: 1) интенсификация мировой конкуренции в результате устранения разного рода торговых барьеров, что ведет к усилению взаимосвязи рынков и 2) включение в международное разделение труда новых многонаселенных стран, особенно после падения железного занавеса.

Устранение сегментации рынков – одно из новых направлений развития мирового хозяйства – происходит под воздействием многих факторов. Интернет привел к информационной революции. К концу 2000 г. число пользователей Интернета во всем мире оценивалось в 400 млн.; к 2005 г. ожидается, что это число возрастет до 750 млн. Издержки коммуникации, и не только телекоммуникации, но и традиционных видов транспорта – морской фрахт, воздушное сообщение – в последние десятилетия сильно сократились. Кроме того, пошлины в последние 50 лет в ходе восьми раундов их снижения радикально уменьшились; к примеру, важные для мировой экономики американские пошлины снизились до 5% от их уровня 50 лет назад. Число членов Всемирной торговой организации (ВТО) возросло с 23 в 1947 г. до 140 в 2000 г. С 1986 по 2000 годы в ВТО вступили 52 страны. В 2002 г. в ВТО был принят Китай; активно готовится вступить в эту организацию Россия. Во многих странах произошла либерализация внутренних рынков, поэтому и там уменьшились торговые барьеры.

С коренными изменениями в прежних плановых хозяйствах средней и восточной Европы и открытием внешнему миру Китая важные регионы мира подключаются к международному разделению труда. С учетом того, что в Китае проживает 25% мирового населения, этот исторический процесс увеличит предложение на мировом рынке труда на четверть. Значит, индустриально развитые страны встретятся с новыми конкурентами.

Страх перед глобализацией: будут ли ставки заработной платы устанавливаться в Пекине?

В старых индустриальных странах опасаются, что развиваю-

щиеся страны лишат их конкурентных преимуществ; в результате в старых странах уменьшатся рабочие места и снизится благосостояние. Подключение богатых трудовыми ресурсами стран центральной и восточной Европы, а также стран тихоокеанского побережья к международному разделению труда, как полагают, отразится на Европе в целом и, в частности, на Германии, являющейся второй по величине мировой торговли нацией, экспорт которой составляет 30% и импорт примерно столько же. Аргумент: даже если не все трудоемкие товары из этих богатых населением стран попадут к нам, они окажут давление на дорогостоящие виды производств, как это было при поставках изделий из Тайваня и Южной Кореи. Между тем некоторые развивающиеся и слаборазвитые страны называются так по ошибке; они давно стали индустриально развитыми и имеют такую же или даже большую долю промышленности в общем производстве и в объеме экспорта, как старые промышленные страны; они добрались до верхней ступеньки на мировой пирамиде новых продуктов.

Рабочие уже опасаются, что огромное предложение труда в мировом хозяйстве приведет к тому, что зарплата будет определяться в Пекине и реальные доходы здешних рабочих и их шансы на занятость снизятся.

Когда экономист сталкивается с такими мрачными сценариями, он может и должен развеять опасения. Конечно, нельзя исключать, что давление на цены трудоемкой продукции будет иметь место. Но одновременно возникают новые рынки, которые, прежде всего, поглотят производящиеся у нас инвестиционные блага. Другими словами: пределы масштаба рынка, которые в прошлом определяли границы международного разделения труда, будут иметь все меньшее значение. Кстати, примерно 10 % нашего экспорта идет в центральную и восточную Европу, это столько же, сколько в США. Как раз из-за появления новых рынков индустриальные страны могут ожидать, что их реальные условия обмена (*terms of trade*) улучшатся. Это означает увеличение прибыльности внешней торговли индустриальных стран.

Но и слаборазвитые страны выигрывают. Международное разделение труда не является игрой с нулевым суммарным выигрышем, в которой один теряет то, что выигрывает другой. Развивающимся и слаборазвитым странам удалось поднять свою долю в мировой торговле с 17% в 1970 г. до почти 30% в 2000 г., т. е.

почти удвоить. Прежде всего, слаборазвитым странам удалось увеличить в своей структуре экспорта простые и средние по сложности изготовления промышленные товары.

Нужно также отказаться от представления, что международное разделение труда приводит к тому, что страны обмениваются только различающимися товарами, например, португальское вино обменивается на английское сукно, как в старом учебном примере Д. Риккардо, или американские компьютерные программы на немецкие машины для изготовления сигарет. При такой межотраслевой торговле, т. е. торговле между различными отраслями национальных экономик, одна из отраслей в каждой стране должна сокращаться, если расширяется другая, так как каждая страна выигрывает от специализации производства. В отличие от такой межотраслевой торговли современное международное разделение труда сочетается с обменом схожими товарами: немецкие автомобили экспортируются во Францию, а французские в Германию. Французское вино везут в Германию, но и немецкое вино продается во Франции. Также полуфабрикаты и инвестиционные товары одной и той же отрасли перетекают из одной страны в другую и обратно, как происходит, например, в интернационально взаимосвязанном автомобилестроении. Такой обмен в рамках одной отрасли, внутриотраслевая международная торговля, проистекает из желаний потребителей иметь разнообразную продукцию одного и того же вида. Такая торговля не сопровождается сокращением производства в данной отрасли по мере интенсификации международного обмена. Скорее, эта отрасль будет развиваться быстрее в обеих странах за счет выгод специализации на различных видах данной продукции, потребляемых в каждой стране.

И при чистой межотраслевой торговле рабочие, как правило, не должны терять. Наши квалифицированные рабочие выигрывают, так как мы экспортируем товары, при изготовлении которых наряду с техническим капиталом интенсивно используется и человеческий капитал. Между прочим, для нашего экспорта человеческий капитал также важен, как и технический капитал. И если спрос на экспортируемые нами товары растет вследствие расширения мирового рынка, то повышаются шансы квалифицированных рабочих увеличить свой доход.

Эмпирические данные не подтверждают опасений относительно того, что торговля со слаборазвитыми странами снижает зара-

ботную плату. Бесспорно, однако, что в индустриальных странах структура спроса на рабочую силу интенсивно меняется не в пользу низко квалифицированных профессий. Это наблюдается во всех индустриальных странах Европы и Америки. Так, в Германии в последние 20 лет спрос на неквалифицированных рабочих сократился на 1,2 млн., спрос на квалифицированных рабочих наоборот возрос на 2,5 млн. (см. также главу 6). При спаде в промышленности сильнее страдают малообразованные рабочие; при расширении сферы услуг в более благоприятном положении оказываются дипломированные специалисты.

Причиной изменения структуры спроса на труд в экономической литературе называют трудосберегающий технический прогресс. Он принимается в качестве исходной причины. Прямую связь с международным разделением труда не видят, хотя не исключено, что обмен между многонаселенной страной и страной, богато оснащенной капиталом, стимулирует поиск трудосберегающего технического прогресса. На примере Европы можно утверждать, что трудосберегающий технический прогресс является следствием относительно высокой заработной платы. Но поскольку такой же трудосберегающий технический прогресс имеет место в США при большой дифференциации заработной платы, то такое объяснение не бесспорно.

Если попытаться ответить на вопрос: к каким последствиям ведет сдвиг спроса на труд, то лучший ответ такой: повышение производительности труда, которое достигается как за счет производства новых продуктов, так и за счет новых технологий и лучшего образования рабочих. Все это сопровождается ростом спроса на труд. Однако часто посредством обучения рабочих не удается добиться повышения эффективности производства не только в коротком, но и в длинном периоде. Тогда помогает только дифференциация в оплате труда.

Другой отмеченный нами процесс, сопровождающий глобализацию, – интенсификация международной конкуренции – больше касается слаборазвитых стран, а не таких индустриальных стран, как Германия. Индустриальные страны сами содействуют острой конкуренции на рынках своей продукции посредством устранения сегментации рынков и сокращения жизненного цикла товара.

И наконец, обратим внимание на то, что процесс глобализации, который возник в 90-х годах XX столетия, в сущности, не представ-

ляет ничего нового. XIX век тоже был веком глобализации; открытие Америки и морское плавание в Индию и Азию можно рассматривать как важнейшие этапы глобализации. Даже если допустить, что в будущем появятся факторы, притормаживающие этот процесс, глобализация будет продолжаться; никто не сможет ее остановить и, прежде всего, потому, что каждая страна выигрывает от интенсификации международного разделения труда.

Как много промышленности нужно стране?

Германский экспорт сильно сконцентрирован на изделиях глубокой переработки, т. е. на промышленных изделиях, которые составляют 89% вывоза всех товаров и услуг. На услуги приходится только 9,9%, на горную промышленность – 0,2% и на сельское хозяйство – 0,7%. Четыре товарные группы обрабатывающей промышленности составляют 59% общего экспорта – это изделия машиностроения (18,9%), наземный транспорт (17,7%), химические продукты (12,2) и электротехнические изделия (10,3%).

Экспортируемые немецкие товары перерабатывающей промышленности располагаются в верхнем сегменте высоких и средних технологий, особенно в области машиностроения, автомобилестроения, химической продукции и электротехнических изделий. Внешнеторговые преимущества перечисленных секторов можно мерить специальными – коэффициентами RCA (Revealed comparative advantage). Положительные значения этих коэффициентов свидетельствуют о наличии конкурентных преимуществ, отрицательные – об отставании от конкурентов. В последние 30 лет эти коэффициенты имели стабильно высокое положительное значение для машиностроения, положительные, но несколько снижающиеся значения для отраслей медицинской, фармацевтической и автомобилестроения (табл. 3.1). Примером существенного снижения относительных преимуществ служит телекоммуникация и оптическая промышленность. В электротехнике относительное преимущество исчезло.

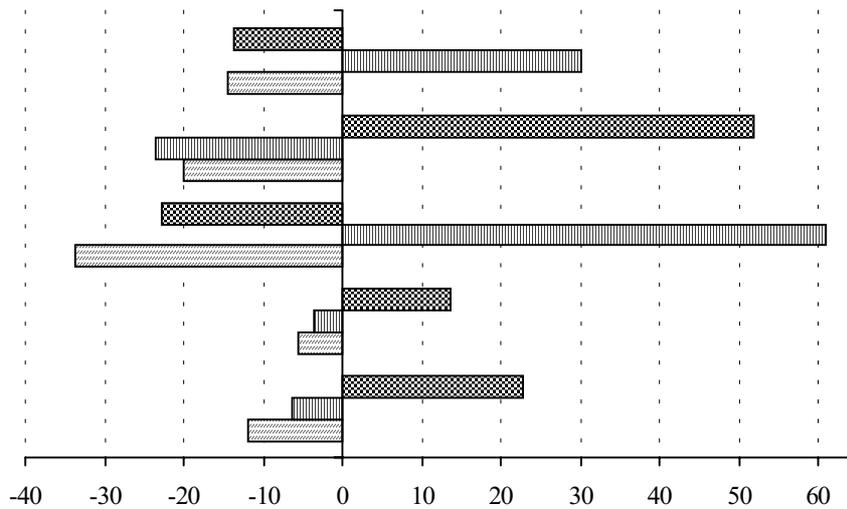
При межстрановом сравнении конкурентоспособности товаров высокой технологии Германия проигрывает США (рис. 3.1 отрицательная шкала).

В международном разделении труда Германия специализируется на продуктах средней технологии; в этом отношении она по-

хожа на Японию. Напротив, Франция и Великобритания специализируются на продуктах высокой технологии.

Таблица 3.1. Тренд сравнительных преимуществ Германии (RCA-коэффициент)

	1970 г.	1999 г.
Медицинские и фармацевтические изделия	48,9	34,9
Станки	89,3	97,9
Машины, аппараты, приборы	59,8	56,2
Техника для связи	25,5	- 14,7
Электрические машины	8,5	- 1,6
Транспортные средства	76,0	48,7
Фотоаппараты, оптические товары, часы	8,7	- 17,0



Обозначения: — высокие; — средние; — низкие.



Рис. 3.1. Значения коэффициентов конкурентоспособности товаров высокой, средней и низкой технологии в 1999 г. (США и Англия в 1998 г.)

Для меня остается открытым вопрос: имеют ли перспективу специализация немецкой промышленности в высшем сегменте продукции средней технологии (машиностроение, автомобилестроение,

химия и электротехника) и удержание этой ниши трудоемкой продукции в мировом хозяйстве. Не ясно также, обеспечит ли растущий доход слаборазвитых стран достаточный спрос на наши экспортируемые товары средней технологии, и, прежде всего, на инвестиционные блага, если на этом поле появятся другие такие же сильные поставщики.

Не следует ли немецким предпринимателям изменить такую специализацию, учитывая, что мировая отраслевая структура смещается в направлении информационной и коммуникационной технологии, а также биотехнологии и что именно там имеются возможности роста?

В действительности от предпринимателей требуется, чтобы они не ограничивались стремлением удержать и улучшить свою достигнутую конкурентоспособность, т. е. сохранять свои рыночные позиции в традиционных продуктах экспорта средней технологии и защищать эту нишу. Чтобы в меняющемся мире остаться на стремительно расширяющемся мировом рынке, они должны в большей мере использовать производственные инновации и лучше должны быть представлены в высоких технологиях. Для этого недостаточны энергично проведенные в начале 90-х годов мероприятия по снижению издержек за счет высвобождения рабочей силы. Удерживать и расширить свою долю рынка в длительном периоде можно лишь посредством инновационной стратегии и, прежде всего, за счет новой продукции.

При рассмотрении отраслевых изменений в конкурентоспособности нельзя проходить мимо тенденций прямых инвестиций. В течение многих лет более половины прямых инвестиций германских химических фирм осуществлялось за границей. Это означает, что местоположение данной отрасли оказывается за пределами Германии. Ярким примером является эмиграция фармацевтической индустрии. Hoechst объединился с Rhône-Poulenc в новую фирму Aventis со штаб-квартирой в Страсбурге. Фирма BASF в 2001 г. освободилась от фармацевтики, продав ее Abbott Laboratories.

В ходе структурных изменений значение такой важной для экспорта товаров глубокой переработки отрасли, как промышленность, заметно снижается. Если в 1970 г. в обрабатывающей промышленности было занято 38,1% всех трудящихся, то в 1999 г. эта цифра снизилась до 22,8%. Примерно также изменилась доля этого сектора экономики во вновь созданной ценности (в нацио-

нальном доходе). В США отмеченное снижение доли промышленности еще заметней. Доля занятых и доля во вновь созданной ценности там менее 20%. Даже если на эту тенденцию влияют переопределение отраслей экономики в статистическом учете и выделение из материального производства услуг, то все равно есть основные поставившие вопрос: сколько промышленности нужно стране? Понимание того, что промышленность может сокращаться все больше и больше, дается не легко.

При ответе на этот вопрос полезно вспомнить, что 250 лет назад аграрный сектор составлял 60 или 70% всего народного хозяйства и в Экономической таблице французского физиократа Франсуа Кенэ сельское хозяйство было ядром национальной экономики, а другие отрасли, как, например, торговля, лишь примыкали к нему. Сегодня в сельском хозяйстве Германии занято еще 900 тыс. человек, ровно 2,5% всех трудящихся. И при этом по большинству сельскохозяйственных продуктов страны Европейского сообщества обеспечивают сами себя на 110–130%. Тогда, – 250 лет назад, – невозможно было себе представить, что такая маленькая доля занятых может обеспечить питанием все население. Утверждение, что такой важный в то время сектор экономики однажды составит такую маленькую долю во вновь созданной ценности народного хозяйства, представлялось фантастическим. Поэтому через 300 лет нужно рассматривать как само собой разумеющееся, что промышленность в традиционном ее понимании не играет больше решающую роль в народном хозяйстве.

Парадигма конкуренции местонахождения

Наряду с усилением конкуренции на рынках благ и увеличением предложения на мировом рынке труда глобализация означает большую мобильность факторов производства. Мировая экономика характеризуется масштабным перемещением капитала. В последние два десятилетия прямые зарубежные инвестиции росли втрое быстрее, чем мировой экспорт, который, в свою очередь, рос вдвое быстрее мирового производства. Особенно мобильными стали портфельные инвестиции; они могут мгновенно, одним нажатием кнопки, переместиться из одной страны в другую. И технические знания стали в высшей степени подвижными; существенно мобильней стала квалифицированная рабочая сила.

С повышением мобильности производственных факторов возрастает значение нового способа объяснения международного разделения труда: парадигмы «конкуренции местоположения» (Standortwettbewerb – нем., competition among location – англ.). При этом речь идет не о конкуренции между фирмами за свою долю на мировых рынках благ, а о конкуренции между государствами или правительствами на мировых рынках за мобильные факторы производства: капитал, технические знания, высококвалифицированную рабочую силу.

Новое в этой парадигме то, что для государства, соответственно, правительства ограничивается свобода действий. Отток капитал из страны или замедление его притока в страну непосредственно уменьшает ее налоговую базу. Кроме того, рабочая сила оказывается менее оснащенной оборудованием и компьютерами, производительность труда снижается или растет более медленными темпами, а возможности роста национального дохода и занятости ухудшаются. Это еще более сокращает налоговую базу и затрудняет финансирование системы социального обеспечения. То же самое можно повторить относительно технических знаний и высококвалифицированной рабочей силы.

Негативные последствия оттока капитала и других мобильных факторов производства ограничивают возможности государства, прежде всего, при проведении фискальной политики. Если налоги на мобильные факторы производства будут высокими, то они утекут за границу или не будут притекать оттуда. Так конкуренция местоположения по существу ограничивает пространство действий политиков. Если они попытаются бороться с этим, то окажутся в положении Дон Кихота, ведущего несправедные битвы с ветряными мельницами. Разумеется, что проблема не сводится лишь к налогообложению; для фирм безразлично, насколько хорошо развита в стране инфраструктура, например, транспортная система; поэтому при конкуренции местоположения речь идет о чистом эффекте совместного влияния налогообложения и предложения общественных благ. Кроме того, в игру вступают и другие, так называемые «мягкие» факторы. Например, хороша ли система образования и в т. ч. университетская система, имеется ли необходимая для нормальной жизни сотрудников фирм природная среда, могут ли они получить услуги культурного характера при использовании свободного времени. Таким образом, конкуренция место-

нахождения принуждает власть действовать более эффективно. Власть не стала беспомощной, но она должна проводить политику по-иному. При своих решениях она должна учитывать, как на это прореагируют мобильные факторы производства.

Мобильность капитала влияет также на институциональные правила страны. Если такие механизмы регулирования как законодательство о труде или процедуры принятия решений на предприятии сложны, то фирмы могут обойти их, перемещаясь за границу. Поэтому механизм институционального регулирования экономики определяет, является ли Германия приемлемым местом ведения бизнеса.

Большая мобильность портфельных инвестиций не позволяет стране иметь нестабильную денежную систему. При монетарной нестабильности на финансовых рынках повышается ставка процента или обесценивается национальная валюта, а это недвусмысленно сигнализирует гражданам о недоверии бизнеса к проводимой стабилизационной политике. Поэтому правительства вынуждены придавать большое значение монетарной стабильности. Политики, которые это игнорируют, со временем наказывают себя валютным кризисом. Возможно, что большая ориентация на стабильность при проведении экономической политики в последние два десятилетия, является реакцией на изменившиеся во всем мире условия конкуренции местонахождения.

Конкуренция местонахождения затронула и мощь профсоюзов, так как при экспансивной политике заработной платы, при которой ее рост превышает рост производительности труда, капитал и технология уходят за границу. В результате снижается капиталовооруженность труда, что неблагоприятно сказывается на его производительности, а подрывает основу роста реальных доходов и занятости. В конце концов, профсоюзы в собственных интересах не могут проходить мимо стремительно сокращающегося числа своих членов. Они должны быть более сдержаны в своей политике заработной платы, если сами не хотят снизить благополучие своих членов.

Всемирные социальные нормативы – это решение?

Некоторые, например, ряд неправительственных организаций, видят решение проблемы в том, чтобы в развивающихся странах

установить такие же условия труда и социальные нормы как в индустриально-развитых странах. Некоторые неправительственные делегации усиленно требовали это в Сиэттле в 2000 г. на конференции по поводу неудачной попытки запустить новый раунд снижения таможенных пошлин. При этом речь идет не минимальных стандартах, которые большинство государств обязались выполнять по соглашению с МОТ относительно детского труда и прав профсоюзов. Имеются в виду социальные нормы, которые превышают эти минимальные стандарты.

Однако такие предписания были бы некорректны, так как рабочие в индустриально-развитых странах хорошо оснащены производительным капиталом и современной технологией. Их производительность значительно выше, чем где либо в мире. Поэтому развивающиеся страны пока могут использовать только труд, который у них имеется в достаточном количестве. При введении единых социальных норм эти страны лишились бы всяких перспектив. Требование единых социальных норм равносильно требованию одинаковой с индустриальными странами зарплаты; неизбежным последствием был бы резкий рост безработицы. Поэтому неудивительно, что это требование не было поддержано самими развивающимися странами.

Не имеет никакого смысла желать выравнивания сравнительных преимуществ стран земного шара. Разделение труда покоится на различиях в оснащении стран факторами производства. Это требование в интересах индустриальных, а не развивающихся стран. Третий мир согласился бы на это только в том случае, если бы индустриальные страны были готовы компенсировать необходимые для этого расходы. Даже в Европейском союзе невозможно гармонизировать стандарты рынка труда и системы социального обеспечения.

Стандартизация природопользования – комплексная проблема

Гармонизации требуют и в нормах природопользования. Часто приводимое при этом обоснование, что фирмы в различных странах нуждаются в одинаковых исходных условиях, необоснованно. Международное разделение труда основывается на различном ос-

нащении народных хозяйств трудом, капиталом и природными ресурсами. Если некоторые страны богато оснащены природными ресурсами, то они могут применять природоёмкие способы производства. И если они не придают такого же значения охране окружающей среды, как мы, то это не даёт нам право навязывать им свои предпочтения. Эти страны должны также сами нести издержки на сохранение и восстановление природной среды за счёт снижения своего реального дохода. Поэтому нам не следует устанавливать, как другим странам производить продукцию.

Однако совершенно по-другому надо поступать, когда речь идет об импорте благ, содержащих вредные вещества, идет ли речь о токсинах или возбудителях коровьего бешенства. В этих случаях мы имеем право устанавливать нормы качества импортируемых товаров. Естественно, это не должно быть основанием для протекционизма. Следует иметь в виду, что установление минимальных норм для импортируемых благ быстро может придать международную торговлю. Если каждая страна будет сама устанавливать нормативные требования по ввозимым товарам, то откроются просторы для волюнтаризма. Поэтому механизм правового регулирования международного разделения труда в рамках Всемирной торговой организации основывается не на принципе страны назначения товара, а на принципе страны его происхождения. Это значит, что должны признаваться нормы качества страны, производящей товар. По этому вопросу необходимо международное соглашение.

Особо стоит проблема единых норм охраны окружающей среды и общемировых природных ресурсов. Это относится к глобальному потеплению климата и сохранению разнообразия видов растительного и животного мира на земле. Нужно найти глобальное решение проблемы выбросов в атмосферу двуокиси углерода (CO_2). Но это, конечно, не значит, что индустриальные страны должны предписывать развивающимся странам допустимые нормы выбросов CO_2 . Вопрос сводится к тому, в какой мере индустриальные страны готовы принять участие в расходах по поддержанию качества окружающей среды во всем мире. В целом нужно искать механизм многостороннего регулирования, в соответствии с которым государства обязуются ограничивать выбросы CO_2 и держать их под контролем. При этом имеет смысл сокращать выбросы там, где это связано с наименьшими затратами. В сущности речь идет о том, чтобы договориться о правах использования отдельными госу-

дарствами окружающей среды в качестве хранилища вредных веществ.

В сфере международного разделения труда существует соответствующий механизм регулирования в рамках ВТО. Он обязывает государства придерживаться определенных правил международного обмена. Страны обязуются либерализовать внешнюю торговлю; элементы либерализации, которые они предоставляют одной стране, должны гарантироваться и всем другим странам.

Стабилизировать обменный курс невозможно

Посредством таких многосторонних договоров стараются также построить новую финансовую архитектуру с целью избежать финансовых кризисов. Имеются основания для большого скепсиса относительно рекомендаций установить границы колебания обменных курсов основных мировых валют. Мечты о возможности существования стабильных обменных курсов не практична и не реальна. Такая система, кроме прочего, требует долговременной согласованной денежной и финансовой политики трех больших регионов мира. Они должны проводить согласованную макроэкономическую политику. Это относится не только к денежной, но и к финансовой политике, а также к политике заработной платы, по крайней мере, в тех народных хозяйствах, в которых зарплата определяется не на рынке, а на основе тарифной политики. Но этого не будет. Обычно, отдельные страны не прочь решать свои проблемы за счет остального мира.

Конечно, можно вспомнить и о других сферах международной координации экономической политики, связанных с контролем над конкуренцией местоположения. В Европейском союзе это более чем очевидно. Достаточно упомянуть о требованиях возможно более всесторонней гармонизации управления фирмами: от общеевропейской тарифной политики до социального союза Европы. Однако думать, что Германия может вернуться от международной конкуренции посредством координации инструментов конкуренции местоположения, является иллюзией и ошибочной стратегией. Реакция Великобритании на предложение Германии о гармонизации налоговой системы в Европейском союзе была воспринята однозначно. Другие страны не позволяют устранить свои преимущества в конкуренции местоположения за счет гармонизации.

Что действительно нужно делать

Как мы приспосабливаемся к резким изменениям в мировой экономике? Как выглядит экономическая действительность в сложном индустриально-информационном обществе в условиях глобализации? На основе каких экономико-политических концепций мы можем ориентироваться в изменившихся условиях? Я считаю это центральными вопросами немецкой политики.

Стратегия не может состоять в том, что мы не будем участвовать в этой конкуренции. Оборонительная реакция на глобализацию – протекционизм – мы должны исключить из рассмотрения. Протекционизм лишил бы нас благосостояния, так как наша страна, производящая 1/3 ВВП за счет экспорта, была бы исключена из международного разделения труда. Внешнеторговые ограничения сократили бы тот очевидный прирост благосостояния, который мы реализуем из интеграции в Европе и международного разделения труда. Рано или поздно производительность нашего народного хозяйства упала бы. Это относится и к Европе в целом. Следовательно, мы должны ставить на конкуренцию.

Иногда создается впечатление, что экономико-политические дискуссии в Германии не замечают новых глобальных условий, они ориентируются на привычное прошлое. В мире перемен придерживаются курса статус-кво. Но в мировом хозяйстве нет состояний покоя. Ни в одном учебнике по экономике не написано, что однажды достигнутый уровень реального национального дохода страны сохраняется навечно. В ходе исторического развития государства могут иметь экономические спады, как это имело место в Аргентине, которая в 1990 г. входила в десятку богатейших стран земного шара, в Великобритании после 1945 г. а также в Швеции в последние три десятилетия. Можем ли мы исключить такой сценарий для Германии?

Можно ли говорить, что политики достаточно объясняют населению международные связи? Нет, это не так. Дошли ли до граждан мирохозяйственные вызовы? Еще раз нет, во всяком случае, таково впечатление. Приняли политики сами вызовы? Снова нет, об этом ничего не свидетельствует. Политикам следовало бы представить убедительную, заслуживающую доверие и последовательно реализуемую концепцию приспособления к глобальным изменениям. Это относится, конечно, не только к правительству и правящей

партии; оппозиционные партии тоже систематически должны искать ответы.

Приспособления неизбежны на всех уровнях, на которых разыгрывается международное соперничество: фирм, партнеров тарифных переговоров, государства. Центральным ориентиром должна быть забота о большей производительности и создание условий для того, чтобы прогресс был возможен. Инновации не падают, как манна с неба. Как народное хозяйство может добиться большей способности к инновациям и, прежде всего, к производственным инновациям? Что для этого нужно сделать и чего делать нельзя? Это мы рассмотрим в следующей главе. Во всяком случае, было бы заблуждением в этом вопросе полагаться на время.

Глава 4. Игра со стабильными деньгами

*Кто флиртует с инфляцией,
тот будет на ней женат*
Отмар Эммингер¹

Деньги – это то, что признается деньгами. Деньги являются средством счёта, платежа и сохранения ценности. Во всех культурах они играют решающую роль. «Деньги не имеют ног, но могут бегать» – говорят японцы; у китайцев есть такая поговорка: «Даже слепые могут увидеть деньги». Деньги есть нечто особенное. Их роль отметили и великие поэты. Фауст Гетте слегка иронично замечает: «Эта бумага, заменяющая золото и бриллианты, так удобна; каждый знает, что он имеет и перед обменом нежно торговаться». Оскар Уайт вспоминал: «Когда я был молодым, я думал, что деньги это важнейшая вещь на свете; теперь, когда я стар, я знаю, что так оно и есть».

Евро как рычаг европейской интеграции

В противоположность прошлому, когда ценность денег определялась золотом или другими металлами или, как было в годы войны, сигаретами, сегодня это обычные бумажные деньги. Банкноты – это куски бумаги, которые всеми признаются средством платежа. О каком либо «покрытии» не может быть и речи. В современных государствах деньги создаются Центральным (государственным) банком. Он выпускает деньги в том количестве, которое сохраняет стабильность их ценности. Если их напечатано слишком много и они попали в обращение, то ценность денег снижается. Возникает инфляция. Ценность денег основывается только на уверенности участников рыночных сделок в том, что Центральный банк регулирует количество находящихся в обращении банкнот так, чтобы их ценность не менялась. Поэтому деньги, в сущности, есть то, что люди признают деньгами. Если бы деньги не признавались участниками рыночных сделок, если бы продавец дома не принимал банкноты в качестве платы за покупку, то деньги потеряли бы свои функции

¹ Президент Бундесбанка в 1977–1979 гг.

средства счета, средства обмена и средства сохранения ценности. Таким образом, ценность денег в решающей мере зависит от доверия участников рыночных сделок к поведению Центрального банка и его репутации.

В Европе с 1 января 1999 г. создание денег было объединено. 12 из 15 членов Европейского союза отказались от своей денежной автономии, создав европейский валютный союз и передав право создания денег Европейскому центральному банку (ЕЦБ). Для этих 12-ти стран национальными деньгами является евро; Великобритания, Дания и Швеция оставили свои национальные валюты. «Где впереди идут деньги, там все дороги открыты» – говорил Шекспир. Политики надеялись использовать евро в качестве рычага для европейского объединения. Единые деньги должны теснее объединить народы Европы и исключить возможность дезинтеграции, политические перебранки, споры и войны в Западной Европе. Если представить себе ЕС в перспективе и заглянуть на 100 лет в будущее, то – если, конечно, процесс объединения Европы будет успешно продолжаться, – для граждан единая валюта станет само собой разумеющимся явлением, так же, как сегодня в Германии никто не платит по южно-немецким гульденам или монетам с Марком Курантом времен 1875 г. Конечно, валютный союз не дает полной гарантии политической интеграции, как показывает пример Югославии или раздел Австро-Венгрии после первой мировой войны, а также распад Советского Союза в 90-х годах XX века.

Кроме политических оснований, валютный союз покоится на экономических выгодах от снижения транзакционных издержек при обмене товаров, услуги использовании свободного времени людей, а также при международном переливе капиталов. В результате денежной интеграции процесс европейского объединения должен получить новый импульс.

Европейский центральный банк: репутация завоевывается только один раз

Европейский центральный банк – молодой эмиссионный банк и по определению к моменту создания не мог иметь никакой репутации. Уважение к себе он должен был частично перенять от бывших национальных банков, в частности, от Немецкого бундесбанка; доверия к себе граждан и операторов денежного рынка он должен еще завоевывать. Для этого нужно, чтобы ему удалось создать стабильные деньги на длительную перспективу. Он должен работать надежно. Как молодому эмиссионному банку ему приходится труднее, чем ФРС во главе с Аленом Гринспеном, которому общественность ока-

зывает доверие, даже если его высказывания иногда звучат загадочно, а его политика представляется сомнительной. Только что учрежденный эмиссионный банк может проводить денежную политику лишь в пределах видимости, как при плавании на плоту по Snake River в Вайоминге, до следующего изгиба реки, за которым может скрываться стремнина или каскад водопадов. Но не только из-за своей юности ЕЦБ трудно со своей евро. В европейском валютном союзе денежную политику нужно разъяснить двенадцати различным нациям, каждая из которых имеет собственные устремления. В этих условиях молодому эмиссионному банку, чтобы получить доверие на рынке, целесообразно проводить денежную политику по объявленным (доведенным до публики) правилам.

По одному из таких правил регулируется количество находящихся в обращении денег. Эмиссионный банк должен решить, как он будет увеличивать количество денег. Можно исходить из того, что растущей экономике от года к году требуется все больше средств платежа; но чрезмерное увеличение денег приведет к инфляции. Если Центральный банк определит и объявит целевые параметры увеличения денег, то рынок получит информацию о денежной политике, а банк примет на себя обязательство. В целом это стабилизирует ожидания участников рыночных сделок, особенно относительно роста цен.

Другой способ регулирования количества денег основан на регулировании инфляции («inflation targeting»). При этом исходным пунктом является прогноз темпа инфляции, например, 2% в год. Если в действительности инфляция оказывается выше, чем прогнозировал Центральный банк, тогда нужно проводить рестриктивную денежную политику. Недостаток этого способа состоит в том, что качество денежной политики зависит от качества прогноза инфляции. При неточном прогнозе инфляции Центральному банку труднее будет стабилизировать ожидания агентов рынка посредством денежной политики. В этом случае отсутствуют самообязательства эмиссионного банка относительно денежной массы, которые создают ощущение надежности у населения и укрепляют репутацию банка.

ЕЦБ построил свою стратегию на двух столпах.

Во-первых, он определил среднесрочный потенциал регулирования количества денег. При этом банк ориентировался на прирост производственного потенциала, который, как предполагается, составит в ЕС 2,5% в год. Ожидается также, что в среднесрочной перспективе среднегодовой рост цен не превысит 2%. Кроме того, ожидается тенденция к замедлению скорости обращения денег приблизительно на 0,5% в год. Замедление скорости обращения денег позволяет несколько увеличить предложение денег, не опасаясь сни-

жения их покупательной способности. С учетом всех этих обстоятельств ежегодно можно увеличивать количество денег на 4-5%. Такой прирост обеспечит стабильность уровня цен; он не будет расти быстрее предусмотренных двух процентов. Во всяком случае, об этом говорит опыт прошлого: когда Бундесбанк чрезмерно увеличивал количество находящихся в обращении денег, это приводило к росту уровня цен с запозданием от 10 до 12 кварталов. Когда фактический рост количества денег не соответствовал целевым установкам Бундесбанка, тогда он должен был объяснять общественности, почему так происходит. Бундесбанк обычно ссылаясь на особые обстоятельства. Как правило, ему удавалось убеждать рынки.

Второй столп денежной политики ЕЦБ состоит из большого набора индикаторов о будущих изменениях цен, среди них рост цен на сырье и особенно на энергию, ожидаемое изменение уровня цен и обменного курса.

Эта основанная на двух столпах стратегия объясняется, тем, что в начальном периоде существования Европейского валютного союза еще не определились основные монетарные зависимости, в частности, сохранится ли существовавшая в прошлом зависимость между денежной экспансией и уровнем цен, или в результате образования валютного союза она исчезнет. Поскольку нельзя исключить нарушения структуры основных монетарных зависимостей, то может оказаться недостаточным принимать во внимание только изменение количества денег; возможно, необходимо рассматривать и другие факторы, которые могут выполнять роль монетарных индикаторов.

Стратегия, основанная на двух столпах, облегчает поиск решений на Совете ЕЦБ, так как это позволяет сближать различные позиции. Но объяснять их общественности становится трудней. В каждой конкретной ситуации рынки не знают, какой из двух критериев доминирует, как выглядит иерархия между ними. В результате расширяются пределы интерпретации денежной политики. Достаточно маленьких расхождений в высказываниях участников совета Европейского Центрального Банка или дирекции, чтобы возникло впечатление непоследовательности денежной политики. Если учесть и те трудности, которые возникают в связи с тем, что денежную политику ЕЦБ приходится объяснять общественности на 11 языках и что высказывания национальных президентов по разному преподносятся в прессе в финском Куопио или в португальском Фаро, то будут понятны коммуникативные трудности этого банка.

Стабильный уровень цен – верный номинальный якорь

Введение евро 1 января 1999 г. приветствовалось политиками под громкие франфары. Почти 30% - е его обесценение относительно американского дол-

лара к весне 2001г. поставило на повестку дня вопрос: не должен ли ЕЦБ заботиться также о стабильном обменном курсе. От этого нужно отговаривать. Денежная политика страны или валютного союза может иметь только *один* номинальный якорь: или стабильный уровень цен, или стабильный обменный курс. Это следует из того, что изменение обменного курса национальных денег в длинном периоде определяется разностью между отечественным и заграничным темпами инфляции. Если инфляция внутри страны растет быстрее, чем за границей, то отечественные деньги обесцениваются. И наоборот, когда темп инфляции в стране ниже, чем за рубежом, тогда национальная валюта дорожает. Поскольку отечественный уровень цен и обменный курс непосредственно зависят друг от друга, то эмиссионный банк не может использовать одновременно обе эти переменные в качестве якоря.

В прошлом в качестве номинального якоря обменный курс использовался только маленькими странами. Они поддерживали стабильный обменный курс своих денег относительно денег некоторой другой страны; так, до введения евро Нидерланды и Австрия ориентировались на немецкую марку. Это означает, что количество находящихся в обращении денег внутри страны регулируется так, чтобы обменный курс к немецкой марке был неизменным. В случае использования системы валютного управления (Currency Boards), как это было в Эстонии и Аргентине, количество отечественных денег полностью должно быть обеспечено резервами иностранной валюты в Центральном банке. В этом случае отечественный уровень цен уже не является регулируемой переменной; страна привязывает себя к зарубежному уровню цен. Стабильность цен импортируется из-за границы, и денежные власти отказываются от сеньоража. Когда при системе валютного управления такая иностранная валюта, как американский доллар, дорожает, тогда отечественным экспортерам становится трудно. Это объясняет, почему такая денежная политика подходит только маленьким странам. Европейский союз не может привязать себя к американскому уровню цен. В этом случае он отказался бы от собственной денежной политики.

Поскольку денежная политика может иметь только один номинальный якорь, то очевидно, что ЕЦБ должен нацеливаться на стабильный уровень цен; но при проведении денежной политики нельзя забывать, что между уровнем цен и обменным курсом существует определенная взаимозависимость. Она проявляется, в частности, в том, что сильное обесценение отечественной валюты повышает цены на импортные товары. Когда евро обесценивается, тогда цены на импортную нефть в евро повышаются. В результате растут цены и на другие товары, и профсоюзы требуют повышения заработной платы; все это повышает уровень цен. Имеется и другой канал воздействия об-

менного курса на уровень цен. Обесценение национальной валюты участниками рыночных сделок могут рассматривать как свидетельство потери доверия к отечественным деньгам; это порождает инфляционные ожидания, а затем и рост цен. Следовательно, обесценение евро не может быть безразлично Европейскому центральному банку. Но он не может ничего сделать, кроме, как набраться терпения и надеяться на то, что деньги, имеющие стабильную ценность внутри страны, победят и на валютном рынке. Но интервенции на валютном рынке не помогут.

Должна ли денежная власть отвечать за занятость и колебания экономической конъюнктуры?

При обсуждении вопросов о правильном номинальном якоря и необходимой стратегии денежной политики мы находились в чисто монетарной сфере экономики. Но денежная политика Центрального банка влияет также на реальный сектор экономики. Вопреки тому, как это себе представляли экономисты классической школы, деньги не являются вальвю, которую можно скинуть, не затрагивая реальные отношения. Для реального сектора деньги не являются нейтральными. Посредством стабилизации уровня цен денежная политика может способствовать долгосрочному стабильному экономическому росту и снизить колебания экономической активности.

Должна ли и может ли денежная политика стабилизировать и экономическую конъюнктуру? В статье 105 Договора о европейском сообществе говорится: «Насколько это возможно без нанесения вреда стабильному уровню цен, ЕЦБ поддерживает общую экономическую политику сообщества, направленную на достижение названных в статье 2 целей». В указанной статье, кроме прочего, говорится о высоком уровне занятости.

Следует иметь в виду, что соблюдение объявленной денежной экспансии автоматически сглаживает конъюнктуру. Во время рецессии совокупный спрос на рынке благ снижается, следовательно, уменьшается спрос на деньги для сделок и ставка процента снижается; это смягчает рецессию. В период бума спрос на блага растет, а за ним и ставка процента; это притормаживает рост. Следовательно, не нужно проводить антициклическую денежную политику, так как это потребует изменения денежной массы. Если бы снабжение страны деньгами служило бы выравниванию конъюнктуры, то в периоды рецессии масса денег превысила бы количество, соответствующее приросту производственного потенциала, что через некоторое время нарушило бы ста-

бильность уровня цен. Кроме того, как показывает прошлый опыт, если на уровне цен изменение количества денег сказывается только через 8-10 кварталов, то на изменении совокупного спроса благ — уже через 4 квартала. В результате пришлось бы притормаживать предложение денег. При такой политике страна быстро окажется в состоянии стагфляции: без роста производства, но с ростом цен. Такая денежная политика обостряет конъюнктурные колебания и подрывает доверие к ней.

Большая дискуссия идет по вопросу: может ли Центральный банк в коротком периоде повышать занятость за счет инфляции? В 70-х годах Гельмуту Шмидту приписывали высказывание: «Я предпочитаю пять процентов инфляции пяти процентам безработицы». Эта зависимость отображается кривой Филипса, которая выражает эмпирически установленную зависимость между темпом инфляции и нормой безработицы. Она показывает, что с ростом инфляции безработица снижается. Однако такая зависимость в экономике существует лишь в коротком периоде. Как показали наблюдения, в большинстве западных стран кривая Филипса в последние три десятилетия сдвинулась вверх и это обостряло конфликт целей экономической политики. В США в 90-х годах эта кривая сдвинулась вниз и дилемма стабильные деньги — занятость потеряла свою остроту. Таким образом, соотношение названных целей не предопределено навечно, а зависит от большого числа факторов: появления экзогенного импульса, гибкости рынков труда, институциональных правил, регулирующих трудовые отношения.

Зависимость, отображаемая кривой Филипса, кроме прочего, основывается на предположении, что участники рыночных сделок не могут прогнозировать инфляцию. Иначе говоря, политики принимают граждан за невежд. Если это не так, если экономические агенты не строят иллюзий относительно будущей стабильности денег, поскольку замечают, что их ценность постоянно меняется, а понимают, что ради поддержания занятости Центральный банк играет количеством денег, то они будут ожидать роста цен. При рациональных ожиданиях прогноз роста цен будет точным и в соответствии с ним граждане планируют свои продажи и покупки. Поставщики пересчитают цены на сырье и готовую продукцию. Это относится не только к потребительским, но и инвестиционным благам. Профсоюзы потребуют повышения заработной платы. В Италии, например, долгое время зарплата автоматически корректировалась в соответствии с изменением уровня цен по, так называемой, *scala mobile*. Поднимутся цены и на недвижимость. Если этот процесс довести до логического конца, то номинально возрастут все цены, ничего не меняя в реальном секторе экономики. Тогда кривая Филипса займет вертикальное по-

ложение, отражая отсутствие зависимости занятости от темпа инфляции. Вывод: когда политики играют со стабильностью денег экономические субъекты предвидят, к чему это приведет.

Если потом Центральный банк захочет вернуться к стабильному уровню цен, то это будет связано с высокими издержками. Необходимое для этого сокращение денежной массы приведет к повышению ставки процента и, как правило, экономика не вернется к исходной ситуации. Появятся последствия борьбы с инфляцией: снижение производства и рост безработицы. Такой сценарий тем более вероятен, если в результате роста цен закрепятся инфляционные ожидания. Придется как-то их развеивать. Так, когда в США в 1979 г. уровень цен возрос на 11%, тогдашнему шефу ФРС Фолкеру пришлось сильно нажать на тормоза, чтобы инфляционные ожидания сложились на более низкой отметке. Краткосрочная ставка процента в апреле 1980 г. поднялась до 17% и достигла порой 19%; это повторилось в январе и июле 1981 г. От рецессии уже нельзя было уйти и она наступила в 1982 г. Это стало расплатой за то, что в 70-х годах денежная политика была не в состоянии обеспечить стабильные деньги.

Вывод: ЕЦБ должен оставаться твердым, когда от него требуют снижения ставки процента в целях стимулирования конъюнктуры и занятости. Такую борьбу вел ЕЦБ против Лафонтена. Но на него снова и снова оказывается давление; летом 2000 г. французский министр финансов требовал, чтобы Совет Европы, в котором представлены министры финансов, имел право голоса при определении нормы инфляции.

Воспоминание: спекулятивный пузырь в Японии

Поучительным примером тому, как может действовать денежная политика, является лопнувший 29 декабря 1989 г. японский спекулятивный пузырь. В середине 80-х годов Япония под давлением США исполняла роль локомотива спроса для мировой экономики. Эту идею поддерживали пользующиеся хорошей репутацией американские экономисты, в том числе Фред Бергстен, Рюдигер Дорнбуш и Пауль Кругман. Бергстен, например, писал: «Япония и Германия должны на некоторое время сохранить быстрый рост внутреннего спроса». Япония позволила возрасти денежной массе более чем на 8% в 1985 и 1986 годах и более 10% в 1987 и 1988 годах. Дисконтная ставка снизилась с 5% в январе 1986 г. до 2,5% в феврале 1987 г. В основе этого лежала следующая идея: в результате большого дефицита торгового баланса США в мире образовалось избыточное предложение американских

долларов и доллар подешевел. На сложившуюся ситуацию можно было посмотреть и с другой стороны: дефицит торгового баланса США соответствовал избытку торгового баланса Японии; поэтому существовал избыточный спрос на иену. Чтобы предотвратить повышение цены иены на валютном рынке, Центральный банк Японии увеличил предложение национальных денег.

Однако избыток денежной ликвидности в Японии привел не к повышению стоимости жизни (росту ИПЦ), а к повышению цен на недвижимость и ценные бумаги. Цена на землю под промышленными постройками в 6 больших городах Японии возросла с 1984 по 1991 годы в 4 раза; Индекс Никей поднялся с 10000 пунктов в январе 1984 г. до 38916 пунктов 29 декабря 1989 г. Отношение курсов акции/прибыль составляло в конце 80-х годов 60-70%. Обратная величина этого соотношения – доходность акции – упала до 1,5%.

Рост цен на недвижимость привел к тому, что рядовой японец не мог себе позволить купить дом или квартиру. В мае 1989 г. японский Центральный банк начал повышать ставку процента и довел ее к августу 1990 г. до 6%. Индекс Никей в 1990 г. стремительно снизился до 20221 пунктов и продолжал снижаться. Также стремительно снижалась цена на землю (к 1998 г. она снизилась в 4 раза).

В результате ценность имущества на балансах банков и предприятий исчезла и балансы перестали сходиться. Банки заметили, что не могут больше предоставлять кредиты и экономика попала в кредитную западню. Но и имущество граждан стало обесцениваться, поэтому они стали ограничивать себя в потреблении. Попытка преодолеть кризис посредством повышения государственных расходов, финансируемых за счет увеличения государственной задолженности, лишь углубила его. Теперь страна сидит в долговой яме. Уже в течение 10 лет Япония пытается справиться с последствиями лопнувшего пузыря, но даже к 2001 г. это не удалось. Прежде сильное, растущее не менее 4% в год народное хозяйство Японии стагнировало все 90-е годы – целое десятилетие. Японский пузырь является примером того, какие опустошительные последствия порождает дестабилизирующая денежная политика и как можно попасться на удочку ложного совета.

В 80-х годах Германию тоже принуждали выполнять роль локомотива спроса в мировой экономике. К счастью Бундесбанк не последовал тогда этим международным требованиям. Он сохранял курс на стабильность. Я представляю читателю самому нарисовать картину, как протекала бы история Германии в 90-х годах, если бы тогдашняя Западная Германия перед объединением с восточными землями пережила бы хлопок финансового пузыря, подобное японского.

«Безбилетники» в валютном союзе: евро – только среднее?

Стабильность ценности денег определяется также окружающей обстановкой, в которой Европейский центральный банк вынужден действовать. Прежде всего эту обстановку формируют остающиеся в ведении отдельных государств финансовая и бюджетная политика. И для объединенной Европы актуально высказывание Вольтера: «Ценность денег есть пульс государства». Неудовлетворительные государственные финансы, высокая задолженность государства, большой бюджетный дефицит бросают тень на валюту, потому что возникают сомнения в том, способен ли эмиссионный банк последовательно проводить стабилизирующую денежную политику вопреки неэффективной финансовой политике национальных правительств. Рынки, например, могут ожидать давления на ЕЦБ со стороны стран с большим государственным долгом.

Таким образом, стабильность евро зависит от солидности государственных финансов отдельных стран сообщества. В этом смысле можно сказать, что евро есть средний, результирующий показатель. Из-за этого в Европейском валютном союзе существует проблема порочного стимула: отдельные государства при проведении своей финансовой и бюджетной политики могут пожелать «проехать зайцем»: не обращать внимание на то, как их действия повлияют на стабильность евро, которую они воспринимают как общественное благо. В этих условиях ущерб от ошибочной политики одной страны распространится и на другие страны: все обнаружат рост ставки процента или обесценение денег. Виновник же, наоборот, выигрывает, так как часть издержек своего ошибочного поведения перекладывает на других.

До образования Европейского валютного союза экономическая политика отдельных государств корректировалась процентным арбитражем: в национальных экономиках с неубедительной стабилизационной политикой ставка процента оказывалась выше, чем у соседей, и возникала угроза обесценения их денег на валютном рынке; так граждане получали сигнал о неудаче экономической политике своего правительства. Для членов валютного союза этот механизм санкций исчез. Он должен был быть заменен Стабилизационным пактом, задача которого состоит в предотвращении опасной для ценности денег бюджетной политики отдельных стран-членов союза. Этот пакт ограничивает простор национальных финансовых и бюджетных политик во избежание давления на Европейский центральный банк. Ограничения Стабилизационного пакта особенно необходимы тогда, когда в соответствии с конститу-

цией за государственными расходами ведется слабый контроль, т. е. когда институциональные правила не обеспечивают солидной основы государственных финансов. Если бы Стабилизационный пакт не был заключен, то евро постоянно была бы слабой валютой.

Причина этого кроется в том, государства с бюджетным дефицитом и большим государственным долгом заинтересованы в низкой ставке процента. Мягкая денежная политика, приводящая к непредвидимой финансовыми рынками инфляции, снижает нагрузку на бюджет таких стран, так как реально обесценивает их долги. Снижение такой нагрузки тем желательней, чем сильнее процентные обязательства ограничивают пространство маневра для правительства и чем меньше национальное правительство в состоянии отказать политическим требованиям, таким, например, как увеличение государственных расходов ради предотвращения серьезного социального кризиса. Давление на ЕЦБ становится особенно сильным, когда государство с большим долгом оказывается, например, во время рецессии в финансовых тисках. Проблема состоит не столько в том, что государство, практикующее чрезмерный бюджетный дефицит, надеется, что со временем ЕЦБ как кредитор последней инстанции будет вынужден придти на выручку. Проблема больше состоит в том, что в результате политических решений возникает долговременный процесс накопления долгов, приучающий к тому, что ЕЦБ предназначен лишь для того, чтобы монетизировать государственные долги.

Экономическая история отчетливо демонстрирует, что непрочные государственные финансы расшатывают национальную валюту. И наоборот, стабильные валютные отношения между странами длительное время существовали лишь тогда, когда страны в большей или меньшей степени отказывались от суверенитета в области финансовой и бюджетной политики. Это относится и к единой валюте. Примером является золотой стандарт, который длительное время обеспечивал стабильное соотношение национальных валют, но который в своей основе предполагал отказ от автономной конъюнктурной политики. Он рухнул, когда европейские страны во время первой мировой войны допустили большие бюджетные дефициты для финансирования военных расходов. Другим примером относительно стабильного соотношения национальных валют является Бреттон-Вудская система, которая основывалась на том, что США гарантируют стабильность своей национальной валюты. Бреттон-Вудская система потерпела неудачу после того, как во время Вьетнамской войны США не смогли поддерживать стабильность доллара из-за большой доли государственных расходов в ВВП. Вывод: без отказа суверенных государств от некоторой части автономии в их национальной финансовой политике валютный союз не будет устойчивым.

Проблема отрицательного сальдо торгового баланса стран-членов союза сродни проблеме дефицита государственного бюджета. В валютном союзе эта проблема может возникать чаще, так как предотвращавший ее ранее механизм обесценения национальной валюты отсутствует. При большом отрицательном сальдо торгового баланса члены Европейского союза не подвергаются специфически национальному риску. Так, у Португалии в 2000 г. дефицит торгового баланса составил 10% от ВВП. До вступления в валютный союз такой дефицит привел бы к девальвации эскудо.

Что касается евро как средней величины, то дополнительные проблемы возникают в связи с расширением ЕС на Восток. Страны центральной и восточной Европы долго еще будут в роли догоняющих. В принципе такой процесс конвергенции связан с повышением цены их денег на валютном рынке, так как конкурентоспособность догоняющих стран растет. Страна с положительным сальдо торгового баланса получает больше девизов, чем ей нужно. В процессе подтягивания догоняющих стран повышение реальной цены их денег возможно и потому, что с ростом национального дохода увеличивается спрос на услуги, которые преимущественно производятся в отечестве; это тоже способствует положительному сальдо торгового баланса. Но структурные сдвиги и макроэкономическое неравновесие могут привести к тому, что валюта этих стран еще долго будет дешеветь. Поэтому страны, вступающие в союз, как и члены союза должны быть осторожны при расширении ЕС на Восток. По существу действующие критерии вступления в валютный союз не достаточны для стран с переходной экономикой. Они были разработаны для 15 государств старого Европейского союза. Дополнительные критерии для вновь вступающих могли бы состоять в том, чтобы они достигли определенного уровня – например, 60% от среднего по ЕС – по основным экономическим показателям. Само собой разумеется, что для готовящихся к вступлению стран целесообразно свою валюту привязывать к евро и практиковать систему валютного управления (currency board).

Конфликт между единым для союза евро и национальной политикой

ЕЦБ не подчиняется распоряжениям национальных правительств. В соответствии со статьей 108 Договора о Европейском союзе: «ни ЕЦБ, ни национальные центральные банки, ни члены их руководящих органов не должны исполнять распоряжения союзных органов, правительств или других ведомств». В Германии предшественник ЕЦБ, немецкий Бундесбанк, тоже был

независим. Институциональные правила независимости были введены на основе отрицательного опыта работы управляемых решениями правительства эмиссионных банков Германии и других стран. При подчиняющихся правительству эмиссионных банках всегда предпринимаются попытки финансировать государственные расходы посредством кредитов этих банков. Аналогично обстоит дело при обслуживании государственного долга, когда правительство не может противостоять искушению заставить банк снизить ставку процента. Каждому желающему ликвидировать независимость эмиссионного банка следовало бы иметь в виду исторический опыт германской империи 30-х годов XX в. Для объединенной Европы независимость Центрального банка особенно необходима, поскольку денежная политика распространяется на весь союз и она не должна стать игрушкой в руках национальных правительств.

Действие денежной политики в пределах валютного союза повсеместно – краткосрочная ставка процента везде одинакова. В то же время формирование политических целей стран-членов союза по-прежнему происходит на национальном уровне, поскольку создание политического союза не идет рука об руку с созданием валютного союза. Отсюда неизбежно вырастает возможность конфликта между единой европейской денежной политикой и национальными экономико-политическими интересами; в частности, и из-за того, что единая ставка процента накладывается на различные ситуации отдельных стран.

Как показывает опыт истории, валютные союзы естественно должны образовываться вслед за политическими союзами. Так в XIX в. за таможенным союзом Германии (1834) последовало политическое объединение (1871) и только в 1875 г. возник валютный союз. Аналогично было в Италии. Политические объединения венчались едиными деньгами; это называется теорией коронации. При создании ЕС мы начали с денег, отложив политическое объединение на потом. До тех пор, пока не образуется политический союз, денежная политика валютного союза будет оцениваться с позиций национальных интересов отдельных стран; поэтому нужно считаться с возможностью возникновения ассиметричной оценки денежной политики из-за различий в экономическом положении отдельных стран, – например, неодинаковых возможностей роста, ассиметричных экономических кризисов, уровня безработицы, – и на ЕЦБ будет оказано политическое давление.

В будущем может возникнуть серьезный конфликт вследствие того, что в некоторой конкретной экономической ситуации единая денежная политика не будет политически принята одной или несколькими странами. Такую ситуацию можно себе представить, когда ради сохранения денежной стабильнос-

ти в ЕС придется повысить ставку процента и это обострит экономическое положение в отдельной стране. Естественно, может возникнуть ситуация, когда несколько стран не будут довольны денежной политикой. В этом смысле правильным является мнение, что настоящая проверка евро еще предстоит.

На этом фоне представляется, что процедура принятия решений ЕЦБ не будет соответствовать расширенному союзу после вступления в него стран центральной и восточной Европы. Сейчас принимающий решения Совет ЕЦБ состоит из 6 членов Правление банка и 12 представителей государств ЕС (по одному от каждой страны). После планируемого расширения ЕС представители интересов национальных государств получают еще больший перевес. Соответственно расширенному валютному союзу потребуются новый механизм принятия решений, например, ротация маленьких государств в составе Совета ЕЦБ.

Европейскому валютному союзу необходима строгая дисциплина в проведении национальных политик. Единая валюта требует от политиков национальных государств признать два положения: во-первых, что количество находящихся в обращении денег больше не определяется национальными инстанциями, — деньги денационализированы, и, во-вторых, деньги деполитизированы, т. е. выпали из рук национальных политиков. Коренной вопрос концепции европейской денежной системы, — в какой мере политик готов передать решения относительно ставки процента и количества денег, следовательно, и относительно темпа инфляции, независимому от него институту. По этому вопросу снова и снова возникают дебаты, как, например, по поводу требования французского министра финансов Фабиуса повысить роль Европейского Совета, в который входят министры финансов стран-членов, при определении целей денежной политики.

Согласие относительно деполитизации денежной системы — это необходимая предпосылка валютного союза. Политик должен уважать решения ЕЦБ; и, прежде всего, в ситуациях, когда эти решения нежелательны для его страны, например, накануне важных для правительства выборов, или при тяжелом экономическом положении страны. Валютный союз не должен стать яблоком раздора для будущего Европы. «Социальное рыночное хозяйство не мыслимо без последовательной политики стабилизации валюты» — полагал Людвиг Эрхард. Это относится и к Европе. Несколько банальней, но не менее актуально это сформулировал первый немецкий министр финансов Фритц Шеффер: «Хорошие деньги больше, чем только деньги».

Глава 5. Европа – quo vadis¹ ?

Мы должны образовать Соединенные штаты Европы
Уинстон Черчилль

Когда в 1914 г. разразилась 1-я мировая война, то мрачное положение Европы лорд Грей охарактеризовал следующей ставшей знаменитой фразой: «В Европе повсюду зажигаются огни, но их в своей жизни мы больше не увидим». В последующие после 2-й мировой войны 50 лет Европа пережила процесс последовательной интеграции, которая началась с «европейской шестерки» (1957), продолжилась расширением на север присоединением Дании, Соединенного королевства и Ирландии (1973), затем на юг присоединением Греции (1981), Испании и Португалии (1986) и завершилась образованием Европейского союза 15 стран после присоединения в 1995 г. трех нейтральных стран – Финляндии, Австрии и Швеции. В следующем году в результате расширения на восток присоединятся еще 10 стран. Тогда вместе с Мальтой и Кипром в ЕС будет 27 стран.

Европа на распутье – что изменится после расширения на восток?

Европейскую интеграцию можно сравнить с велосипедом, который постоянно должен двигаться вперед, чтобы не упасть. Этим сравнением хотят подчеркнуть, что интеграция это процесс постоянного движения. Если движение однажды остановится, то, как полагают, верх возьмут тормозящие, застойные и дезинтегрирующие силы. Уже без расширения на восток интеграция 15 стран порождает ряд требующих ответа вопросов, в частности, как можно повысить эффективность и рост в Европейском союзе по сравнению с другими важнейшими странами такими, как США, и как можно решить существующие структурные проблемы. Мы собира-

¹ quo vadis (лат.) – куда идешь.

емся обсуждать эти вопросы в связи с расширением на восток, хотя они существуют независимо от этого. При этом я исхожу из того, что расширению ЕС на восток нет альтернативы по трем причинам. Первый аргумент исторический: Будапешт, Прага, Варшава – города европейские. Они принадлежат Европе. Другой аргумент геополитический: на случай возможного в будущем нестабильного положения в России Венгрия, Чехия и Польша должны упрочить свое положение посредством присоединения к ЕС. Третий аргумент экономический: все страны выиграют.

Расширение ЕС в результате присоединения 12 новых стран, конечно, означает значительное качественное изменение сообщества. За счет чего это произойдет? Прежде всего, нужно учитывать, что в будущем следует ожидать существенного изменения структуры внешней торговли. Однако на этот счет эксперты успокаивают; дело в том, что по заключенным в начале 90-х годов договорам присоединяющиеся к ЕС страны уже соответствующим образом настроили свою торговлю: 65% их экспорта идет в страны ЕС; страны ЕС экспортируют сегодня друг другу столько же. В этом отношении претенденты на вступление в ЕС уже присоединились к нему. При этом структура торговли схожа не только в межотраслевом, но и во внутриотраслевом ассортименте, т. е. страны ЕС и страны, готовящиеся к вступлению в союз, обмениваются не только разными, но и одинаковыми видами товаров. Внешняя торговля стран, готовящихся к вступлению в ЕС, будет меняться в связи с ростом их национального дохода и других факторов, независимых от их присоединения к ЕС. Следовательно, в области внешней торговли в будущем не следует ожидать существенных изменений.

Не следует ожидать и больших сдвигов в движении капиталов. Хотя для стран-претендентов импорт капитала имеет большое значение. Так, например, в Венгрии в 1995 г., который, правда, был для нее необычным, прямые иностранные инвестиции (не только из ЕС) превысили 50% общих годовых инвестиций или 11% ВВП. Обычно прямые иностранные инвестиции составляли в Венгрии – также как в Польше и Чехии – 15-20%, т. е. 3-6% ВВП. (в 1999 г.: Венгрия – 2,9%; Польша – 4,3%; Чехия – 9,2%). С одной стороны, после вступления этих стран в ЕС прямые иностранные инвестиции у них должны возрасти из-за снижения политических рисков. С другой стороны, в процессе трансформации экономики самые доходные инвестиционные проекты будут уже реализованы,

поэтому инвестиции не будут больше расти так быстро, как прежде. Таким образом, при расширении ЕС на восток не следует ожидать заметных изменений в движении капитала.

Массовая миграция маловероятна

Другой вопрос звучит так: какой перелив рабочей силы следует ожидать? Известно, что движение рабочей силы между странами возникает при устойчивом различии в национальных доходах (см. главу 11). С середины 90-х годов из семи важнейших стран центральной и восточной Европы (Болгарии, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Чехии, Венгрии) в Германию ежегодно прибывало около 20000 человек, т. е. 1 человек на 4000 немецких жителей. В 1993 г., когда в Германии была рецессия, миграция из этих стран была отрицательной, а в 1994 г. – нулевой. Конечно, в прошлом в этих странах отсутствовала свобода передвижения, но люди находили многочисленные способы обойти препятствия на пути эмиграции. По крайней мере, опыт прошлого не дает оснований предсказывать массовую миграцию.

Опыт расширения ЕС на юг тоже не подтверждает ожиданий сильного миграционного потока. Приток рабочих из Греции, Португалии и Испании был невелик; максимум был в 1970 г., т. е. за 10 лет до расширения на юг, и составлял 2 человека на тысячу немецкого населения. После вхождения этих стран в ЕС обнаружился чистый отток рабочей силы из Германии. Конечно, полная аналогия с расширением на юг не правомерна, поскольку исторически наблюдается движение людей с севера на юг, а не наоборот. Миграция же с востока на запад наблюдалась и раньше.

Все эмпирические прогнозы базируются на эконометрическом изучении миграции в прошлом. Они сопоставляют количество иностранных рабочих в Германии с разницей в доходах, которые мигранты получали на родине и получают в Германии, и с рядом других факторов; так прошлое экстраполируется на будущее.

Сейчас разница в доходах между странами-членами ЕС и странами-кандидатами все еще заметна. Так, в Польше в 2000 г. доход на душу населения составлял 39% аналогичного показателя стран ЕС при измерении на основе паритета покупательной способности. В Венгрии соответствующий показатель – 52%, в Чехии – 58%, в Словении – 72%, в Румынии лишь 27%, а в Болгарии – 24%. Если

же измерять национальный доход по текущему обменному курсу национальных валют, то в 1999 г. получились следующие показатели: Чехия – 27%, Венгрия – 22%, Польша – 18%.

У некоторых стран-кандидатов – Словении, Чехии, Венгрии и отчасти Польши – различия в доходах со странами ЕС не настолько велики, чтобы вызвать сильные миграционные потоки. Нужно также учитывать, что приведенные показатели средние. Так, в Праге рассматриваемый показатель равен 115%, в Братиславе – 99%, в регионе Kőzép Magyarorszag в Венгрии – 72%. Из этих мест людям нет смысла переезжать в страны ЕС, если только речь не идет об отдельных специалистах. Решающим фактором при определении размеров иммиграции из стран-кандидатов является то, как жители этих стран оценивают разницу в доходах в будущем. Если они ожидают, что доходы выровняются, то они останутся на родине. По сообщениям прессы в начале 90-х годов к осеннему сбору винограда на Рейне приезжали польские врачи, в конце 90-х годов это были уже водители автобусов из Варшавы. Врачей сбор винограда перестал интересовать.

В общем, нужно исходить из того, что массовой миграции не будет, если готовящиеся к вступлению в ЕС страны будут и в дальнейшем подтягиваться к членам ЕС по уровню дохода без существенных задержек и отклонений. Расширение ЕС на восток как раз может этому способствовать. Массовую миграцию, конечно, нельзя исключить, если в этих странах случится сильное потрясение, в особенности вызванный извне политический кризис. В миграции больше заинтересованы люди из стран с особенно низким доходом, а именно из Румынии и Болгарии. Но они будут интегрированы в ЕС позже. Наконец, можно ожидать, что в приграничных областях Восточной Германии возрастут потоки ежедневно приезжающих на работу иностранцев, возвращающихся на родину после рабочего дня.

Деморатический вакуум на европейском уровне

В результате расширения на восток наиболее существенные изменения следует ожидать в системе институциональных правил, в частности в отношении порядка принятия решений в ЕС. При этом общественность имеет лишь смутное представление о том, что уже сегодня следует решать на европейском уровне, что, следова-

тельно, должно быть изъято из национальной компетенции. Спектр очень широк. Торговая политика уже европеизирована. Брюссель разрешает или запрещает слияние фирм; следит за тем, не нарушают ли национальные субвенции условия свободной конкуренции на внутреннем рынке, а, следовательно, допустимы ли они; в изобилии выдает директивы относительно того, как нужно вести дела, идет ли речь о минимальных стандартах питьевой воды или о качестве воды в купальных водоемах, какой капитал должны иметь банки или должно ли государство выступать гарантом сберегательных касс и земельных банков. Национальные правительства обязаны отражать Брюссельские директивы в национальном законодательстве. Добавьте к этому европеизированную денежную политику. На европейский уровень перешло уже намного больше инструментов, чем мы себе представляем.

Европейский союз покоится на многостороннем договоре, в соответствии с которым государства передали Национальный суверенитет на наднациональный уровень принятия решений. Это больше, чем бывший союз государств, но значительно меньше, чем федерация. Это совокупность методов интеграции и кооперации государств, которые служат инструментами межправительственного сотрудничества. Это значит, что решения должны приниматься на основе согласия между суверенными правительствами, т. е. через согласие глав государств или правительств в Европейском совете, а при обсуждении специфических вопросов – на основе согласия отраслевых министров. Европейский договор, который является основой межправительственного сотрудничества, был ратифицирован национальными парламентами. Он прошел различные стадии от Римского договора через Маастрихтский и Амстердамские договоры к договору в Ницце, который еще должен быть ратифицирован. В Ирландии необходимый для этого референдум потерпел неудачу.

При разработке механизма заключения договоров необходимо проводить различие между теми, кого принимаемые решения касаются, и большинством, которое необходимо для принятия различного рода решений.

Важнейшим органом принятия решений является Европейский совет, который состоит из глав правительств или уполномоченных министров. Для принятия особенно важных решений Совет собирается в составе глав государств и правительств, в остальных слу-

чаях – в составе специальных министров. Всего в настоящее время Европейский совет имеет больше 20 форм. Особенно известен, например, Евро-Совет (евро – денежная единица), который занимается экономической и финансовой политикой объединенной Европы. Выработка решений в Европейском совете есть результат межправительственного сотрудничества.

Европейский совет демократически легитимен лишь постольку, поскольку главы государств и правительств избраны в своей стране. На европейском уровне никакого дополнительного засвидетельствования демократического представительства не существует. Так как руководители государств и национальных правительств при принятии решений, относящихся к объединенной Европе, отделены от своих избирателей, а эти решения непосредственно и во все большей мере затрагивают интересы людей, то при такой форме сотрудничества правительств возникает демократический вакуум. Избиратель не может отозвать членов Европейского совета.

Европейская комиссия является администрацией союза, которая отвечает за оперативную работу. Она представляет объединенную Европу перед внешним миром. Ее основная задача состоит в том, чтобы претворять в жизнь различные политические мероприятия, обеспечивать соблюдение договоров государствами-участниками. Комиссия имеет право законодательной инициативы. Ряд мероприятий ЕС требует предварительной рекомендации комиссии. Согласно § 308 Договора о европейском сообществе комиссия может развивать уже заключенные договоры, создавая производное (вторичное) право. Но производимые изменения требуют согласия национальных парламентов.

Европейский парламент участвует в принятии решений в различных формах: заслушивание, согласования, утверждения. Согласие парламента необходимо на толкование изменений исходных принципов договоров. В статье 251 определено, какие предложения Европейской комиссии должны одобряться парламентом прежде чем их представить Совету министров. В положении о порядке одобрения определено, как нужно поступать, если парламент модифицирует предложения комиссии. Парламент может просить комиссию представить правовые основы своих предложений. Но он не имеет собственного права законодательной инициативы.

Интерпретация законов Европейского союза вменяется в обязанность Европейскому суду. Суд должен заботиться также о том,

чтобы соблюдались права стран-участников. Он должен принимать жалобы от страны-участницы или комиссии к другой стране-участнице.

По ряду вопросов государства обязались выполнять решения, принятые на европейском уровне. Это относится ко всем решениям принятым простым или квалифицированным большинством. В тех областях, в которых требуется единогласие, каждое государство имеет право вето. На практике исключения составляли «жизненные национальные интересы». Когда правительство заявляет, что некое мероприятие противоречит жизненным интересам его страны, то до сих пор не было попыток принудить ее к исполнению решения, даже, если оно было принято большинством голосов.

Единогласие требуется в сфере важнейших политических вопросов. К ним относятся: принятие новых членов (ст. 49), косвенное налогообложение (ст. 93), прямые налоги (ст. 95 п. 2), бюджет Европейского союза (ст. 269) и основополагающие законоположения (ст. 94, 95). Единогласие требуется также при некоторых аспектах внешнеторговой политики (ст. 133), культурной политики (ст. 151), при образовании фонда структурных сдвигов (ст. 161) и защите окружающей среды (ст. 175 п. 2). Вопросы о предоставлении политического убежища остаются в национальном ведении (ст. 63; с 2004 г. некоторые вопросы будут решаться на основе квалифицированного большинства). Решения в этой области требуют единогласия. Необходимое единогласие в вопросах налогообложения находится в центре проблемы, что перевешивает: национальный суверенитет или политический союз.

В настоящее время квалифицированное большинство – это 62 из 87 голосов (71,26%). Оно нужно для решений, предлагаемых совету комиссией. Во всех других случаях дополнительно требуется, чтобы 62 голоса представляли согласие не менее 10 стран-участниц (ст. 205). Для блокирования решения требуется 26 голосов. По договору в Ницце при расширении на восток здесь будут изменения, о которых я еще скажу ниже.

Если спросить, какое влияние расширение на восток может оказать на механизм принятия решений, то существуют три возможности:

– в основном процесс принятия решений сохранится в существующей межправительственной форме;

- из-за увеличения гетерогенности союза 27 стран механизм принятия решений станет более разнообразным;
- усилится интеграция.

Перманентная блокада и эрозия динамики при существующей системе принятия решений.

Первая из названных возможностей, а именно, сохранение существующего порядка, ставит под сомнение возможность принятия решений в ЕС в будущем. Одна из связанных с этим проблем – это демократический вакуум, т. е. вопрос о том, будет ли, в конечном счете, принимать решение европейское население. Другая проблема, смогут ли главы государств и правительств 27 стран при существующем механизме вообще прийти к согласию или сами себя блокируют. Уже при 15 правительствах очень трудно принимать решения, так как важные национальные выборы в одной из стран проходят почти все время. Поэтому действующие правительства по важнейшим вопросам не могут продвинуться вперед из-за боязни проиграть выборы. В этих условиях получить квалифицированное большинство очень трудно. Поэтому теоретически нельзя исключать сценарий, при котором Европейскому союзу будет не под силу принимать надлежащие решения, выравнивающие интеграционный процесс, и раньше или позже бедный решениями он станет неподвижным, утратит активность и динамичность.

Примером такой опасности служит немецкий консенсус-федерализм. Для пользы дела решение задачи приспособления к обострившейся мировой конкуренции за мобильные факторы производства должна бы быть передана федеральным землям Германии для децентрализованного поиска решения проблемы. Конкурентный федерализм повысил бы эффективность общей системы. Вместо этого мы установили кооперативный федерализм, который выравнивает финансовые возможности земель. Земли, финансы которых укрепляются, должны были бы согласиться на нововведения, направленные на движение к конкурентному федерализму. Но они на это не пойдут. Европейскому союзу грозит похожая опасность. Поэтому при реалистичной оценке нужно исходить из того, что Европа, которая могла бы стать очень динамичным и даже самым динамичным регионом мира, может стать регионом стагнации.

Концентрироваться на самом необходимом

В этой ситуации у Европы имеется выбор лишь между двумя возможностями: либо в рамках союза концентрироваться только на самом главном, либо передавать на европейский уровень больше национального суверенитета, развивая далее механизм союза. Союз 27 стран, несомненно, будет отличаться большим разнообразием условий в отдельных странах. Хотя единый рынок требует единого свода правил, который не дискриминировал бы отдельные страны и не нарушал бы свободную конкуренцию. При большем числе участников требуется большее пространство свободы в своде правил. Сколько разнообразия допустить? Если свод правил, определяющих компетенцию инстанций европейского уровня, будет концентрироваться на наиважнейших вопросах, то нужно очень четко установить, какие это вопросы и точно их интерпретировать. Для экономико-политического союза это должно быть более детально определено, чем в своде правил Всемирной торговой организации. Но на сколько больше?

Единый европейский рынок, несомненно, нуждается в *Acquis Communautaire*², но в каком виде? Помня об отсутствии демократической легитимности решений ЕС, после Ниццы еще острее становится вопрос: что из 31 сфер *Acquis Communautaire* действительно жизненно необходимо внутреннему рынку Европы, и без чего можно обойтись?

Чтобы представить себе размах разнообразия стран, которые должны оказаться в институциональных рамках ЕС, можно взять такие страны как Норвегия и Швейцария, которые еще не являются членами союза. Экономическую особенность Норвегии определяют рыболовство и запасы нефти и газа. Стране с такими особенностями не так-то просто привить *Acquis Communautaire*. Но и такая страна, как Швейцария с системой прямой демократии должна хорошо себя чувствовать в институциональной системе ЕС.

² Полное собрание всех прав и обязанностей государств-членов ЕС со всеми приложениями и комментариями; на конец 2001 г. содержало почти 80 тыс. страниц; ежегодно пополняется.

³ Здесь важно и то, что Норвегия не очень давно стала автономной.

Решение вопроса о диапазоне разнообразия нужно отдать конкуренции, т. е. позволить сосуществование различных институциональных правил. Конкуренция должна затем показать, какие правила утвердятся на рынке и какие нет. Такая стратегия основана на использовании конкуренции в качестве средства получения открытия. В этом отношении приговор Европейского суда 1979 г. по делу Cassis-de-Dijon (смородины города Дижона) имеет ключевое значение. Эта смородина применялась в Бургундии для приготовления коктейлей Royale, Archeveque, Bourgeois, Ordinaire, которые очень ценились во Франции и должны были также импортироваться в Германию, но на рынок не попали. Немецкие правила, в частности, закон 1922 г. о водочной монополии, требует, чтобы фруктовые ликеры имели не 17% алкоголя, как эти коктейли, а не меньше 32%. Почему, это другой вопрос. Государство при этом, конечно, не имело в виду здоровье населения, а как монополист хотело, вероятно, таким образом стимулировать продажу своего алкоголя. Европейский суд тогда, в 1979 г. решил, если продукт продается на рынке одной из стран союза, то он должен продаваться и в других странах-членах союза. Это основополагающее решение для признания первенства правил страны происхождения. Так, например, бельгийское пиво, приготовление которого не соответствует немецкому закону 1516/17 годов, может также продаваться в Германии. Макароны, которые не приготовлены из твердой итальянской пшеницы, должны продаваться и в Италии. Точно также финансовые услуги и услуги страхования должны экспортироваться во все страны ЕС, лишь бы они соответствовали нормам страны происхождения. Потребитель должен сам решать, желает ли он пить пиво по закону 1516 г.

Ни в коем случае на европейском уровне не следует регламентировать так дотошно, как это иногда бывает. То, что минимальный диаметр зеленого лука должен быть равен 10 мм, как это предписано инструкцией Еврокомиссии №1292 от 12.05.1981 г. по стандартам качества на зеленый лук, баклажаны и кабачки, – это не имеет отношения к единству Европы. Динамика старого континента не возрастет от того, что поперечный диаметр баклажана должен быть не меньше 40 мм, длина – не меньше 70 мм, а вес – не меньше 100 граммов.

А вот, что ЕС пришло на ум относительно огурцов: в классе «Экстра» они должны иметь хорошую форму и практически пря-

мыми (максимальное закругление – 10 мм на 10 см длины огурца). К классу I отнесены тоже хорошо сформированные огурцы, но с немного большим закруглением. Сильно закругленные огурцы относятся к классу II, если они не имеют других дефектов, кроме незначительного пожелтения. Но и в этом классе изгиб огурцов не должен превышать 20 мм на 10 см своей длины. В утешение огурцам класса III сообщается, что по распоряжению ЕС №1677 от 15.06.1988 г. они должны упаковываться отдельно от огурцов класса II. Зачем на европейском уровне устанавливать, какую минимальную величину должны иметь вишня, круглые и пальчиковые помидоры и почему минимальный вес печени утки должен быть равен 250 граммам? Не говоря уже о том, что в Барии и Бергамо это контролируется по-другому, чем в Турку и Тампере. Имеются ли желающие утверждать, что для ЕС существенно, чтобы в рамках наблюдения за выполнением региональных программ решалось, можно ли в маленькой красивой деревушке в Шлезвиг-Гольштейне использовать выделенные по программе средства на устройство почтового отделения в продуктовом магазинчике?

Что же должно быть централизовано в ЕС и что наоборот должно остаться децентрализованным? (Заметим, что степень централизации еще ничего не говорит о том, каким большинством – простым или квалифицированным – голосов принимаются решения). Принципиально должно централизоваться все то, что необходимо для функционирования четырех свобод – свободного передвижения товаров и услуг, людей и рабочей силы, а также капитала. Рынки должны функционировать в полной мере. Относительно рынка товаров это означает создание в союзе таких же условий, какие существуют в отдельной стране, т. е. должна быть единая политика внешней торговли и конкуренции. Присоединение государств к валютному союзу увеличивает прозрачность цен и тем самым облегчается функционирование объединенного рынка.

Контроль на объединенном рынке за государственными субвенциями, сильно нарушающими условия свободной конкуренции, необходим; но, разумеется, что он не нужен на региональном уровне, если только там не прячутся значительные субсидии национального государства. Европейский союз не должен заниматься каждой региональной субвенцией, особенно если это касается не поступающих на общий рынок благ. Гораздо разумней полагаться на то, что коммуны сами заметят такое неэффективное использова-

ние своих налогов. Ни в коем случае контроль за средствами по оказанию помощи не должен парализовать соревнование между регионами Европы за привлечение капитала, так как это важнейший элемент, который может способствовать динамическому развитию. Использование такого инструмента региональной политики, как расходы по созданию инфраструктуры не следует запрещать. Коммунам также должно быть разрешено наделять венчурным капиталом новые предприятия.

Аграрный рынок, несомненно, должен быть общеевропейским и здесь не может быть национальных ограничений, так как пограничный контроль несовместим с единым рынком. В то же время финансирование аграрной политики не должно быть настолько обобществлено, как это имеет место сегодня. Чем больше аграрный сектор вовлечен в мировое разделение труда, тем меньше требуется обобществлять инструменты его регулирования. Наряду с аграрной политикой, к неотъемлемой компетенции Европейского Союза не должны принадлежать также региональная, структурная и индустриальная политики.

В других сферах дела обстоят не так просто, например, тогда, когда импортируемые товары угрожают здоровью. В этом случае нельзя придерживаться принципа, в соответствии с которым на общем рынке действуют правила страны происхождения товара. Это продемонстрировала эпидемия коровьего бешенства. В соответствии со статьей 30 Европейского договора каждая страна должна проводить мероприятия по защите здоровья своих граждан даже в том случае, если это подрывает общий рынок.

Относительно общеевропейских общественных благ также должны приниматься централизованные решения. Общие европейскими общественными благами называются блага, которые во всей Европе потребляются в одинаковом количестве и с одинаковой интенсивностью; например, блага окружающей среды, охватывающие всю Европу. К ним не относятся внешние эффекты и взаимозависимости, возникающие между отдельными странами союза. Например, Средиземное или Балтийское моря, которые используются многими странами, строго говоря, не относятся к общеевропейским общественным благам и их использование должно регулироваться на основе двух- или многосторонних соглашений заинтересованных стран. При установлении правил использования региональных или национальных общественных благ не следует ис-

ключать элемент конкурентности; общего согласия при этом можно достичь посредством установления единых минимальных норм. В совокупности общественные блага обычно четко можно выделить подгруппу (*meritorischen Güter*), ценность которых признается не всеми; производство таких благ спокойно можно передать регионам и отдельным странам.

На рынке факторов производства конкуренция должна развертываться в полной мере. Рационально, что капитал течет к самым привлекательным местам его применения. Правила, регулирующие портфельные инвестиции, должны предотвращать банковские кризисы, которые могут перерасти в кризис всей финансовой системы. Для этого служат нормативы о минимальном размере капитала банков и надзор за их финансовой деятельностью. Мобильность рабочей силы в пределах ЕС не так значительна; на рынке труда конкуренция опосредована рынками благ. Там должно определяться, какие рабочие места могут появиться.

Установление правил использования труда остается в национальной компетенции, так как все, что связано с этим, исторически развивалось по-разному в каждой стране. Определение ставок заработной платы должно проходить децентрализованно в каждой стране и это ни в коем случае не следует переводить на европейский уровень. Ориентиром в этом деле служит темп роста производительности труда в отдельных странах с корректировкой на уровень безработицы.

Социального союза не может быть даже при 15 членах ЕС, потому что экономические условия в отдельных странах различны. Дело не только в том, что системы социального страхования исторически развивались по-разному, различны также производительности отдельных народных хозяйств. Это относится, например, к производительности труда (см. гл. 6). Некоторые страны могли повысить конкуренцию за рабочие места за счет того, что у них исторически сложилась более эффективная, но менее обширная система социального обеспечения. Нагрузка издержек социального страхования на предприятия существенно различается по стране валютного союза. В Германии издержки социального страхования, ложащиеся на работодателей, вдвое выше, чем в Великобритании. В ряде стран, например, в Германии, фирмы несут половину расходов по социальному страхованию, во Франции и Италии это величина значительно выше – от 2/3 до 4/5.

Поэтому должно быть совершенно ясно, что социальное страхование (безработицы, здоровья, старости и бедности) должно быть организовано по территориальному принципу; это значит, услуги социального страхования предоставляет только та национальная система страхования, в которую получатель услуг внес социальные отчисления. Не следует стремиться к единой европейской системе социального страхования от финского Rovianemi до греческого Pigäus. Однако, поскольку рабочая сила мобильна, то требуется, конечно, решить вопросы перевода приобретенных прав из одной страны в другую.

Осознание важности этого означает также отказ объединения системы трансфертов. Должно быть ясно, что в большом союзе различия в доходах больше, а потому процессы перераспределения не должны протекать так интенсивно, как в маленьком союзе. Для масштабных трансфертов на европейском уровне отсутствует демократическая основа легитимации. Европа не должна идти к дистрибутивному федерализму.

При такой стратегии, не стригущей все под одну гребенку, сохраняющей в ЕС свободное пространство для децентрализованных решений, Европа была бы в состоянии динамически развиваться посредством рыночного, а не политического регулирования. Политика, предусматривающая прочное положение Европы в мировом хозяйстве, должна была бы использовать рынки для достижения больших экономических, а, в конечном счете, и политических результатов. Если такая стратегия имеет смысл, то нам необходимы дебаты по вопросу о том, что принадлежит к неотъемлемой компетенции органам ЕС. Те, кто желают для Европы прочного положения в мировом хозяйстве, должны видеть, что доминирующее положение США в значительной мере основано на развитой конкурентности отечественного хозяйства. Впрочем, это важно также при другом движении к сплочению. Внешняя комиссия должна систематически просвечивать *Acquis Communautaire*.

По дороге к европейской конституции

Стратегия создания единого европейского рынка, концентрирующаяся на неизбежности общего институционального свода правил, вытекает из дефицита демократии. Межправительственная выработка решений в Европейском совете происходит на боль-

шом отдалении от граждан, хотя эти решения касаются все большего количества важных для людей вещей. Европейская комиссия представляется учреждением, которое не должно подвергаться демократическому контролю. Европейский парламент имеет чрезвычайно ограниченные права. В общем, отсутствует демократическая легитимация. В такой ситуации необходимо искать дорогу к европейской конституции. При этом возникают сложные организационные вопросы.

Национальные государства должны передать часть своего суверенитета на европейский уровень. Однако сделать это в рамках существующих правил, значит обострить демократический дефицит. Европейский парламент нужно укрепить. При этом нужно думать о двухпалатном парламенте, в котором во второй палате будут представлены государства-участники союза. Члены этой палаты должны избираться демократическим путем, а не назначаться национальными правительствами. Одновременно в Европейской конституции должны быть установлены правила регламентирующие распределение компетенции между институтами европейского союза. Однако в демократическом государстве конституция предполагает наличие единого народа. Европейский народ пока еще не существует. Этим объясняются современные конфликты.

Поскольку европейский народ еще не существует, то роль европейского парламента в настоящее время должна быть ограничена. По этой же причине сейчас невозможен отказ национальных государств от суверенитета в значительной мере. Распределение издержек при осуществлении совместных мероприятий неизбежно будет ограниченным. Солидарность больше проявляется в рамках национального государства, чем в Европейском союзе в целом.

В центре этих дебатов находится налогообложение, т. е. перемещение компетенции по сбору налогов и их использованию с национального на европейский уровень. По существу это означает, европейские институты смогут принимать решения о высоте ставки налога с граждан и о направлениях их использования. Эти расходы могут быть направлены на решение аллокативных задач, например, развитие инфраструктуры, или преследовать стабилизационные или перераспределительные цели. Так, налоговые поступления из страны *A* могут быть переданы стране *B* для развития инфраструктуры, имеющей значение и для других стран союза. Налоги можно использовать и для перераспределения доходов между

гражданами посредством трансфертного механизма, действие которого распространяется на страны-участницы. Общая система налогообложения могла бы стать пробным камнем при выявлении возможной глубины интеграции.

Из опыта истории мы знаем, что принцип: не может быть налогообложения без демократического представительства (*no taxation without representation*) – принадлежит к основам демократии. В Европейском союзе налогоплательщик тоже не готов принять систему, в которой на европейском уровне принимаются решения о размере налогов и направлениях их использования, без того, чтобы орган, принимающий решения, был демократически легитимен и мог привлекаться к отчету избирателями. Это и является «твердым орешком» укрепления европейского единства. Не следует ожидать, что Европейский союз приобретет новое единство спонтанно; прошли времена, когда молодежь сметала шлагбаумы, как это было после второй мировой войны. Инициатируемого народом движения к европейскому дому сегодня не заметно. Поэтому общественное, культурное и политическое пространства Европы 27 должны быть гетерогенными. Поэтому дилемму дальнейшего развития Европы нужно обсуждать напрямую, включая трудности этого процесса, возникшие после Ниццы. Дальнейшие шаги в направлении общей конституции должны проясниться в ходе обсуждения.

Сейчас невозможно себе представить, как будет продвигаться процесс отказа от национального суверенитета и как он должен протекать. При введении таких стандартов, как качество питьевой воды, нормы минимального обеспечения банков собственным капиталом и правила телекоммуникации, можно предложить некоторые унифицированные правила. Потерям от того, что это больше не будет регулироваться на национальном уровне, а перейдет на европейский уровень, противостоят очевидные выигрыши, присутствующие большому внутреннему рынку. Можно себе также представить, что на основе единых правил в будущем еще больше, чем до сих пор будут сближаться системы налогообложения, способы их взимания и объекты налогообложения. Можно, например, договориться о том, какую роль должны играть прямые и косвенные налоги в отдельных странах Европы, или можно совместно устанавливать минимально допустимые ставки по отдельным видам налогов, например, налога на добавленную стоимость. При решении этих вопросов отказ от суверенитета, как правило, ограничен; тем более,

что сейчас при их решении требуется единогласие.

Однако при выходе за рамки этих вопросов едва ли можно себе представить совершенствование современной системы принятия межправительственных решений. Это относится также к некоторым новым налогам, например, экологического налога, которые поступали бы на европейский уровень. Поэтому правильно, что Европейский союз не имеет права налогообложения и его бюджет формируется за счет взносов стран-членов союза; это нужно сохранить до тех пор, пока не будет введен парламентский контроль за бюджетом.

В каждом случае нужно выяснять, в какой мере Европейский парламент мог бы фактически осуществлять контроль за финансовыми маневрами сообщества. Европейский парламент всегда будет считать, что он необходимым во всех европейских делах. Этого легко добиться посредством больших финансовых расходов. К тому же, компромисса между территориями легче всего достичь посредством денег. Поэтому в парламентах региональных образований готовность к расходам всегда высока. Следовательно, нужны экзотенно устанавливаемые ограничения, чтобы предотвратить чрезмерные расходы. Сейчас не ясно, как должны выглядеть эти ограничения.

Готовность отказаться от национального суверенитета в европейских странах сейчас разная: в то время как в странах Бенилюкса и Германии она в определенной мере имеется, то в Великобритании и Франции она отсутствует или крайне незначительна. Многие британцы просто не могут себе представить, что важные решения будут переданы на европейский уровень, даже если он будет демократически легитимен. У Франции сильная исторически сформировавшаяся национальная идентификация, от которой сегодня там не готовы отказаться.

Из-за отсутствия готовности отказаться от национального суверенитета нужно искать ответ на вопросы, что непременно нужно передать для решения на европейском уровне. Один ответ мы уже дали выше, а именно, нужно размышлять о том, что необходимо для общеевропейского рынка. Еще один ответ из выше рассмотренного гласит: создание фискального федерализма. В целом, компетенция должна быть передана на тот уровень, который наилучше приспособлен для решения соответствующей проблемы. Начинать нужно с задач, которые могут быть решены на локальном уровне. Там лучше всего знают, чего хотят люди. Там находится больше

информации о локальных проблемах. Что невозможно решить на локальном, передается на региональный уровень. Следующая ступень – национальный и только затем – европейский уровень. На европейский уровень нужно передавать лишь то, что имеет характер общественных благ европейского измерения. При распределении компетенций по принципу федерализма нужно заимствовать опыт национальных государств с сильно выраженным федерализмом, при котором децентрализовано решаются важнейшие вопросы, включая налогообложение, а центральный уровень достаточно слаб. В Европе таким примером может служить Швейцария, но конечно, без прямой демократии⁴.

Новое распределение голосов не способствует дальнейшей интеграции

По договору в Ницце кроме состава комиссии изменится распределение голосов в Европейском Совете. 27 его членов будут в общем иметь 345 голосов. По 29 голосов достанутся четырем большим странам – Германии, Великобритании, Франции и Италии; по 27 – Испании и Польше и дальше по убыванию (см. табл. 5.1).

Квалифицированное большинство составляет 258 голосов и больше половины государств; для блокировки решения требуется 88 голосов. Новое распределение голосов вступает в действие с 1 января 2005 г. Если к тому времени не все из 12 кандидатов вступят в союз – с чем нужно считаться, – тогда величина квалифицированного большинства может быть доведена до 73,4% голосов. В

⁴ 20.06.2003 г. на саммите в греческом городе Салоники пятнадцать членов Европейского Союза и 10 стран-кандидатов приняли проект Конституции ЕС. Ее окончательный вариант планируется утвердить в мае 2004 г. в Риме. Главной целью Конституции провозглашаются мир, свобода, пространство без границ, единый рынок со свободной конкуренцией и социальная рыночная экономика с надежно охраняемой средой и обеспеченной занятостью. Компетенции ЕС и его участников будут разграничены примерно так же, как компетенции федерации и земель в Основном законе ФРГ. Утверждены пять основных институтов будущего ЕС: Европейский парламент, Европейский совет, Совет министров, Европейская комиссия и Европейский центральный банк. К компетенции ЕС отнесены валютная политика в зоне хождения евро, функции Таможенного союза и установление правил рыболовства в общих водах. За Европейской комиссией сохраняется монополия на принятие новых единых правил сообщества, которые теперь будут именоваться законами. – *Прим. перев.*

этом случае квалифицированное большинство составит 255 голосов, а для вето потребуется 91 голос.

Таблица 5.1. Численность населения и число голосов в Европейском Совете

<i>Страны-члены Европейского союза</i>	Население (млн чел.)	Голосов в Евросовете
Германия	82,2	29
Соединенное королевство	59,6	29
Франция	58,7	29
Италия	57,7	29
Испания	39,4	27
Нидерланды	15,9	13
Греция	10,5	12
Бельгия	10,2	12
Португалия	10,0	12
Швеция	8,9	10
Австрия	8,1	10
Дания	5,3	7
Финляндия	5,2	7
Ирландия	3,8	7
Люксембург	0,4	4
<i>Страны-кандидаты на вступление в Европейский союз</i>		
Польша	38,7	27
Румыния	22,5	14
Чехия	10,3	12
Венгрия	10,	12
Болгария	8,2	10
Словакия	5,4	7
Литва	3,7	7
Латвия	2,4	4
Словения	2,0	4
Эстония	1,4	4
Кипр	0,8	4
Мальта	0,4	3
ВСЕГО	481,7	345

Почему нельзя было решиться распределить голоса в большем соответствии с населением стран? По сравнению с другими странами 27 голосов Польши и Испании не соответствуют их населению. Германия с населением 82 млн имеет лишь немногим больше голосов, чем Испания с ее 40 млн населения. Маленьким странам было обещано существенно больше голосов, чем это соответствует их населению. Правда, при преобразовании Европейского совета во вторую палату Европарламента было бы правильно формировать ее не в полном соответствии с численностью населения стран, потому что она должна бы содействовать интеграции. Но до этого еще дальняя дорога. Нельзя не признать, что при распределении голосов большую роль играет представление о национальном престиже. Новое перераспределение голосов в будущем, особенно если кандидаты на вступление в союз станут его членами, дастся нелегко. Поэтому надо отметить, что в Ницце был упущен шанс смягчить процесс объединения.

Германия как член Союза могла бы потребовать, чтобы квалифицированное большинство голосов представляло бы большинство населения объединенной Европы, например, 62%. Разумеется, такое предложение воспримут с подозрением и оно не будет принято. Очевидно, нельзя считать нормальным и само собой разумеющимся, что квалифицированное большинство должно представлять большинство населения.

Что касается вето, то три большие страны не могут блокировать решения. Для этого они должны привлечь на свою позицию еще одну страну. Страны, составляющие ядро союза, Германия, Франция и Бенилюкс своими 87 голосами не имеют блокирующего пакета. Это относится и к странам средиземноморья, если к ним не присоединится Франция. Напротив, страны средней и восточной Европы имеют достаточно голосов для наложения вето.

Промежуточный шаг изменяющейся геометрии

Полноты ради следует упомянуть, что посредством многосторонней системы договоров подгруппа стран ЕС может объединяться в специальные клубы. Иначе говоря, в отдельных сферах страны могут интегрироваться более интенсивно, и таким образом Европейский союз с изменяющейся геометрией может разви-

ваться с различной скоростью. Примерами являются Шенгенское соглашение и Европейский валютный союз. Сюда относится также правило *Opting-Out*, в соответствии с которым для той или иной страны могут делаться исключения. Посредством такой изменяющейся геометрии ускоряется интеграция группы стран союза.

Конечно, нельзя образовывать такие клубы по вопросам, затрагивающим сущность общего рынка. Продвижение вперед отдельной группы стран не решает также проблемы демократического вакуума, так группа не может самостоятельно развивать конституционные основы союза. Поэтому вариант изменяющейся геометрии может быть лишь промежуточным шагом.

Аграрная политика и фонд структурных преобразований

Расширение ЕС в восточном направлении создает особые проблемы в аграрной политике и фонде ее поддержки.

В производстве сельскохозяйственной продукции ЕС в настоящее время достиг самообеспеченности более чем на 100%: сахар – 132%, пшеница – 112%, мяса (птица, говядина, свинина – до эпидемий коровьего бешенства и ящура) – 105-108%, молоко, сыр, масло – 104-106%. Аграрная политика проводится посредством поддержки цен, компенсируя фермерам разность между низкими мировыми и высокими европейскими ценами и выплачивая экспортные субвенции. Сейчас ЕС переходит от поддержки цен и экспортных субвенций к регламентированию объемов производства (введение квот по молоку, сахару) и увеличению прямой поддержки фермеров. В 2001 г. аграрный бюджет составил 44 млрд. евро и составляет 46 % бюджета ЕС в размере 96 млрд. евро.

Даже без расширения на Восток европейская аграрная политика оказалась под сильным давлением. Защита Европой своего аграрного сектора стала неприемлемой, так как она препятствует развитию самых бедных стран. В этих странах не могут развиваться производство и рынки, если мы не впускаем их сельскохозяйственную продукцию на рынок Европейского союза; еще хуже, когда мы субсидируем свою сельхозпродукцию и выбрасываем ее на мировой рынок по демпинговым ценам. В рамках переговоров в

ВТО Европейский союз уже давно не встречает поддержки.

Для политика самым убедительным аргументом является, пожалуй, то, что европейская аграрная политика в ее современной форме станет финансово несостоятельной, если перенести ее на вновь вступающие страны. Эти страны имеют большой потенциал производства сельскохозяйственной продукции, который будет реализован в случае поддержки системы высоких цен на данную продукцию. Оценки показывают, что аграрный бюджет должен будет возрасти почти на 10 млрд евро. При этом остается открытым вопрос, как системы прямых платежей, которая осознанно не завязана на объем производства, должна применяться к вновь вступающим странам. Должны ли квоты по молоку устанавливаться на каждое фермерское хозяйство, учитывая при этом существующее у него поголовье и фиксируя его? В общем, в области аграрной политики Европейский союз еще не подготовил себе домашнее задание для расширения на Восток.

Для проведения региональной политики в настоящее время регионы ЕС используют 33 млрд евро. По существу речь идет о регионах, в которых ВВП на душу находится ниже 75% от среднего значения по союзу в целом. В готовящихся к вступлению регионах этот показатель превзойден в настоящее время только в Праге и Братиславе. Поэтому сохранение региональных расходов в существующей форме потребует дополнительных средств; по официальным оценкам Европейскому союзу потребуется на это дополнительно 13 млрд евро⁹. Изменения здесь должны произойти до расширения на восток, так как после вступления в союз страны центральной и восточной Европы будут иметь блокирующее число голосов. Как трудно изменить структуру расходов фонда, показывает пример Ирландии и Испании, которым ежегодно выдается около 2 млрд евро для облегчения вступления в валютный союз даже после того, как они в него вступили. Тот факт, что в Ницце кроме прочего и из-за жесткого сопротивления Испании не было преодолено требование единогласия (ст. 161) при определении структуры расходов фонда региональной политики, делает очевидным, что Европейскому союзу очень трудно оказаться от однажды принятой программы трансфертов. Следует опасаться конфликтов по поводу увеличения расходов. Напротив, следовало бы снизить по-

См. Доклад Совета экономических экспертов за 2000 г. п. 257.

роговую величину в 75% от среднеевропейского показателя и снизить притязания на помощь.

Если вспомнить о процитированном в начале этой главы мрачном высказывании лорда Грея, то за последние 50 лет Европа продвинулась далеко вперед. Это могло бы нас вместе с Томасом Джефферсоном окрылить: «Я больше люблю мечты о будущем, чем историю прошлого». Однако более реалистичной представляется оценка бельгийского европейца Пауля Генри Спаака: «Придется разочароваться тем, кто полагает, что единая Европа может быть создана лишь на волне энтузиазма или по заклинанию: Самам откройся. Ничего подобного не произойдет. Организованная и единая Европа может стать только результатом длительных и трудоемких стараний».

Глава 6. Механизм регулирования труда фальшивит

*Труд есть необходимая предпосылка
человеческой жизни, истинный источник
человеческого благополучия.*
Л. Н. Толстой

То, что в Германии на протяжении долгого периода существует высокий уровень безработицы, не является законом природы, – говорилось в докладе Совета экономических экспертов за 1999 г. и мы не должны мириться с тем, что в 2002 г. в среднем 5,7 млн людей не имеют работу, из которых официально зарегистрировано лишь 4 млн. Экономисты давно требуют что-то предпринять, чтобы безработица не увеличивалась, а сокращалась. С 1990 г. я опубликовал 70 статей в научных журналах и в газетах по проблемам безработицы, а также две книги: «Уходит ли работа от немцев?» и «Безработица без конца? Стратегия для повышения занятости». Кроме того, я дал 30 больших интервью для газет. И нужно честно признать, что это мало повлияло на профсоюзы и политиков.

Скачкообразный рост безработицы

За последние 30 лет безработица в Германии увеличивалась рывками. Чтобы обеспечить сопоставимость результатов в этом периоде, возьмем данные только по западной Германии. В 1970 г. было 150 тыс. безработных, в 2001 году их было 2,5 млн. официально зарегистрированных и 1 млн скрытой безработицы. Во время каждой рецессии 70-х, 80-х и 90-х годов безработица в западной Германии увеличивалась приблизительно на 1 млн. После рецессии она уменьшалась незначительно и закреплялась на более высоком уровне. После каждой из трех рецессий укреплялась долговременная безработица. Кроме того, она все больше распространялась и на людей среднего возраста. По сравнению с 70-ми годами сегодня после рецессии проходит больше времени, прежде чем занятость

снова возрастет, а безработица сократится. На шоки наша экономическая система реагирует повышением безработицы. При следующем спаде безработица увеличивается еще на миллион, и новая рецессия, несомненно, грянет. Трудовое законодательство систематически фальшивит.

Ориентировать рост зарплаты на производительность труда

Занятость и безработица зависят от многих факторов – от роста производительности труда, от международной конкурентоспособности предпринимателей, от темпа прироста ВВП и общеэкономической конъюнктуры. Двумя важными факторами являются уровень и структура заработной платы, так как заработная плата является решающим параметром, уравнивающим в народном хозяйстве объемы спроса и предложения рабочей силы.

В зарплате кроется конфликт целей. С одной стороны, зарплата является доходом наемных рабочих; они по понятным причинам желают иметь как можно больший доход. С другой стороны, для предпринимателей зарплата есть издержки и поэтому она определяет объем спроса на труд. Когда рост зарплаты выходит за пределы пространства возможного маневра предпринимателей, тогда они сокращают рабочие места. Это пространство маневра определяется с одной стороны ростом производительности труда, с другой – тем, в какой мере предприниматели могут переложить рост издержек на потребителя посредством повышения цен.

Рост производительности труда свидетельствует о том, что в среднем каждый рабочий создает больший результат. Поэтому при росте производительности труда у предпринимателя возникает заинтересованность увеличивать занятость. Возможность предпринимателя перекладывать прирост затрат в цены своей продукции зависит от того, в какой мере он может определять цены на рынке сбыта. В закрытой экономике цены, устанавливаемые отечественными фирмами, в среднем равны тем ценам, которые рабочие платят при покупке благ. Поэтому цены, устанавливаемые отечественными предпринимателями, определяют реальную заработную плату рабочих. Однако в открытой экономике цены сбыта предпринимателей и потребительские цены, по которым рабочие покупают блага,

не идентичны. Если, например, цены сбыта для немецких экспортеров складываются неблагоприятно и одновременно цены на внутреннем рынке повышаются, то пространство маневра для немецких экспортеров сужается, и соответственно, уменьшаются их возможности справиться с повышением зарплаты.

Сопоставим рост зарплаты с ростом производительности труда в упрощенной форме. Если оба показателя растут в одинаковой мере, то у предпринимателей нет заинтересованности ни в сокращении рабочих мест, ни в их увеличении. Но такая интерпретация ориентированной на производительность труда политики зарплаты годится только в условиях полной занятости.

Когда заработная плата растет быстрее производительности труда, тогда занятость сокращается, как, например, в 1992 г., когда прирост средней производительности труда в реальном исчислении составил 3,8%, а средняя номинальная зарплата возросла на 8,4%; это послужило ясным сигналом для сокращения рабочих мест. Аналогичная ситуация была в 1995 и 1999 годах, когда номинальная оплата труда возросла соответственно на 3,7% и 2,4%, а средняя производительность труда на 1,5% и 0,5%. При этом показатель производительности труда отчасти возрос из-за сокращения числа занятых.

В те годы, когда рост заработной платы опережает производительность труда, предприниматели сокращают рабочие места. Если в последующие годы требования относительно зарплаты становятся умеренными, то это не обязательно будет сопровождаться увеличением спроса на рабочую силу, потому что предприниматели считают с возможностью повторения агрессивной политики заработной платы профсоюзов. Поэтому умеренная политика заработной платы лишь тогда оказывается действенной, когда она является среднесрочной.

В промышленности Германии с 1991 по 2001 годы предприятия с численностью более 19 человек сократили около 2,5 млн рабочих мест, в том числе 1 млн на предприятиях, производящих инвестиционные блага. Это относится к флагманам немецкого экспорта – электротехнике, машиностроению и химической промышленности – отраслям с хорошо оплачиваемыми рабочими местами. Без учета проблем, связанных с трансформацией восточногерманской экономики в западногерманской промышленности сократилось 1,65 млн. рабочих мест.

При наличии высокой безработицы занятость может возрасти только в том случае, если по народному хозяйству в целом рост производительности труда опережает рост заработной платы. В этом суть умеренной политики заработной платы. Для ее проведения договаривающиеся о тарифах оплаты труда стороны должны проявлять терпение. Успешным примером такой политики может служить пример Голландии, где по соглашению Waassenar 1982 г. проводится политика заработной платы, в соответствии с которой рост реальной заработной платы существенно отстает от роста производительности труда.

Чтобы рост оплаты труда не превышал роста его производительности до тех пор, пока не будет достигнута полная занятость, участники тарифных переговоров вместо ориентации на прошлое могут попытаться предвидеть производительность труда в будущем. При этом нужно учитывать, что вовлечение в производство 5,7 млн зарегистрированных и скрытых безработных снизит среднюю по народному хозяйству производительность труда, так как от ныне безработных следует ожидать более низкой производительности, чем от ныне работающих. Поэтому не нужно исходить из того, что производительность труда будет расти на 2% в год, как это было в прошедшем двадцатилетии. Более реалистичным представляется 1% в год; рассчитывать на большее можно, если удастся повысить производительность за счет «новой экономики». Только примерно с 2010 года при благоприятных условиях можно будет пересмотреть сценарий роста производительности труда: замедленный рост населения сократит предложение труда и в результате его производительность снова будет повышаться быстрее (см. главу 10). Но до тех пор не следует ожидать победы над безработицей.

Тарифная политика не выдержала испытание в раунде переговоров о повышении зарплаты весной 2002 г. Ожидания рабочих были сильно взвинчены требованием профсоюза металлургов, если помнить, что совместный прогноз исследовательских институтов на 2002 г. давал 1,4% роста часовой производительности труда, а с 1997 г. этот показатель колебался около 1,65%. Настрой металлургов повлиял на требования рабочих в других отраслях: строительстве, типографиях, а также в оптовой и внешней торговле. На рекомендацию Совета экономических экспертов – обеспечить превышение роста производительности труда над ростом

зарплаты в реальном исчислении, чтобы снизить безработицу – не обращали внимание. При забастовках и поисках компромиссов о безработных никто не думал. Не удалось также осуществить дифференциацию оплаты в соответствии с различающимися условиями на отдельных предприятиях. Ни для кого не секрет, что конфликт по поводу тарифов оплаты труда служил инструментом для выбора нового председателя профсоюза металлургов.

Дифференцировать структуру зарплаты

Наряду с уровнем заработной платы важна ее дифференциация. Чтобы на рынке труда уравновесить разнообразные способности ищущих работу с различными потребностями фирм, оплата труда должна быть достаточно дифференцированной. Производительность труда 34 млн трудящихся на 3 млн предприятий не одинакова; в народном хозяйстве существует лестница производительности с далеко расположенными друг от друга ступенями. Этому способствует наблюдаемый межотраслевой сдвиг от индустриального сектора к секторам услуг и информации. Человеческий капитал, занятый в сокращающихся отраслях, не может быстро приспособиться к новым условиям. Поэтому для интенсивного перемещения труда необходима сильная дифференциация в его оплате, так как часть человеческого капитала сохраняет свою ценность, а другая часть ее теряет из-за структурных сдвигов. Особенно это касается простого труда. Если рабочие, чей человеческий капитал обесценился, ориентируются на такую же оплату, как на прежнем месте работы, то велика вероятность, что они не найдут нового рабочего места, так как свои способности они должны еще проявить реально на новой работе. Чем больше времени требуется для перестройки человеческого капитала, тем важнее дифференциация в оплате труда.

Профсоюзы утверждают, что существует слишком большое число тарифных ставок. Однако в Германии структура заработной платы в последние 20 лет оставалась фактически постоянной, несмотря на существенные сдвиги на рынке труда. Целый ряд признаков указывает на то, что нынешняя дифференциация в оплате труда не способствует достижению полной занятости. Результаты переговоров о заработной плате переносятся с одного региона в другой и задают тон во всех секторах народного хозяйства. На

переговорах о зарплате доминирует мотив дохода, мотив занятости отодвигается на задний план; безработные не имеют своего представителя на переговорах.

В спросе на труд в последние 20 лет мы наблюдаем сильный сдвиг не в пользу малоквалифицированных рабочих. С 1980 г. в промышленности сократилось 1,8 млн рабочих мест, в т. ч. 1,6 млн малоквалифицированных. В сфере услуг занятость возросла на 3,7 млн человек, из них 2,8 млн. – квалифицированные специалисты. Несмотря на такое изменение в спросе на труд, структура зарплаты осталась прежней. Занятость низкооплачиваемых рабочих сокращается, а зарплата у них растет также, как у других групп трудящихся. В то время как между регионами наблюдаются большие различия в уровне безработицы, которые со временем увеличиваются, различия в оплате труда по регионам почти незаметны. Если на каком-то рынке – в данном случае на рынке труда – цены не реагируют на конъюнктуру, то приходится приспосабливаться объемам продаж. Образуется безработица.

В будущем нужно стремиться к тому, чтобы ускоренно возникали рабочие места на нижних ступенях лестницы производительности. Эти виды деятельности тоже являются общественно полезными и социально признанными. Не следует надеяться на рабочие места преимущественно в обрабатывающей промышленности, в банковском секторе, в страховании и отраслях коммуникаций. Существенный потенциал спроса на рабочую силу имеется в сфере услуг по использованию досуга, в гостиничном бизнесе, в сфере туризма и в оказании разного рода услуг домашним хозяйствам. Чтобы здесь появлялись рабочие места, нельзя устанавливать минимальный уровень оплаты труда на нижних ступенях его производительности, насколько бы разумным это ни казалось. Должна существовать возможность снижать оплату труда. Если занятость уменьшается на нижних ступенях производительности, то зарплата должна на это реагировать.

Необходима также межрегиональная дифференциация в оплате труда. Если в регионах с высоким уровнем безработицы выплачивается большая зарплата, то безработица закрепляется. Если в регионе безработица превышает средний по стране уровень, то зарплата в регионе должна снижаться. Чтобы в регионе сокращалась безработица, в нем, по крайней мере, рост оплаты труда не может быть таким же, как везде; в таких регионах повышение

ставок оплаты труда должно отставать на 1-2% от их роста в народном хозяйстве в целом.

Профсоюзы теряют власть

В Германии мы себе больше не можем представить, что зарплата устанавливается на рынке труда без всякого договора о тарифной сетке. Но даже если мы разработали отличный от рынка регулирующий механизм, то мы должны понимать, что существует альтернативный способ определения заработной платы, основанный на взаимодействии спроса и предложения на рынке труда, который обеспечивает равновесие при хорошей занятости. Так и происходит в других странах, например, в Великобритании и США, где без тарифных договоров цена труда определяется на рынке также, как цена хлеба; при этом в народном хозяйстве предлагается достаточное количество хлеба без всяких переговоров с потребителями и без образования хлебного союза.

Мы передали право устанавливать заработную плату партнерам по трудовым соглашениям. Они должны устанавливать номинальную зарплату, т. е. определять цену труда как фактора производства. Но не существует институционального механизма, который бы гарантировал, что договаривающиеся стороны ответственны также за количество (объем), который устанавливается на рынке труда, т. е. за занятость и безработицу. Мы полагаемся на то, что система переговоров независимых сторон функционирует. Достаточно часто договаривающиеся стороны уговаривают ориентировать политику заработной платы на занятость. Но мы не имеем никаких возможностей законодательно привлечь к ответственности договаривающиеся стороны, если они устанавливают зарплату, порождающую безработицу. В сущности, такие переговоры представляют собой странный регулирующий механизм, так как в нем отсутствует четкое установление ответственности.

Судя по скачкообразно растущей безработице, нынешняя система трудовых отношений функционирует неверно. Поэтому встает вопрос, годится ли сегодня этот когда-то созданный механизм регулирования. С ним связан и другой вопрос: насколько вообще профсоюзы представляют еще большинство наемных рабочих? Численность их членов стремительно сокращается (табл. 6.1)

Таблица 6.1. Снижение численности членов профсоюзов (млн чел.)

	DGB	IG Metall
1991	11,8	3,62
2000	7,8	2,8
Изменение	-4,0	-0,8

IG Metall – профсоюз рабочих металлургической промышленности.
DGB – объединение немецких профсоюзов.

С 1991 г. DGB потерял 4 млн своих членов. Сейчас численность профсоюзов сокращается на 3% в год. Добрых 20% членов профсоюзов являются пенсионерами, так что DGB представляет только 6,25 млн активных рабочих; это только 17% от числа активной рабочей силы или 19% от наемных работников. В восточной Германии избегают тарифных соглашений; примерно с фирм не имеют таких соглашений. В новых отраслях промышленности, таких, как информатика и коммуникации, профсоюзам приходится тяжело; привлечь молодежь удается с трудом. С позиций почти 3 млн фирм численность профсоюзов не представляется внушительной.

Механизм регулирования дискриминирует

Порядок функционирования рынка труда исторически развивается в интересах защиты наемных работников. Его важнейшие положения гарантируют создание тарифных объединений (§4, п. 1 Закона о тарифном договоре), принцип благоприятствования (§4, п. 3) и невозможность создание союза предпринимателей, если это не предусмотрено договором о тарифной сетке (§77, п. 3 Закона о предприятии). В результате стороны тарифного договора имеют прочное положение. По существу эти параграфы учреждают тарифный картель и обеспечивают власть договаривающихся сторон.

Тарифная автономия¹ гарантирует, что профсоюзы могут регулировать тарифы обязательные для их членов. Тем самым тарифные союзы приобретают нормотворческую власть. Членство в профсоюзе добровольное; но член профсоюза связан заданными тарифами. На практике предприниматели, связанные тарифным соглашением, не дифференцируют оплату труда между членами

профсоюза и неорганизованными рабочими. Коллективный договор оказывает воздействие и по другим направлениям. Так службы занятости, как правило, не могут предлагать работу по цене ниже тарифа, установленного в трудовом договоре или исторически сложившегося в регионе.

В соответствии с принципом благоприятствования предприниматель может отклоняться от тарифного соглашения, если это сопровождается улучшением для отдельного рабочего. Такая формулировка этого принципа соответствует независимости индивида. В то же время при судебных разрешениях трудовых споров он интерпретируется слишком узко и оторвано от реальной жизни. Под «улучшением» понимается только «больше зарплаты при том же количестве труда» или «меньше рабочего времени при той же оплате труда». При этом исключается более часто встречающийся на практике вариант, при котором отдельному рабочему будет лучше, если за счет некоторого сокращения его дохода он сохранит свое рабочее место. Судопроизводство по трудовым спорам отклоняет такую возможность. Таковым было, в частности, решение Федерального суд от 20 апреля 1999 г.; мол, нельзя сравнивать яблоки с грушами.

Следующее законодательное положение, гарантирующее тарифную автономию, но препятствующее нахождению общеэкономического равновесия при лучшей занятости, это §77, п. 3 Закона о предприятии. По нему децентрализованные соглашения между руководством и Советом трудящихся предприятия не имеют законную силу, даже при согласии с ними всех работников, если предмет соглашения не предусмотрен в тарифном договоре. Но такие договоры, гарантирующие размещение предприятия в конкретном регионе являются обычным делом; они выгодны обеим сторонам: рабочие информируются о том, что в следующем году в их районе фирма либо продолжит свой бизнес, либо по условиям производства откажется от их услуг, а руководство фирмы может использовать гибкий график занятости, снижающий издержки на труд. Такие децентрализованные соглашения повышают гибкость, рынок труда получает

¹ Тарифная автономия – существующий с 1948 г. механизм переговоров между профсоюзами и союзами работодателей, в соответствии с которым партнеры заключают соглашения о тарифных ставках и других обязательных выплатах по категориям работников, а иногда и по регионам *без участия государства*, которое лишь контролирует соблюдение законов. – *Прим. перев.*

важные сигналы, которые содействуют снижению безработицы.

Существующий механизм регулирования трудовых отношений защищает лишь тех, кто имеет работу; их доход гарантирован тарифным соглашением. В результате безработные оказываются дискриминированными. Доступ к работе им закрыт тем, что их нельзя принять на работу с оплатой ниже тарифа. Они должны соблюдать тарифный договор, если хотят получить работу. Это препятствует экономической системе достигнуть равновесия при более высокой занятости.

Политическая постановка вопроса относительно механизма регулирования трудовых отношений сводится не к тому, что нужно найти равновесие между гибкостью экономики и защитой рабочих, как это пытается формулировать канцлер Шредер. Политическая задача сводится к тому, как выбирать между необходимостью защиты занятых – инсайдеров – и дискриминацией безработных – аутсайдеров. При этом нужно принять во внимание долгосрочный эффект правового регулирования и его воздействие на совокупный спрос на рабочую силу.

При таком подходе можно получить ответ на вопрос: каким образом нужно изменить механизм регулирования трудовых отношений, в какой мере необходимо ограничить права владельцев рабочего места? Необходимы такие изменения, которые исключат дискриминацию безработных. При этом организационные интересы профсоюзов не могут и не должны иметь решающего значения.

Открыть тарифный картель

Для решения проблемы безработицы нужно изменить институциональные условия так, чтобы занятость росла сама; необходимо устранить тарифный картель, т. е. допустить конкуренцию за рабочие места. Все положения, которые защищают тарифный картель, нужно пересмотреть.

Так, безработным можно было бы разрешить по закону предлагать на рынке труда свою рабочую силу по пониженной цене (например, на 20% ниже действующего тарифа). Нужно повысить шансы безработных найти рабочее место за счет предоставления права заключать краткосрочные трудовые договоры. Принцип благоприятствования не должен интерпретироваться оторвано от жизни в том смысле, что для рабочего лучше сохранить уровень

оплаты, даже если это грозит сокращением его рабочего места и ведет к увеличению безработицы в экономике в целом. Риск потери рабочего места следует включать в понятие принципа благоприятствования. Законодатель должен это отразить четко. Нужно изменить §77, п. 3 Закона о предприятии таким образом, чтобы соглашение между руководством предприятия, производственным советом и трудовым коллективом имело силу закона, даже если это не предусмотрено в явном виде в тарифном договоре. В качестве дополнительного условия можно повысить кворум при определении согласия трудового коллектива. Там, где не удастся добиться добровольного согласия между руководством, производственным советом и трудовым коллективом, можно опираться на тарифный договор. В демократическом обществе рабочие являются совершеннолетними. Следовательно, им самим можно предоставить решать, что для них благоприятно.

По моей оценке политикам не обойтись без институциональных изменений в области определения заработной платы, которые немного продырявят оболочку тарифного картеля. Если это им не удастся, то безработица постоянно будет висеть у них на шее и они окажутся политически ответственны за ее существование.

Однако в настоящее время не заметно стремлений к проведению реформы в механизме регулирования трудовых отношений; скорее мы имеем дело с движением в обратную сторону. Это относится также к новой формулировке Закона о предприятии, которую можно рассматривать как попытку притормозить потерю власти профсоюзов.

Механизм не соответствует новой экономике

Мир труда коренным образом изменился с появлением новой экономики. К труду как фактору производства предъявляются совершенно новые требования – стремление к творчеству, оригинальность, ассоциативные способности, – воздействие которых на результат работы не зависит от продолжительности рабочего времени. Написание новой компьютерной программы это творческий процесс, как и работа над новой книгой. Для создания, понимания и оценки новой информации требуются мозги, знания, человеческий капитал. Соответственно выглядят коллективы Интернет–компаний: 42% сотрудников Microsoft заняты исследо-

ванием и обновлением. Человеческий капитал трудового коллектива становится все более важным фактором при определении ценности фирмы. Уже аудиторские компании оценивают фирмы по их человеческому капиталу. Это сопровождается изменением самооценки трудящегося, он является сильным партнером на своем предприятии.

Поэтому трудовой договор в отраслях новой экономики и формы оплаты труда должны измениться коренным образом. Рабочий договор нужно нацеливать на результат деятельности отдельного работника. Новые формы экономического стимулирования непосредственно по результатам деятельности фирмы имеют все большее значение, несмотря на снижение курса акций на фондовых рынках новой экономики, которое можно рассматривать как нормальную корректировку. Принимая большее участие в конечном результате деятельности фирмы, работник принимает на себя и больший риск. Поэтому трудовой договор нужно индивидуализировать. Его должны заменить другие формы договоров: производственные договоры, договоры по оказанию услуг и даже простые договоры о покупке результатов индивидуальной деятельности. В традиционных трудовых договорах индустриального общества констатировалось, что рабочий представляет фирме определенное количество труда, а фирма гарантирует его оплату по установленной цене; тем самым фирма брала на себя риск, связанный с рыночной оценкой результатов ее деятельности. Так проявлялась традиционная противоположность между трудом и капиталом.

Однако общество меняет представление о том, что такое работа. Работа не является больше четко определенной в пространстве и во времени непрерывной деятельностью на производстве; границы между работой и учебой, между рабочим и свободным временем размываются. Изменение представлений о работе меняет манеру поведения и ценностные установки в экономике в целом. Мы можем это наблюдать на примере нового поколения. Новая экономика трансформирует общество.

Другой особенностью мира трудовых отношений является то, что в процессе рыночных отношений человеческий капитал извлекает ренту в виде оплаты повышенной квалификации. Поэтому каждый индивид еще более, чем раньше, заинтересован в увеличении своего человеческого капитала за счет получения исходного

образования и дальнейшей профессиональной переподготовки. Кто инвестирует в собственный человеческий капитал, тот может заложит в свой амбар урожай этих инвестиций. При налогообложении государству нужно следить за тем, чтобы индивид не лишился плодов своего человеческого капитала и чтобы у него оставались достаточные стимулы для создания этого капитала.

И, наконец, новая экономика подчеркивает особую важность гибкости в мире трудовых отношений. Если такая фирма, как Netscape, своим продуктом за два месяца завоевала 80% рынка, если, следовательно, господство на рынке можно достичь так быстро, то фирмы должны быть более поворотливыми и обладать более быстрой реакцией. Это определяет условия принятия решений и организационные структуры фирм особенно при вводимых государством ограничениях. Но и от наемных рабочих требуется большая гибкость. Законодательные положения, препятствующие ей, или мечты профсоюзов о 32-часовой рабочей неделе – «не того поля ягоды».

Политика прихрамывает позади новой экономики или даже бежит поперек ее пути. Во Франции требуют повсеместного введения 35-часовой рабочей недели. На слово «гибкость» наложено табу и все то, что фирмы проводят для обеспечения большей гибкости, осуществляется «под столом». То, что сейчас предпринимается в Германии в новом законодательстве, никак не вяжется выше описанными требованиями новой экономики. Почти все новое, что принималось в области законодательства о рынке труда или что запланировано, идет в ошибочном направлении.

Значение цены предложения труда

Цена предложения играет на рынке труда важную роль; она представляет ту плату, за которую рабочий предлагает свою рабочую силу в качестве альтернативы рыночной цене труда. Цена предложения труда зависит от многих факторов. Кто имеет сильно выраженное предпочтение к свободному времени, у того относительно высокая цена предложения труда. Он, скорее всего, не окажется среди наемных работников. Кто имеет большой доход помимо продажи своего труда, тот предлагает труд по высокой цене. Альтернативным доходом может быть доход от имущества, от незаконных видов деятельности или трансфертные выплаты из

государственного бюджета. К трансфертным платежам относятся пособие по безработице, материальная помощь безработным и социальная помощь. Чем больше государственные трансферты, тем выше цена предложения труда. Как показывает анализ социально-экономической панели, в Германии безработные претендуют на оплату, которая должна превышать их предыдущий заработок не менее чем в 1,2 раза. Это поразительно; казалось бы, ради получения работы безработный должен соглашаться и на меньшую оплату по сравнению с той, которую он получал до увольнения. У нас цена предложения труда выше, чем за границей.

Цена предложения труда, которая формируется системой социального обеспечения, по целому ряду причин воздействует на занятость и безработицу. Она влияет на поведение во время поиска работы и на готовность принять рабочее место; у кого высокая цена предложения труда, тот менее интенсивно ищет работу и более притязателен к предлагаемым местам. Цена предложения труда определяет также структуру заработной платы, так как никто не согласен трудиться за более низкую оплату. Соответственно это влияет на поведение профсоюзов на тарифных переговорах. Таким образом, цена предложения труда фактически определяет минимальную заработную плату в народном хозяйстве, не будучи таковой формально.

Когда цена предложения труда оказывается выше производительности труда, тогда рабочий требует больше, чем готов заплатить предприниматель. В результате цена предложения труда отсекает нижнюю часть кривой спроса на труд; нижний сегмент рынка труда отмирает.

Можем ли мы разрешить конфликт между желанием иметь высокий трудовой доход и нормальной занятостью, если, как это некоторые неявно требуют, величину желаемого дохода устанавливает государство? Разве сбой в функционировании рынка труда происходит не из того, что на стыке между системой социального страхования и рынком труда не верно установлены институциональные стимулы? Когда, например, социальная помощь семье с одним ребенком и одним работающим достигает почти 70% чистого денежного дохода наиболее низко оплачиваемого работника промышленности, тогда стимул пойти на работу у второго члена семьи невелик, даже если не учитывать возможность иметь скрытые приработки.

Закрытие бреши между ценой предложения труда и рыночной его ценой посредством субсидирования заработной платы наиболее низкооплачиваемых групп сопровождается значительными издержками. Если отдельный рабочий полагается на то, что государство компенсирует указанную разность, то стимулы к поиску работы и к ее принятию установлены неверно. Тот, кто раньше был готов принять работу без государственной добавки к зарплате, теперь будет создавать предпосылки к тому, чтобы получать субвенции. Некоторые, даже будучи безработными, могут ждать, когда субвенция повысится. Кроме того, он проявляет меньший интерес к повышению своей квалификации; это является серьезным недостатком системы стимулирования. В нашей системе установления заработной платы для партнеров по переговорам установлены ложные стимулы, так как последствия своего ошибочного поведения при выработке тарифной политики они могут переложить на третью сторону, на налогоплательщика, через государственные субвенции. Экономика деформируется также из-за того, что регулярно выплачиваемые субвенции создают существенную нагрузку на государственный бюджет и должны покрываться какими-то дополнительными налогами. В конечном счете, возрастут и подоходные налоги, что ограничит заинтересованность рабочих увеличивать производительность. И, наконец, поскольку субвенции становятся постоянными, возрастает динамика расходов госбюджета и субсидии распространяются во всей политической механике.

Другой путь – снизить цену предложения труда. Социальной помощью мы займемся в следующей главе. Но продолжительность и величина выплат по безработице, как и помощь безработным, должны быть пересмотрены. Не пора ли отменить введенное в 80-х годах удлинение срока выплаты пособий по безработице? Другие страны ограничивают период выплаты этого пособия шестью месяцами и проводят за это время более интенсивное консультирование безработных. В периоды рецессий, когда индивиду трудно найти работу, срок выплаты пособия можно расширить на 3 или 6 месяцев. Но констатировать появление рецессии нужно не политическим решением, а автоматически на основе данных государственной статистической службы. Как бы ни формировалась система страхования по безработице, в любом случае должны сохраняться стимулы к активному поиску работы и к повышению

шансов ее найти за счет приспособления своих способностей и склонностей к существующим условиям.

Германия является единственной страной, в которой наряду с пособием по безработице существует еще одна форма поддержания безработных – помощь безработным, которая выплачивается после окончания срока выплаты пособия. Она составляет 57% от суммы последней чистой заработной платы, если в семье есть хотя бы 1 ребенок, и 53% для бездетных. Срок выплаты ее не определен. Она должна быть ограничена одним годом или даже отменена. Социальное страхование лежит на системе социальной помощи.

Насколько сильны стимулы к поиску работы и ее принятию зависит от правил оформления согласия или отказа. Сейчас безработный в течение первых трех месяцев должен соглашаться на работу, на которой он теряет не более 20% своего прежнего заработка, а в течение следующих трех месяцев – не более 30%. После этого рабочее место считается приемлемым для безработного, если чистая заработная плата не меньше пособия по безработице. В случае первого отказа от рабочего места безработный может лишиться 12-ти недельного пособия; при повторном отказе он полностью теряет право на пособие. Однако понятие «предложение рабочего места» в нашей правовой системе юридически выражено нечетко. Так, по сообщениям предпринимателей, безработные, – даже если они пришли на собеседование не под хмельком, – имеют много возможностей дать понять, что им не до работы, так как они очень заняты уходом за больной женой, матерью или ребенком. Не говоря уже о том, что для лишения безработного пособия за отказ от работы требуется судебное решение, а предприниматель не имеет времени и желания выступать в суде свидетелем.

Кроме того, следует проверить, не должно ли страхование по безработице быть более дифференцированным по степени риска (см. гл. 7). Небольшой риск, как, например, потеря части дохода в первые дни безработицы, можно было бы страховать по желанию, а не в обязательном порядке. Кто не желает страховаться от маленьких рисков, сберегает страховые отчисления фирмы. Они должны выплачиваться работнику; он должен сам решать, в какой мере участвовать в обязательном страховании.

Объединить министерства труда и экономики

На рынке рабочей силы ответственность распределена однозначно: при определении зарплаты ведущая роль в Германии принадлежит участникам тарифных переговоров, так как они формируют самый важный регулятор системы – тариф. Государство ответственно за организационные рамки механизма функционирования рынка труда, который должен учитывать интересы народного хозяйства в целом, трудящихся и безработных в долгосрочной перспективе. Финансовая политика должна посредством низких налогов способствовать динамическому развитию фирм, образованию человеческого капитала и созданию хорошей инфраструктуры. При выработке социальной политики следует учитывать долгосрочное и разнообразное воздействие системы социального страхования на соотношение спроса и предложения на рынке труда. От социальной политики требуется, чтобы она интерпретировала перераспределительную цель не только с позиций короткого периода.

Было бы очень полезно, если бы политики и общественность спросили себя, что произошло бы, если бы рынки были парализованы многочисленными институциональными правилами и ценовые сигналы больше не регулировали бы экономические процессы. В централизованно управляемых коммунистических странах это было и порождало дефицит товаров. Не зависит ли дефицит рабочих мест в некоторых странах Западной Европы тоже от того, что мы парализовали рынок труда и его главный регулятор – заработную плату?

В министерствах проблемы труда и экономики организационно строго отделены друг от друга. Мы обращаемся с обеими сферами экономической политики как с двумя отдельными ящиками. В действительности обе эти сферы тесно взаимосвязаны. Рабочие места появляются лишь тогда, когда их создают предприниматели. Произойдет ли это, в решающей мере зависит от тех условий, которые имеют значение для предпринимателей, в особенности от правил, установленных в сфере трудовых отношений. Поэтому имело бы смысл увязать области экономики и труда в одном министерстве, как это сделано в Саксонии. Тогда не потребуется никаких

публичных сражений между министрами экономики и труда, подобных тем, которые на удивление общественности возникли при обсуждении новой редакции Закона о предприятии.

Безработица – не ведомственная проблема

То, что из 7 млн людей, ежегодно устраивающихся на работу, федеральное ведомство по труду как-то способствует устройству только 1 млн, напугало немцев. Их доверие к власти сильно пошатнулось. Безработица не является преимущественно проблемой посредничества; это также и не ведомственная проблема. Кто верит или надеется, что с преобразованием федерального комитета по труду в федеральное агентство по труду проблема безработицы разрешится, обманывает себя и других. Обсуждавшиеся в этой главе центральные вопросы механизма регулирования трудовых отношений этим преобразованием не решаются. Горизонтальная организационная структура, более гибкий аппарат и другие элементы, направленные на повышение готовности оказания услуг, могут, правда, помочь оптимизировать посредничество, предоставляя тот же объем услуг с меньшими затратами. Но все это не меняет тех обстоятельств, из-за которых спрос предпринимателей на рабочую силу слаб, безработные не склонны интенсивно искать работу, а уровень и структура заработной платы не балансируют спрос и предложение на рынке труда.

Тарифная политика в Европе

В Европейском валютном союзе, в котором цены товаров выражаются в единой денежной единице и разница в ценах на один и тот же товар долго не держится, производительность труда между странами значительно различается. Если производительность труда Западной Германии 1999 г. взять за 100, то примерно такую же или даже более высокую производительность достигли Бельгия (112), Франция (106) и Ирландия (104). Вторая группа стран имеет примерно одинаковые с Германией показатели: Италия (92), Австрия (91) и Нидерланды (88). Третью группу образуют Испания (69), Греция (52) и Португалия (41). Эти различия в производительности труда объясняются тем, что труд по разному

оснащен капиталом, различается по квалификации и уровню используемой технологии. Поскольку это средние данные на одного трудящегося, то в них находит отражение и частичная занятость, которая снижает показатель. На этот показатель влияет также безработица; страны с высокой безработицей имеют более высокий показатель средней производительности труда. Поэтому приведенные данные существенно меняются во времени.

Тем не менее из приведенных данных должно быть ясно, что полную занятость в Европе можно достигнуть только при условии достаточной дифференциации в валютном союзе затрат на оплату труда. Национальная цена труда должна ориентироваться на национальную производительность. Для политики заработной платы это означает, что в валютном союзе не следует стремиться к выравниванию заработной платы, несмотря на то, что люди получают зарплату в единой валюте. Требование «одинаковая оплата за одинаковый труд», которое могло бы появиться из-за прозрачности оплаты труда в различных странах после введения единой валюты, не проходит. Тарифная политика в Европейском союзе должна ориентироваться на национальную производительность труда. Но этого не достаточно для стран с высокой безработицей; у них рост тарифов должен отставать от роста производительности труда. Без такого отставания рост производительности труда сохранит безработицу на прежнем уровне.

Снижение уровня безработицы это национальная задача, так как организация механизма регулирования трудовых отношений находится в компетенции отдельных стран. Следовательно, между странами-членами Европейского союза следует развернуть соревнование за создание такого механизма, который наилучшим образом справится с безработицей. Такое институциональное соревнование может породить новые идеи и его не нужно останавливать посредством гармонизации.

Для социальной политики различия в производительности труда означают, что выравнивание систем социального страхования не может быть предметом дебатов, как об этом говорилось в гл. 5. Издержки системы социального страхования отдельных стран, как и зарплата, должны соотноситься с национальной производительностью труда. При существенно различающихся уровнях производительности труда социальный союз неосуществим.

Глава 7. Ложные стимулы социального страхования

*Новая максима часто бывает
блестящим заблуждением.*

MALESHERBES¹

Наряду с реформой механизма регулирования трудовых отношений центральной нерешенной задачей немецкой экономической политики является преобразование государства общественного благосостояния. Мы в Европе не желаем американской экономической системы, но бесспорно, что система социального страхования в ее нынешнем виде не имеет права на дальнейшее существование, особенно в условиях стареющего населения. Ее просто невозможно профинансировать. Она порождает также ряд ложных стимулов, которые сказываются отрицательно не только на системе социального страхования, но и на занятости и безработице.

Разрастание государства общественного благосостояния в 70-х и 80-х годах.

В 70-е и 80-е годы государство общественного благосостояния в Германии сильно разрослось и стало чрезмерным. Так в результате пенсионной реформы 1972 г. размер пенсии повысился с 60% от чистого заработка в середине 60-х годов до 70%. Были введены гибкие границы выхода на пенсию, в соответствии с которыми человек, имеющий долгосрочную страховку, мог получать пенсию на 2 года раньше достижения пенсионного возраста; кроме того, была введена доплата к минимальному доходу. Возможно эта реформа, которая с позиций сегодняшнего дня представляется очевидно ошибочным мероприятием, стала следствием принятого в 1969 г. решения существенно ослабить финансовые ограничения пенсионного обеспечения и уменьшить значение капитала, собранного в системе обязательного пенсионного страхования. В ноябрьском номере Вестника

¹ Французский политический реформатор середины XVIII в. – *Прим. перев.*

Бундесбанка за 1975 г. говорилось: «Если после пенсионной реформы 1957 г. до конца предусмотренного десятилетнего периода размер пенсионного фонда соответствовал годовым выплатам пенсий, то теперь считается достаточным, чтобы в течение следующего пятнадцатилетнего периода размер фонда не был меньше трехмесячных выплат трех следующих друг за другом лет». Сегодня у нас резерв пенсионного фонда равен сумме одномесячных выплат пенсий.

В 1975 г. пособие по безработице было повышено с 62,5% от основного дохода до 68% чистого дохода на последнем месте работы, сегодня она составляет 67%; одновременно были введены семейные добавки в размере 12 немецких марок на одного занятого члена семьи. Это вместе детскими пособиями должно было повысить благосостояние супружеских пар. Помощь по безработице была повышена с 52,5% до 58% (сегодня 57%) от предыдущего заработка. В середине 80-х годов максимально возможный период выплаты пособия по безработице для пожилых рабочих возрос с одного года до 32 месяцев. В 1985 г. было введено правило, по которому при достижении 58 лет безработный получал пособие без регистрации в бюро по трудоустройству. Детские пособия многократно повышались. В 1984 г. был принят закон о досрочном выходе на пенсию. В целом в 70-х годах произошли многочисленные социально-политические изменения в законодательстве. Число государственных служащих за это десятилетие возросло почти на 1 млн. Доля государства в ВВП в 70-х годах возросла на 11 процентов и достигла в 1981 г. 50%. Государство выступало в роли благодетеля.

Такое государство общественного благосостояния нам больше не по карману

Все это уже тогда не давалось даром: отчисления в бюджет повышались. Норматив социального отчисления возрос с 26,5% от номинальной заработной платы в 1970 г. до 41,3% в 2002 г. (максимума он достиг в 1998 г. — 42,1%; см. табл. 7.1). Не будь экологического налога, социальные отчисления были бы еще больше. Предельные ставки налогов и социальных отчислений высоки; у среднего работника (один работающей в семье с одним ребенком) они близки к 60%. Со 100 дополнительно заработанных евро 60 идут государству и системе социального страхования. По данным системы

национального счетоводства государство забирает почти половину валового дохода наемных работников.

Таблица 7. 1. Социальные отчисления и налоговая нагрузка (%)

Год	Отчисление на социальное страхование от номинальной зарплаты	Подоходный налоги и социальные отчисления в валовом доходе работников
1970	26,5	33,8
1980	32,4	41,4
1990	35,6	43,5
1998	42,1	48,6
2000	41,1	47,7
2001	40,9	46,8
2002	41,3	47,4

Отчасти экспансия государства общественного благосостояния в 70-е годы финансировалась за счет кредита. Во второй половине 70-х государственный бюджет имел годовой дефицит около 3%. Последствия обнаружились значительно позже в виде роста в последующие 10 лет государственного долга и пенсионных обязательств государства, которые легли, прежде всего, на бюджеты земель.

Расширение государства общественного благосостояния проводилось в то время, когда политики наблюдали еще высокие годовые темпы прироста ВВП – 8% в 50-годы и 5% в 60-е годы – и одновременно большие темпы роста производительности труда, которые были обусловлены восстановлением народного хозяйства после войны и не могли продолжаться долго. Между тем оба нефтяных кризиса повергли немецкую экономику в сильный шок и после 1980 г. годовой прирост производительности труда в лучшем случае достигал 2%. Условия для государства общественного благосостояния исчезли и как раз в то время, когда его начали интенсивно расширять.

Независимо от того, существует ли еще экономическая основа для нынешней системы социального страхования или глобальная обстановка изменилась, со временем обнаружился присущий системе недостаток: индивид требует больше, чем платит. Под действием эндогенного механизма система перегружается и требует повышенных затрат. Сегодня очевидно и бесспорно, что система социального

страхования в ее прежней форме не может быть профинансирована. Предусмотренные в ней притязания на доход представляются все более сомнительными.

К тому же надо иметь в виду, что однажды начавшаяся экспансия государства общественного благосостояния приобретает собственную динамику, которая проявляется и сегодня; это связано с тем, что введенные правила должны иметь всеобщее значение. Решения конституционного суда делают это очевидным. В результате государство общественного благосостояния существенно расширяется.

В противоположность этому в 90-х годах XX в. в мире сложилась другая экономическая обстановка, получившая название глобализация, которая требует модернизации народного хозяйства и требует настойчиво. Фирмы приспособлялись к новым условиям, прежде всего, посредством снижения издержек и сэкономили они в 90-х годах в основном на рабочей силе. Но разве приспособление к условиям глобализации необходимо только в предпринимательском секторе? Неужели государственная система участия в экономике должна оставаться не тронутой? В отдельных странах, как, например, в Швеции, стало очевидным, что государство общественного благосостояния нельзя больше поддерживать в прежнем виде.

Из-за того, что система социального страхования должна финансироваться стареющим населением, на горизонте последующих 40-50 лет появляются дополнительные проблемы. Их решение не гарантировано.

Наконец, система социального страхования отрицательно влияет на спрос на рабочую силу. Социальное страхование претендует на часть результатов производства, сокращая источник реальной заработной платы. Приходится выбирать между оплатой труда наличными деньгами или социальными услугами. Если этот конфликт не учитывается участниками тарифных переговоров при повышении зарплаты, то дополнительные начисления на заработную плату действуют как налоги на труд; они ослабляют спрос на рабочую силу. Это означает меньше занятости и больше безработицы. Издержки, в конечном счете, ложатся на рабочих.

Ошибочно полагать, что поскольку половина отчислений на социальное страхование платит предприниматель, то рабочего это не касается. Это глубокое заблуждение. Предприниматели вынуждены ориентироваться на долгосрочный период. Либо рабочий должен будет

согласиться на меньшую заработную плату (в растущем народном хозяйстве – на меньший темп роста зарплаты), либо сократится спрос на рабочую силу. Уплачиваемые предпринимателями социальные отчисления выступают в качестве налогов на труд как фактор производства и в обоих случаях эти налоги, в конечном счете, ложатся на трудоспособных. Если растет безработица, то по счету платят безработные. Было бы хорошо, если бы социальные партнеры уяснили себе, что налоговая нагрузка не всегда равна налоговым отчислениям.

В последние 30 лет политические партии обстоятельно расширили систему социального страхования в ходе борьбы за голоса избирателей. Тем самым они создали «эффект вытеснения», поскольку для увеличения социальных услуг отчисления в систему социального страхования были подняты на недопустимую высоту. Экспансия системы социального страхования и рост безработицы – две стороны одной медали. С одной стороны, сожалели о высокой безработице; с другой – расширяли систему социального страхования. Издержки социального страхования росли, а вместе с ними и издержки на труд; спрос на рабочую силу уменьшился.

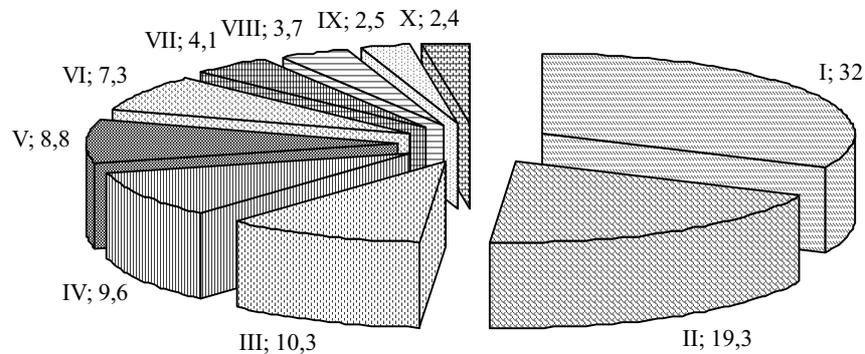
Социальный бюджет

Прежде, чем мы перейдем к реформам, рассмотрим размеры системы. Социальный бюджет в 2000 г. составлял 1,3 трлн. немецких марок, это 34% ВВП. Из них 435 млрд евро были выплачены в виде пенсий, страховок по болезни и по безработице (рис. 7.1).

В формировании социального бюджета 432 млрд евро составили социальные отчисления предпринимателей и рабочих, около 234 млрд евро из средств государственного бюджета, т. е. налогов (табл. 7.2)

Социальное страхование необходимо. Недостатка аргументов, обосновывающих необходимость системы социального страхования, нет. Центральный мотив звучит так: эта система страхует индивида от рисков, с которыми он в одиночку справиться не может. К ним относятся: затраты на уход и лечение в случае болезни, потери дохода при болезни и нетрудоспособности из-за инвалидности или при временной безработице, вызванной неравновесием на рынке труда, а также невозможность в течение длительного периода зарабатывать средства к существованию по каким-то другим причинам. Суть проблемы состоит в том, чтобы к концу рабочего периода

жизни человека имелся достаточный доход, поддерживающий его существование в пенсионный период. В экономиках, существенно зависящих от внешней торговли, отраслевая структура очень изменчива и социальное страхование может облегчить людям вынужденную перемену места работы.



Обозначения: I – пенсии; II – оплата больничных; III – косвенные расходы; IV – пособие по безработице; V – социальная помощь; VI – льготы госслужащим; VII – помощь от предприятий; VIII – зарплата в дни болезни; IX – обслуживание престарелых; X – прочие

Рис. 7. 1. Расходы социального бюджета 2000 г. и их структура (%)

Таблица 7.2. Поступления в социальный бюджет 2000 г. (млрд ^)

Социальные взносы	431,9
в т. ч. граждан	208,4
фирм	223,5
Средства госбюджета	233,8
Прочие поступления	21,4
Всего	687,1

Очевидно, что каждое общество может развивать свои особые правила страхования индивида от рисков. Например, можно было бы создать одну из экстраординарных систем страхования, основанную на

критерии оптимальности по Роулзу; этот критерий часто обсуждается в экономической науке. Допустим, что люди должны договориться об определенной системе распределения. Но они не знают, в какой системе экономических отношений они окажутся, какой доход будут получать, какое место они займут в обществе и к какому поколению будут принадлежать. По существу они даже не знают, в какой стране земного шара им предстоит жить. В такой ситуации, – утверждает Роулз, – люди создадут систему распределения, основанную на критерии максимина. В соответствии с ним распределение повышает благосостояние общества только в том случае, если повышается благосостояние самого бедного члена общества.

Применяя критерий Роулза к социальному страхованию, можно заключить: если люди не знают, в каком обществе им предстоит провести свою жизнь, если им приходится иметь дело с неопределенностью, то они заинтересованы в страховании, которое обезопасит их от рисков получения дохода. Так теоретически можно обосновать необходимость всеобъемлющего страхования и доказать, что люди были бы готовы оплачивать такое страхование. Однако при таком подходе страхование оценивается с позиций личности, оказавшейся в самой неблагоприятной ситуации, которая вряд ли реализуется на практике, учитывая, что во внимание принимались все страны мира и все поколения людей. Во всяком случае, социальные издержки страхования рисков на основе критерия Роулза были бы чрезмерными.

Проблема риска недобросовестности

Совершенно бесспорно, что должны существовать системы, которые страхуют индивида от рисков. Ясно также, что страхование от рисков повышает нагрузку на систему социального страхования. Чем обширнее социальное страхование, тем интенсивней оно используется и тем больше возникающие при этом издержки.

Любое страхование сталкивается с проблемой моральной недобросовестности (Moral Hazard). Под этим подразумевается такое поведение страхующихся, при котором они претендуют на больший объем страховых услуг, чем это соответствует их страховому взносу, или после страхования ничего не предпринимают, чтобы избежать или снизить риск. С такой проблемой встречаются страховые агентства, которые не могут контролировать поведение страхующихся. Проблема моральной недобросовестности существует и в тех случаях, когда риск определен нечетко и, кроме предостережения от риска, большую роль играют другие факторы, как, например, перераспределение благосостояния

между индивидами. Особенно это относится к обязательному социальному страхованию. Притязания на такое страхование может превысить взносы в него, если полагать, что во всех поворотах жизни можно положиться на заботу со стороны государства. Тогда появляются ложные стимулы, и издержки страхования стремятся ввысь.

Сделаем промежуточный вывод. Социальное страхование необходимо, но в нынешней ее форме система социального страхования не может поддерживаться. Вопрос в том, как ее перестроить.

Другие источники финансирования?

Финансирование системы социального страхования за счет повышения налога на добавленную ценность или других косвенных налогов не решает коренной проблемы – чрезмерных требований и высоких издержек страхования.

Поэтому я должен предостеречь от предложения привязать финансирование социального страхования к экологическим или энергетическим налогам. Во-первых, нужно спросить, разумно ли стране финансировать свои социальные расходы посредством налогообложения фактора производства, которого она почти не имеет и должна импортировать. Для нефтедобывающих стран такое предложение может стать искушением посредством налогообложения снять сливки с платежеспособного источника. Другим странам следует поразмыслить о том, что произойдет в случае третьего нефтяного кризиса, когда импорт энергии придется резко уменьшить. В этом случае налоговые поступления, предназначенные для социального страхования, сильно сократятся. Последствия нефтяного кризиса будут усугублены кризисом системы социального страхования и это случится в ситуации, в которой она особенно нуждается в средствах из-за возросшей безработицы. Для поддержания системы социального страхования придется повысить какие-то другие налоги и это в то время, когда удорожание нефти сильно тормозит экономику и предельная производительность капитала снижается. Нужно считаться также с тем, что потребности финансирования системы социального страхования при введении налогов на нефть и энергоносители развиваются по собственной динамике, потому что повышение налогов произошло не для защиты окружающей среды и экономии природных ресурсов, а для финансирования социального страхования. Экологические налоги предназначены для регулирования нагрузки на окружающую

щую среду, а не для финансирования социального страхования.

В нынешней нашей системе нет механизма, который соответствовал бы долгосрочным условиям финансирования социальной политики и учитывал ее негативное воздействие на поведение экономических агентов. Одно из предложений состоит в том, чтобы скрытую в системе социального страхования задолженность государства представить общественности в виде межвременного финансового ограничения, т. е. сделать ее явной. В балансе поколений предстали бы будущие налоговые нагрузки. При проведении нынешней пенсионной реформы это не было сделано. Документы о будущей нагрузке не были представлены. Скрыто от общественности были проведены симуляционные расчеты, посредством которых можно было бы показать, что взносы в систему социального страхования возрастут не более чем на 22%, а расходы должны сократиться не меньше чем на 67% (см. гл. 9). Такие расчеты понимают лишь некоторые специалисты и поэтому нагрузка на будущие поколения не становится очевидной для всех.

Однако указание на налоговую нагрузку в будущем еще ничего не меняет в современной системе. Это только информационная основа. Значительно важнее для преобразования системы социального страхования другие положения.

Эквивалентность расходов и взносов

В идеальном варианте при страховании существует связь между страховыми выплатами и уплачиваемыми взносами. Так, при страховании дома от пожара покрывается ущерб, нанесенный огнем; в сущности, это издержки восстановления дома. Взносы дифференцируются в соответствии с издержками. Если бы эти издержки для всех домов были одинаковыми, то при страховании всех домов уплачивался бы одинаковый взнос. Взносы дифференцируются также, если для страхуемых объектов существует различный риск. Это важно при производственном страховании от пожара. Страховые агентства оплачивают страхующемуся его действия, направленные на исключение несчастных случаев и снижения риска возникновения ущерба, посредством снижения страховых взносов. При страховании автомобиля мы привыкли к тому, что взносы различаются соответственно ожидаемым рискам (например, в городе и деревне, в зависимости от стажа водителя).

Страхование по безработице не дифференцировано по риску для индивида стать безработным. Например, тот, кто за счет своего образования уменьшает этот риск, не получает скидки. Таким образом, страхование по безрабо-

тице не поощряет стремления индивида уменьшить для себя риск стать безработным. В этом смысле оно содержит в себе элемент перераспределения, так как индивиды, имеющие малую вероятность потерять работу, фактически доплачивают индивидам с большой вероятностью стать безработным; отсюда возникает проблема риска недобросовестности. В большинстве случаев пособие по безработице дифференцировано по величине прежнего дохода. Это относится и к взносам, которые привязаны к величине заработной платы. Такое страхование в целом содержит в себе эффект перераспределения дохода.

При медицинском страховании происходит распределение рисков заболеть. Люди, имеющие не большой риск заболеть, доплачивают за других. По закону при медицинском страховании не разрешается дифференцировать взносы по страхованию, разве что допускается дифференциация по возрасту. Так как по закону отчисления на медицинское страхование осуществляются в процентах от дохода, то эта система не только распределяет между людьми риск заболеть, но содержит также сильные элементы перераспределения дохода.

В то время как страхование на случай инвалидности представляет собой страхование от риска, страхование по старости в своей основе является формой сбережения. При полностью обеспеченной капиталом заботе о старости существует строгая эквивалентность. В старости получают накопленную в течение трудовой жизни сумму с начисленными процентами. Если забота о старости реализуется в виде существующей пенсионной системы, то к ней присоединяются элементы страхования. При этом тот участник пенсионного фонда, который живет дольше, оказывается в лучшем положении: он дольше получает ежемесячную пенсию, а следовательно, может относительно меньше сберегать, по сравнению с вариантом самообеспечения старости. В то время как при полностью обеспеченной капиталом заботе индивида о своей старости существует эквивалентность, при пенсионной системе это бывает очень редко в виде исключения. Существует понятие ранжированной эквивалентности в том смысле, что тот, кто в течение своей жизни заплатил больше, чем другой, позже тоже получит больше. Пенсионная система, как система «общего котла», содержит элементы перераспределения от нынешних плательщиков взносов к нынешним пенсионерам, от сегодняшнего поколения к будущему поколению (поскольку груз государственного долга переносится на будущее), от тех, кто имеет высокие доходы, к тем, у кого они низкие, от бездетных к семьям с детьми, от налого-

плательщиков к получателям пособий.

Никакой эквивалентности в полном понимании этого слова не может быть в системе социальной помощи, финансируемой за счет налогов. Социальная помощь оказывается людям, которые не могут собственными силами заработать необходимый для достойной человека жизни доход. Если исходить из того, что в системе страхования между выплатами и взносами должна быть как можно большая эквивалентность, то возникает вопрос, как этого можно добиться.

Что такое большие и маленькие риски?

Чтобы разделить аспекты распределения риска между страхующимися и перераспределения дохода, нужно сформулировать центральный вопрос преобразования социального страхования: какие риски для индивида являются большими, с которыми он сам справиться не может и поэтому их должно принимать на себя общество? И какие риски являются для индивида маленькими, которые он может взвалить на свои плечи и страховать посредством самостоятельных сбережений. Примером маленького риска может служить потеря дохода впервые три дня безработицы; это время можно прожить на собственные сбережения. Согласие по поводу того, что является большими и что маленькими рисками, это путь к тому, чтобы удерживать расходы системы социального страхования под контролем. Здесь политики должны искать согласия и поновому проявить солидарность в последующие годы.

Постановка вопроса о больших и маленьких рисках имеет своей целью определить размеры социального страхования. Если страхование маленьких рисков удастся в большей мере переложить на самого индивида, то социальные издержки снизятся. Тогда уменьшится также негативное воздействие социального страхования на занятость и экономическую динамику. Вместе с тем для индивида расширяется пространство принятия решений; он может решать, стоит ли ему страховать маленькие риски (и тогда он должен платить страховые взносы) или он отказывается от страхования (и экономит взносы). Тогда возникнет заинтересованность в улучшении соотношения между расходами и доходами системы страхования, которая будет подкреплена конкуренцией между страховыми компаниями.

В результате экспансии государства общественного благосостояния общество усиленно перенимает на себя риски индивидов. Риски несет все общество в целом. Казалось бы, общество, члены которого застрахованы от риска

потери дохода, в целом готово больше рисковать в других областях, например, в области инноваций. Однако скорее происходит обратное: перенесение риска на общество в целом изменяет его поведение в направлении большей осторожности. И эта тенденция усиливается стареющим населением (см. гл. 10). Поэтому надо поставить вопрос: не настало ли время оживить культуру риска?

Этот вопрос становится особенно актуальным тогда, когда мы имеем дело с рисками на мировом уровне, не в последнюю очередь связанными с ростом населения и необходимостью укреплять экономическую базу для большего числа людей, а также с рисками применения новых технологий таких, как генная инженерия, атомная энергия, или потепления климата и его последствиями – эффекта Нино², наводнений и поднятия уровня морской поверхности. Здесь нам потребуется принимать решения совершенно иного калибра, чем отделение маленьких рисков от больших при социальном страховании. Если иметь в виду спектр движущихся на нас будущих больших рисков, то нерасположенность немцев исключить маленькие риски из социального страхования покажется пустяком. От политического руководства требуется, чтобы оно доводило до сведения населения эти перспективы.

Отделить социальное страхование от перераспределения благосостояния

Элементы перераспределения в системе социального страхования значительны. Из 680 млрд евро примерно 235 млрд финансируется за счет налогов. К тому же сами нормативы социальных отчислений, помимо налогов, включают в себе существенные элементы перераспределения. Поэтому Совет экономических экспертов предложил³ полностью исключить перераспределение из системы социального страхования, а осуществлять их посредством налогов и трансфертов. В соответствии с этими предложениями

² Сильное нагревание поверхности Тихого океана, вызывающее жару и засуху в Южной Америке и Африке. – *прим. перев.*

³ См. Доклад за 1996/97 г. «Продвигать вперед реформы».

отдельные сферы социального страхования страхуют только большие риски; при этом можно будет реализовать принцип эквивалентности выплат и взносов. В этой концепции перераспределение осуществляется через налоги и трансферты вне системы страхования. Люди с низкими доходами получали бы дотацию, чтобы иметь возможность оплачивать страхование по болезни. Защита интересов многодетных семей тоже обеспечивалась бы системой налогов и трансфертов.

В пользу этого предложения говорит прозрачность. Из-за перераспределительных процессов, открыто и скрыто происходящих в многочисленных сферах социального страхования, невозможно предвидеть их общий конечный результат. Отделение страхования от перераспределения позволило бы высветить элементы перераспределения. Вопросы распределения и правильно понимаемая проблема равенства должны ставиться применительно не к отдельным сферам системы социального страхования, а ко всей системе в целом. На основе большей прозрачности можно более целенаправленно использовать инструменты системы налогов и трансфертов.

В связи с этим следует ответить на вопрос: правильно ли всю систему социального страхования привязывать к трудовым отношениям. Для предпринимателей это фактически налог на используемый ими труд. Посредством финансирования социального страхования полностью за счет отчислений от дохода работников можно добиться повышения ответственности в этой системе. Негативные последствия увеличения социальных отчислений с доходов трудящихся можно было бы отчасти уменьшить посредством усиления механизма контроля за использованием средств системы соцстраха.

Исключить политику поддержки семьи из перераспределительной системы.

Если наоборот идти в направлении, указанном решением конституционного суда ФРГ от 3 апреля 2001 г. в области страхования ухода за ребенком, в соответствии с которым многодетные семьи делают меньшие взносы, то возникает мысль, а не распространить ли это и на другие разновидности социального страхования. Но тогда последствия многочисленных мероприятий будут непредсказуемы. При использовании таких инструментов политика превращается в совершенно непрозрачные дебри. В конечном счете, никто не знает, в каком объеме ее нужно проводить. Если нужно

поддержать семьи с детьми, то политикам можно посоветовать, делать это посредством доплат. Необходимо также предостеречь от таких идей, как уменьшение налога на добавленную ценность в тех товарах, которые пользуются повышенным спросом у многодетных семей, или снижение цен на транспортные услуги в пользу таких семей. Это привело бы к необозримым нарушениям в аллокационном механизме рынка.

Если в основу социального страхования не положить принцип эквивалентности отчислений и выплат, дополненный налогово-трансфертным механизмом, то элементы перераспределения, ориентированные на размер семьи, придется распространить во все сферы социального страхования. При этом выиграет принцип равенства, но возникнет необходимость учитывать бюджетное ограничение в каждой сфере. В конце концов, это приведет к тому, что все вместе взятые ограничения свяжут социальное страхование сильнее, чем целенаправленная политика поддержки семьи на основе единого концептуально непротиворечивого налогово-трансфертного механизма.

Должны ли многодетные семьи получать больше льгот? Должны ли они меньше отчислять в систему социального страхования? Или должно быть то и другое? Отвечать на эти вопросы можно с позиций морального негодования. С моральной точки зрения и из человеческого стремления помогать ближнему легко обосновать необходимость поддержки семей с детьми точно также, как необходимость субсидии шахтеру, который на 1500 метровой глубине обрабатывает толстый пласт каменного угля отбойным молотком, или помочи крестьянину, который в поту лица своего обрабатывает скудную целину Западного леса. Кто не хотел бы помочь детям, шахтеру, крестьянину?

Если же к этой проблеме подходить рационально, то нужно спросить, какую цель мы желаем достичь, какие издержки с этим связаны и имеются ли инструменты для достижения цели?

В какой мере семьи с детьми должны получать материальную поддержку, является оценочным суждением. Это проявляется в системе налогообложения, основанной на принципе трудоспособности; семьи с детьми имеют меньшую трудоспособность и это нужно учитывать при установлении уровня налогообложения. Следующий вопрос, в какой мере государство должно принимать на себя расходы по воспитанию детей в многодетных семьях и заботиться о выравнивании материального положения семей. В настоящее время в общественном мнении утвердилось представление, что дети – фактор затрат, в финансировании которых государство должно принимать участие. То, что дети являются богатством уходит на второй план. То, что дети появляются в результате добровольного

решения семьи, тоже, кажется, забывают.

Однако, если попытаться найти способ помощи многодетным семьям, не связанный соценочными суждениями, то таковым окажется выплата пособий. Трансферты поступят молодым семьям, которые воспитывают детей, а не пенсионерам, имеющим взрослых и самостоятельных детей. Если бы такие пособия существовали, то решение конституционного суда от 3 апреля 2001 г. было бы беспредметным, поскольку многодетные семьи не нуждались бы в скидках со страховых взносов, так как они получали бы пособия. Аналогично обстоит дело в медицинском страховании.

При принятии решения о том, как учитывать наличие в семье детей в отдельных сферах страхования, встает вопрос: учитывать ли это на стороне взносов или на стороне выплат? Можно привести аргументы в пользу того, что пособие по безработице должно учитывать состояние семьи, что было бы, конечно, невозможно посредством регулирования размера пособия. При медицинском страховании дети страхуются вместе с родителями. Но при страховании ухода за детьми едва ли имеет смысл дифференцировать взносы по числу детей.

Следует ли решение Федерального конституционного суда применять и к страхованию по старости? Суд порекомендовал это проверить. В основе такого подхода лежит тезис: перераспределительная система страхования нуждается в детях, без них она не функционирует. Это верно; мне сразу вспоминается система социального страхования больших крестьянских семей в добисмарковские доиндустриальные времена. Но не только перераспределительная система страхования нуждается в детях; для народного хозяйства в целом сокращение населения имеет тяжелые последствия в виде низких темпов роста из-за уменьшения предложения труда и, как следствие, — снижение налоговых поступлений (см. гл. 10). Таким образом, малое число детей это проблема не только для перераспределительного страхования.

Обоснование необходимости поддержки многодетных семей тем, что они обеспечивают финансирование социальной системы в будущем, рождает вопрос, не следует ли учитывать и другие зависимости, которые облегчают финансирование в будущем? Так, инвестиции в человеческий капитал приводят в будущем к росту производительности труда, что означает расширение базы отчислений социального страхования. Должны ли инвестиции в человеческий капитал тоже материально поддерживаться? Посредством такой

аргументации можно быстро придти к существенному расширению активности государства. С экономической точки зрения между финансированием затрат по уходу за престарелыми посредством перераспределительной системы страхования и государственными расходами, финансируемыми за счет займов, много общего. Если придерживаться аргументации Федерального конституционного суда, то нужно ответить на вопрос: в какой мере конституционно финансирование за счет увеличения задолженности.

Если требуется решить проблему сокращающегося населения, то нужно найти инструменты, посредством которых можно воздействовать на рождаемость в Германии (в то время как во всем мире стремятся ограничить стремительный рост населения). Для этого наиболее подходящим инструментом является налогово-трансфертный механизм. Можно сомневаться, что более низкий взнос при страховании ухода за престарелыми является правильным средством воздействия на рождаемость. Обычно мы приходим к функциональному обоснованию необходимости детей. Поэтому поддержка многодетных семей должна быть включена в программы миграции и интеграции, так как она тоже стимулирует миграцию.

Представляется неуместным, при страховании по старости обещать многодетным семьям более высокие пенсионные выплаты, чем другим. Разумней оказывать поддержку со стороны взносов, а именно, снижать взносы на то время, когда родители «обременены» детьми (что уже и так происходит посредством признания времени воспитания детей в качестве трудового стажа при пенсионном страховании). Между тем существуют расчеты, свидетельствующие о том, что дифференциация пенсий по старости у многодетных семей привела к странным результатам. По нынешним правилам за каждого ребенка, родившегося после 1991 г. можно осуществлять дополнительные начисления к пенсии по шести пунктам, что соответствует размеру месячной пенсии в 150 евро. Если решением Федерального конституционного суда удовлетворяется жалоба пенсионера, то он может получить ежемесячную пенсию от 1150 евро; это больше, чем получает средний пенсионер, который для получения пенсии должен был отчислить от своего дохода во время своей трудовой жизни 175000 евро.

Представляется также необходимой трезвая инвентаризация всех нынешних форм поддержки многодетных семей. Сейчас детское пособие составляет 154 евро на ребенка в месяц (с 1-го до 3-го ребенка); всего в виде налоговых льгот многодетным семьям, детской компоненты вложений в строительство собственного жилья,

льгот по закону об образовании и многого другого в год набегают 35 млрд евро. К этому нужно добавить совместное страхование членов семьи при страховании по болезни и уходу за ребенком, более высокие выплаты пособий и помощи по безработице. По составленному Институтом мировой экономики списку всех льгот такого рода в 2001г. образовалась сумма в 168 млрд евро.

Притязания на доходы: эффект кобры государства общественного благосостояния

Беспокойство вызывает не только перегрузка системы страхования и связанные с ней издержки в виде чрезмерной безработицы. Зависимости гораздо сложнее.

Дело о том, что порожденные социальным государством притязания на доходы из системы социального страхования в виде пособий и материальной помощи безработным, а также различного рода выплат социальной помощи определяют поведение индивидов. Системой социальных выплат фактически устанавливается минимальный доход для неработающего гражданина. Этот общественно гарантированный минимальный доход воздействует как на предложение труда, так и на величину его оплаты. Отсюда возникают ложные стимулы. Применительно к рынку труда это мы уже рассмотрели в предыдущей главе.

Социальная помощь выплачивается по мере надобности для поддержания минимального уровня жизни. Она должна дать возможность достойно жить тем людям, которые не могут собственными силами заработать себе на жизнь. Она дифференцирована по лицам и домашним хозяйствам, может выступать в виде компенсации определенным группам населения расходов на оплату жилья, отопления, рождественского пособия и других выплат. Социальная помощь основана на принципе потребности; ее величина сильно дифференцирована в зависимости от материального положения домашнего хозяйства.

В конце 1999 г. социальная помощь в Германии была выплачена 2,8 млн людей в 1,5 млн домашних хозяйствах. Почти 19000 людей получали регулярную помощь в домах для престарелых и других учреждениях, 526000 человек получали помощь эпизодически в особых жизненных ситуациях, 430000 переселенцев получили помощь в соответствии с законом о беженцах. Всего 3,4% населения получали социальную помощь; среди них доля иност-

ранцев составляет 22,5%, что значительно выше доли иностранцев в населении Германии. Наиболее высока доля лиц, получивших социальную помощь в городах Бремен (9,9%) и Гамбург (7,5%); наиболее низкий процент в Баварии (1,9%). Выше среднегерманского значения этот показатель был в федеральных землях Саар (5%) и Шлезвиг-Гольштейн (4,4%).

Бесспорно, что общество нуждается в системе социальной помощи. Последующее обсуждение не относится также к тем получателям социальной помощи, которые не могут работать по старости или болезни. Речь идет лишь о трудоспособных: какие стимулы создает у них система социальной помощи. Представление о том, насколько трансферты социальной помощи зависят от чистого заработка, можно получить на основе модельных расчетов для типичной семьи. Для оценки стимулов, порождаемых социальной помощью, важно установить, насколько велика социальная помощь относительно чистой денежной заработной платы.

Эмпирические исследования привели к следующим результатам: семья из трех человек, в которой трудовой доход имеет только муж, получает социальную помощь в размере 70% от чистого заработка третьей (самой низкой по оплате) группы трудящихся в промышленности. (см. табл. 7.3).

Таблица 7.3. Разница между социальной помощью и трудовым доходом рабочих промышленности в 2001 г. (западногерманские земли)

<i>Виды дохода</i>	<i>сумма (ДМ)</i>
Начисление по установленной ставке	1360
Доплата на детей	20
Разовые выплаты	259
Жилье и отопление	890
Всего социальная помощь	2529
Номинальная зарплата	4585
Подходный налог	279
Отчисления по соцстраху	938
Детские	270
Реальная зарплата	3638
Социальная помощь/реальная зарплата (%)	69,5

В семьях, имеющих более 4 детей, размеры социальной помощи превышают величину чистой заработной платы абсолютно. В

других отраслях народного хозяйства, где заработки не такие большие, как в промышленности социальная помощь составляет больше 70% реальной зарплаты. У таких работников, как кладовщики, уборщики помещений, рабочие садово-паркового хозяйства социальная помощь равна реальной зарплате. Если у безработного небольшой размер пособия или помощи, то он в случае необходимости получает дополнительную социальную помощь. Тогда общий его доход превышает размер социальной помощи. Только постоянные получатели социальной помощи – почти 40% домашних хозяйств – имеют право на социальную помощь (включая однократные выплаты и компенсацию расходов на оплату жилья) в размере 43% чистого заработка третьей группы трудящихся в промышленности.

С 1970 г. по середину 90-х годов разность между размером социальной помощи и чистой заработной платой в промышленности значительно сократилась; у семьи с 1 ребенком примерно на 15%. Затем эта разница несколько увеличилась. Это связано с двумя факторами: во-первых, возросли доплаты по месту работы на детей; во-вторых, снизились подоходные налоги и отчисления в систему страхования.

Даже если в последние годы процентное отношение социальной помощи к чистой зарплате несколько снизилось, то для получателя социальной помощи нет смысла искать дополнительные заработки на рынке труда. Дополнительный заработок облагается повышенной ставкой налога, иногда до 100%, так как дополнительный чистый трудовой доход учитывается вместе с социальной помощью. Кроме того, доход можно увеличить за счет работы в теневой экономике. К тому же выплаты по социальной помощи в некоторых случаях автоматически возрастают, например, если повышается плата за жилье или отопление. Не секрет, что домовладельцы охотно сдают квартиры людям, получающим социальную помощь; за них платят коммуны, поэтому неопределенности в оплате не возникает. Работающий индивид должен разбираться, что будет сего трудовым доходом после оплаты квартиры. Стимулы действуют таким образом, что предложение рабочего места не всегда привлекает. Это есть эффект кобры государства общественного благосостояния.

Стимулы к выходу из омута бедности

Существуют два различных подхода к решению этой проблемы. Либо принять существующий объем прав на социальную помощь как данность и попытаться скорректировать рождаемые ею ложные стимулы, либо уменьшить этот объем.

Было предложение изменить систему налогообложения, вклю-

чив в нее отрицательный налог. В соответствии с этим предложением гражданин, как и в нынешней системе, должен платить подоходный налог, если доход превышает определенную величину. Если доход ниже этой отметки, тогда государство выплачивает трансферт, т. е. налог течет в обратную сторону. В этом смысле говорят об отрицательном подоходном налоге или о «гражданских деньгах» («Bürgergeld»)⁴. Чем меньше собственный доход, тем больше трансферт.

Однако нужно признать, что реализация этой идеи существенно увеличит финансовую нагрузку на государственный бюджет. Если отрицательный налог вводить, начиная с дохода, не превышающего 50% прожиточного минимума, который в настоящее время для семьи из двух человек равен 14412 евро в год, то такая семья получала бы трансферт уже при годовом доходе в 29376 евро; для семьи с одним ребенком этот доход равнялся бы 39248 евро, что значительно превышает средний доход квалифицированного специалиста в промышленности. Следовательно, существует большая группа трудящихся, которой пришлось бы выплачивать трансферты. Детальные расчеты, которые были представлены перед налоговой реформой, показывают, что в западной Германии в эту группу попадает почти 10 млн рабочих⁵, т. е. каждый третий рабочий платил бы отрицательный налог (т. е. получал бы трансферт). Одно это делает очевидным, что модель с отрицательным налогом, кажущаяся на первый взгляд

⁴ Слово Bürgergeld используется в Германии для обозначения одной из концепций реформирования системы социального страхования и службы занятости в целях сокращения бюрократии и организационных издержек. В ее основе лежит идея М. Фридмана о отрицательном налоге, изложенная в его книге «Капитализм и свобода». В Германии ее пропагандировали В. Энгельс, И. Митше и Б. Штарклоф (Wolfram Engels, Joachim Mitschke, Bernd Starkloff «Staatsbürgersteuer». 1974). Они предложили следующую формулу: $s = -b + mx$, где s – сумма, реально уплачиваемая гражданином государству; b – сумма Bürgergeld, которую государство обязуется выплачивать гражданину; m – предельная ставка налога; x – налогооблагаемая база (доход, имущество), следовательно, mx – финансовое обязательство гражданина перед государством. Поскольку ставка налога выражена в процентах, а Bürgergeld – в номинальных деньгах, то необходимо периодически изменять величину b в соответствии с динамикой национального дохода на душу населения. В Великобритании эта идея обсуждалась в виде концепции «базового дохода» (Basic Incomes); см., напр., Бриттан Сэмюель. Капитализм с человеческим лицом. СПб. 1998. с. 327-357. – *Прим. перев.*

⁵ Gern, K.-J., Auswirkungen verschiedener Varianten einer negativen Einkommensteuer in Deutschland: Eine Simulationsstudie. Kieler Studie 294, Tübingen 1999: Mohr Siebeck.

привлекательной и напешдая сторонников среди некоторых политиков, финансово необоснованна.

Подумаем о том, что в конце 1999 г. 1,57 млн семейных получателей социальной помощи были в трудоспособном возрасте (от 18 до 60 лет). Ложные стимулы, возникающие у миллиона людей, не следует корректировать таким образом, чтобы новые ошибочные стимулы возникли уже более чем у 10 млн рабочих.

Однако самый большой вопросительный знак имеет вопрос: как отрицательный подоходный налог изменит поведение людей в длительном периоде? Можно ожидать, что такой порядок окажет нежелательное воздействие на совокупное предложение труда. Хотя у нынешних получателей социальной помощи возросла бы заинтересованность в предложении своего труда, но с другой стороны, дополнительный круг людей претендовал бы на получение социальной помощи. Эти люди, наряду со своим трудовым доходом получали бы государственный трансферт и, если свободное время оценивается положительно, то предложение труда будет иметь понижательную тенденцию, потому что выгодной становится частичная занятость. Поскольку это касается большого числа людей, то указанный эффект не следует недооценивать. В целом по народному хозяйству предложение труда может сократиться, что для стареющего общества едва ли является желательным.

При отрицательном подоходном налоге участники тарифных переговоров имели бы меньшую заинтересованность принимать во внимание воздействие договора о заработной плате на уровень безработицы, так как каждый был бы застрахован посредством «бюргергельд». Индивид укрепился бы во мнении, что государство ему обязано. Претензии к государству были бы в определенной мере институционализированы. Представляю себе молодое поколение, которое будет взрослеть с претензиями на бюргергельд. Политэкономия распределения институционально укрепится. Бюргергельд станет переменной, значение которой будет определяться в политических дебатах. Партии, если они хотят победить на выборах, должны будут друг друга превзойти в обещаниях повысить размер бюргергельд. Разве такие трансфертные доходы не будут рождать ложные стимулы? Посмотрим на другие словосочетания немецкого языка такие, как гражданская гордость (Bürgerstolz), выражающая гордость гражданина своими достижениями, например, оригинальной постройкой в деревне, или гражданское право (Bürgerrecht), гражданская обязанность (Bürgerpflicht), парламент (Bürgerschaft), которые ориентируют на конституционные свободы и обязанности индивида. Понятие Bürgergeld переиначивает эти либеральные традиции.

В настоящее время проводится ряд экспериментов,ограниченных по времени и в пространстве,с целью создать лучшие стимулы к трудоустройству. Например,если получатель социальной помощи по собственной инициативе или с помощью сети коммунальных служб устраивается на оплачиваемую работу,то ему оставляют большую часть заработка или предприниматель получает доплату от службы занятости. Разумеется,это приводит к дискриминации тех,кто не получает социальную помощь,так как они будут получать более низкий доход или – при прочих равных условиях – иметь худшие экономические шансы. Это привело бы к расколу рынка труда. Пока эти эксперименты не дали какого-либо существенного результата для решения проблемы занятости.

Снизить уровень притязаний.

Уменьшить притязания на услуги системы социального страхования представляется трудной задачей. При этом нужно различать,идет ли речь о мероприятиях,которые затрагивают всех получателей социальной помощи или только тех,кто работоспособен.

Мероприятия,касающиеся всех, должны быть нацелены на то,чтобы не допустить дальнейшего сближения размеров социальной помощи и трудового заработка. Нынешняя тенденция к их сближению должна быть исправлена. Одним из способов достижения этого является повышение нижней границы подоходного налога так,чтобы наиболее низкие трудовые доходы не облагались налогом. Конечно,этот путь труден потому,что речь идет не только о налоге на заработную плату и предпринимательский доход,но и об отчислениях на социальное страхование,которые по мере старения населения должны бы повышаться. Другой способ – ограничить рост социальной помощи. Поэтому правильно,что рост ставок помощи ограничивается; он не должен опережать рост средней реальной зарплаты. При этом речь идет о верхнем пределе; ни в коем случае нельзя вводить автоматическое индексирование,скоторым уже проделывались неудачные опыты на рынке труда. Внутри установленных границ можно применять принцип оказания помощи по мере потребности,в соответствии с которым рост ставки ориентируется на индекс цен тех благ,которые получатель социальной помощи должен иметь для поддержания жизни на достойном человека уровне.

Когда речь заходит о корректировке ошибочных стимулов,то это не должно касаться стариков и больных. Реформирование системы социальной помощи должно затрагивать лишь работоспособных. Главное нужно сделать так,чтобы получатель социальной помощи от общества стремился освободиться от нее. Разумеется,здесь на одном моральном призыве далеко не уедешь.

Следовало бы законодательно закрепить, что в случае отказа от предлагаемой работы материальная помощь может быть сокращена на 25%, а при повторном отказе прекращена полностью. В некоторых коммунах, когда получателю социальной помощи, находящемуся в работоспособном возрасте, предоставляется работа, он отказывается от значительного объема этой помощи. Предоставление рабочего места уже есть помощь. Я разговаривал с некоторыми бургомистрами и председателями земельных советов, которые активно включились в этот процесс.

Проблема реализации этого предложения состоит в том, что в большом городе отношения между людьми анонимны и необозримы. Обнаружилось также, что понятие «предложение рабочего места» в нашей правовой системе определено нечетко и его трудно применить даже, даже если получатель социальной помощи недвусмысленно демонстрирует потенциальному работодателю свою незаинтересованность в получении рабочего места. Разумеется, что получателю социальной помощи в государственном секторе труднее отказаться от рабочего места, чем безработному в частном секторе.

Поэтому предлагается снизить социальную помощь работоспособным ее получателям на определенный процент, чтобы освободить коммуны от обязанности предлагать рабочие места и побудить самого индивида к активному поиску работы. Тогда аргументы, высказанные против отрицательного подоходного налога, потеряли бы свою значимость и можно было бы опробовать некоторые модели на практике. Но боюсь, что государство не готово к снижению социальной помощи трудоспособным гражданам.

Глава 8. Искать правильные стимулы в здравоохранении

*Очень плохо, что врачам нельзя полностью
доверять, а без них не знаешь, как себе помочь*
Иоганн Вольфганг Гетте

Исторически в повседневных заботах и страхах людей здоровье и пища играли элементарную роль. Об обоих этих благах молились – за избавление от болезней и за наш хлеб насущный. Оба блага жизненно необходимы и не заменимы. Когда этих благ нет, за них готовы заплатить дорого; спрос на них неэластичен. На этом схожесть данных благ с экономической точки зрения заканчивается. Хлеб по низким ценам предлагается на рынках, а обеспечение людей здоровьем является предметом постоянных политических дискуссий. Врачи демонстрируют в Берлине с предложением отложить реформу здравоохранения на потом.

Структура стимулов в здравоохранении

Для индивида существует большой риск, что для восстановления здоровья от него потребуются значительные затраты. Они могут даже истощить его имущество. Поэтому необходима система страхования, которая принимает на себя этот большой риск. В связи с этим производство такого блага, как здоровье наряду с медицинскими издержками требует издержек страхования. Речь идет о взаимодействии пациента, он же страхуемый, врача (включая больницы) и системы страхования. Возникают два различных рынка – рынок медицинских и рынок страховых услуг. Соответственно в здравоохранении существуют сложные отношения между оказанием медицинских услуг и страхованием. Структура системы представлена на рис. 8.1. Врач предоставляет пациенту медицинс-

кие услуги, на эти услуги пациент застрахован либо в одной из 400 государственных¹ медицинских касс, либо в одной из 50 частных страховых компаний. В 1998 г. расходы в этой системе равнялись почти 271 млрд евро.

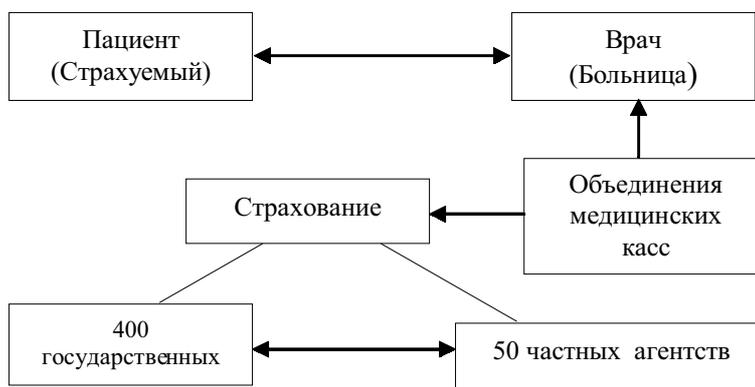


Рис. 8.1. Структура системы здравоохранения

Как в частном, так и в государственном здравоохранении обнаружился ряд проблем², которые интенсивно обсуждаются в литературе (см. рис. 8.2).

¹ Дословно: *gesetzlichen* – законные; в Германии государство в области здравоохранения берет на себя только законодательные и контролирующие функции, а исполнителями являются самостоятельные организации - больничные кассы, ассоциации врачей. Больничные кассы – это самоуправляемые независимые организации, структура которых определена законодательно; управляются собранием представителей, включающим 50% работодателей и 50% работников. На территории земель существуют местные и производственные (автомобилестроителей, моряков, сельскохозяйственных работников, горняков) кассы; местная (территориальная) больничная касса обязана застраховать всех, проживающих в данной местности, производственные кассы отбирают клиентов по профессиональному принципу. Врач, желающий работать в системе обязательного медицинского страхования, обязан вступить в ассоциацию кассовых врачей – независимую самоуправляемую организацию, действующую на основании соответствующего закона. Ассоциация заключает соглашение с больничными кассами об общем размере средств, выделяемых на врачебно-амбулаторный сектор, при участии органов управления здравоохранением; оплату услуг врачей осуществляет ассоциация. – *Прим. перев.*

² См. Доклад Совета экономических экспертов за 2000/2001 г.

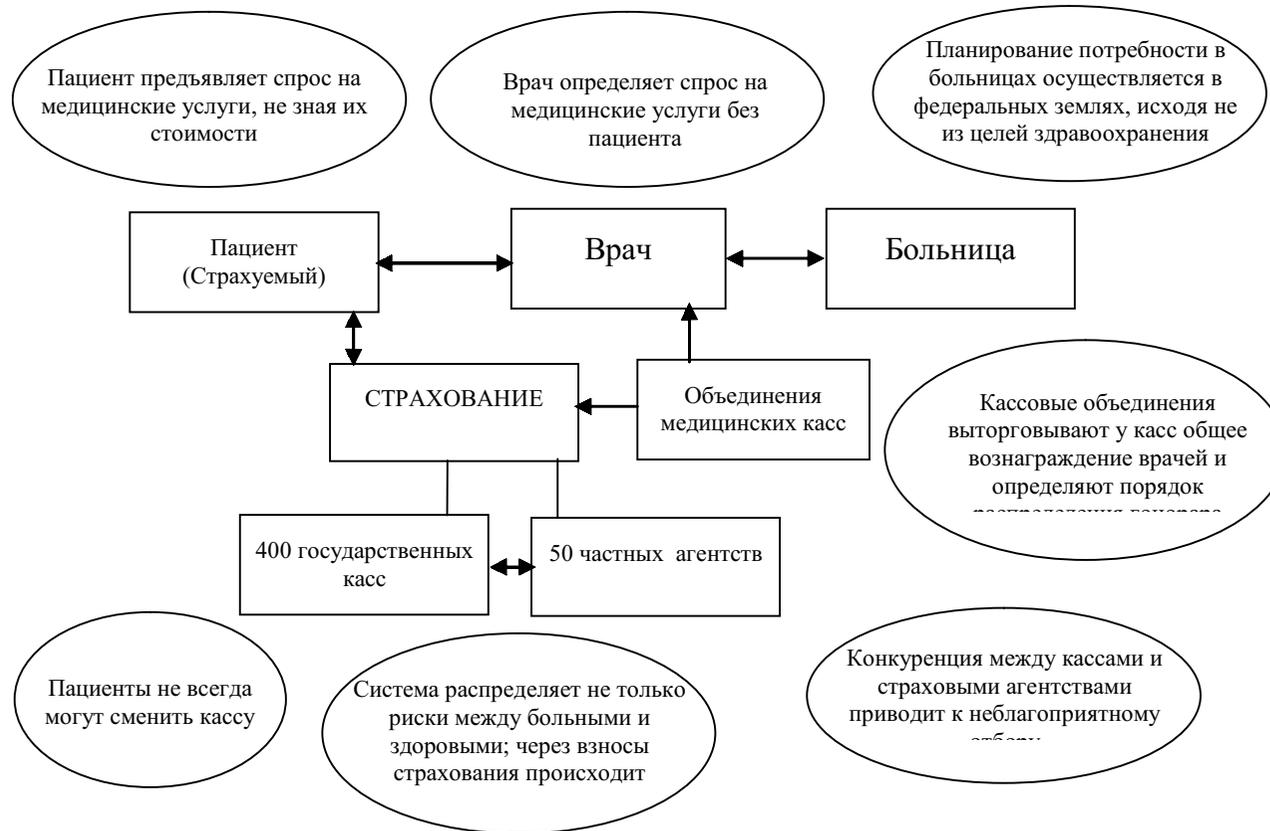


Рис. 8. 2. Ложные стимулы в системе здравоохранения

1. Пациент определяет свой спрос на медицинские услуги, не зная точно их стоимость. Поэтому пациенты могут попытаться предъявить чрезмерный спрос (*moral hazard*). Такое поведение пациентов приводит к избыточному совокупному спросу на медицинские услуги и росту издержек.

2. Врач определяет спрос на медицинские услуги пациентов, так как последние не имеют необходимой информации о том, что медики в настоящее время могут предложить. Это значит, что продавец влияет на спрос и не только в интересах покупателя, но и в собственных интересах. Такое поведение врачей (*moral hazard*) может подталкивать издержки вверх.

3. Федеральные земли при планировании потребностей больничных коек преследуют не только здравоохранительные цели, но и другие регионально-политические соображения.

4. Кассовые объединения врачей выторговывают у касс общую сумму вознаграждения и определяют распределение гонорара. Они представляют интересы врачей и этим похожи на профсоюз. В отличие от профсоюзов членство в кассовых объединениях принудительное. Им вменяется в обязанность предоставлять гарантированные медицинские услуги.

5. Застрахованные пациенты фактически ограничены в выборе государственных медицинских касс; это, прежде всего, относится к уже застраховавшимся пациентам.

Конкуренция между государственными кассами и страховыми агентствами может приводить к недоброкачественному отбору. Страховые учреждения конкурируют за хорошие (низкие) риски, т. е. за привлечение молодых пациентов. Если какой-то кассе это удастся, то она сможет снизить страховые взносы. Соответственно в результате такой конкуренции плохие риски соберутся у других касс, которые будут вынуждены повысить страховые взносы. Такие кассы станут менее привлекательны и ее члены постараются сменить кассу. В результате процесс неблагоприятного отбора ускорится. Конкуренция между страхователями станет разрушительной. В конечном счете, кассы с плохими рисками будут вытеснены с рынка.

7. Организация медицинского страхования содержит в себе не только перераспределение рисков от отдельного человека к группе людей, между больными и здоровыми. В системе страховых взносов содержится аспект перераспределения. Это усиливает проблемы риска недобросовестности.

Административное управление контроля за издержками

Поскольку в нынешней системе страхования заложены ошибочные стимулы, то неизбежно происходит взрывной рост затрат на здравоохранение. Это проявилось в росте средних ставок страховых взносов в кассы с 8,2% в 1970 г. до 14% в 2000 г. По одним прогнозам к 2040 г. эта ставка возрастет до 15,4-15,9%, по другим с учетом стареющего населения – до 23%.

Разумеется рост затрат в здравоохранении сам по себе не является показателем того, что в здравоохранении дела идут плохо. Увеличение ожидаемого срока жизни, изменение предпочтений людей в пользу здоровья, более дорогое, но и более эффективное медицинское оборудование – все это вместе взятое повышает затраты. Речь идет о том, что нужно создать эффективную систему здравоохранения. Эта система организована неэффективно, если в ней заложены неверные стимулы, приводящие к чрезмерному росту затрат. Реформа, направленная на устранение ложных стимулов, трудна потому, что не достаточно известно, как люди прореагируют на институциональные преобразования. Насколько трудно создать систему здравоохранения с приемлемыми затратами, свидетельствует то, что другие страны обременены такими же проблемами. В США, где нет принудительного страхования, около 44 млн людей (18% населения) вообще не застрахованы. В Великобритании, где расходы по здравоохранению на душу населения вдвое меньше, чем в США, система функционирует неэффективно; это проявляется, в частности в том, что нужно ждать долгие очереди на операции, что свидетельствует об избытке спроса.

Немецкая политика здравоохранения до последнего времени пыталась посредством мероприятий административного контроля предотвратить чрезмерный рост издержек. При этом, прежде всего, корректировался не рынок страховых услуг, а рынок медицинских услуг и преимущественно административно-бюрократическими средствами: ограничение возможностей врача выходить на рынок медицинских услуг, установление верхнего предела расходов на лекарство и гонорары врачей, причем размер бюджета, за пределы которого отдельный врач не может выйти, варьируется вместе с общими издержками. Механизм похож на тот, который когда-то приме-

нялся в аграрной политике применительно к закупочным ценам.

Вернемся еще раз к сравнению двух благ – здоровья и хлеба. Представьте себе, что государство ограничивает вход на рынок пекарям и им предписывается, сколько муки и других компонентов они должны использовать для выпечки хлеба и сколько они должны получать, причем о размерах своего фактического дохода они узнают лишь через определенное время. Все это напоминает мне примеры долгосрочного воздействия ошибочных стимулов в централизованно планируемом хозяйстве, которые я слышал, будучи начинающим студентом в кельнском университете, со ссылкой на труды австрийского политэконома Людвиг фон Мизеса. Политики должны себе ясно представлять, что нельзя долго управлять системой здравоохранения бюрократическими методами. Опыт неоднократно показывал, что такое вмешательство действует только в коротком периоде: издержки здравоохранения сокращаются или стабилизируются лишь в течение 1-2 лет, а затем снова обнаруживается тенденция их роста. Политика должна основываться на другой концепции. Однако при этом возникает комплекс сложных вопросов, связанных с проблемой стимулов в системе здравоохранения, которые мы кратко рассмотрим.

Конкурентно организованная система

Нет сомнения в том, что система здравоохранения содержит ряд ошибочных инструментов регулирования и нуждается в реформировании. К реформе ведут два пути: поворот к конкурентно организованной системе и частичная корректировка существующей системы.

В конкурентно-организованной системе четко должны быть отделены друг от друга распределительные цели, которые содержатся в нынешней системе, от целей сохранения здоровья. Каждый индивид обязан застраховаться в минимальном объеме. Страховой взнос должен соответствовать риску всех членов страховой кассы; это принцип эквивалентности. Существующие в современной системе элементы перераспределения – за исключением перераспределения от здоровых к больным – должны быть переложены на налогово-трансфертную систему. Кто не может платить страховой взнос из собственного дохода, тот получает от государства дотацию. Выравнивание материального положения семей тоже должно

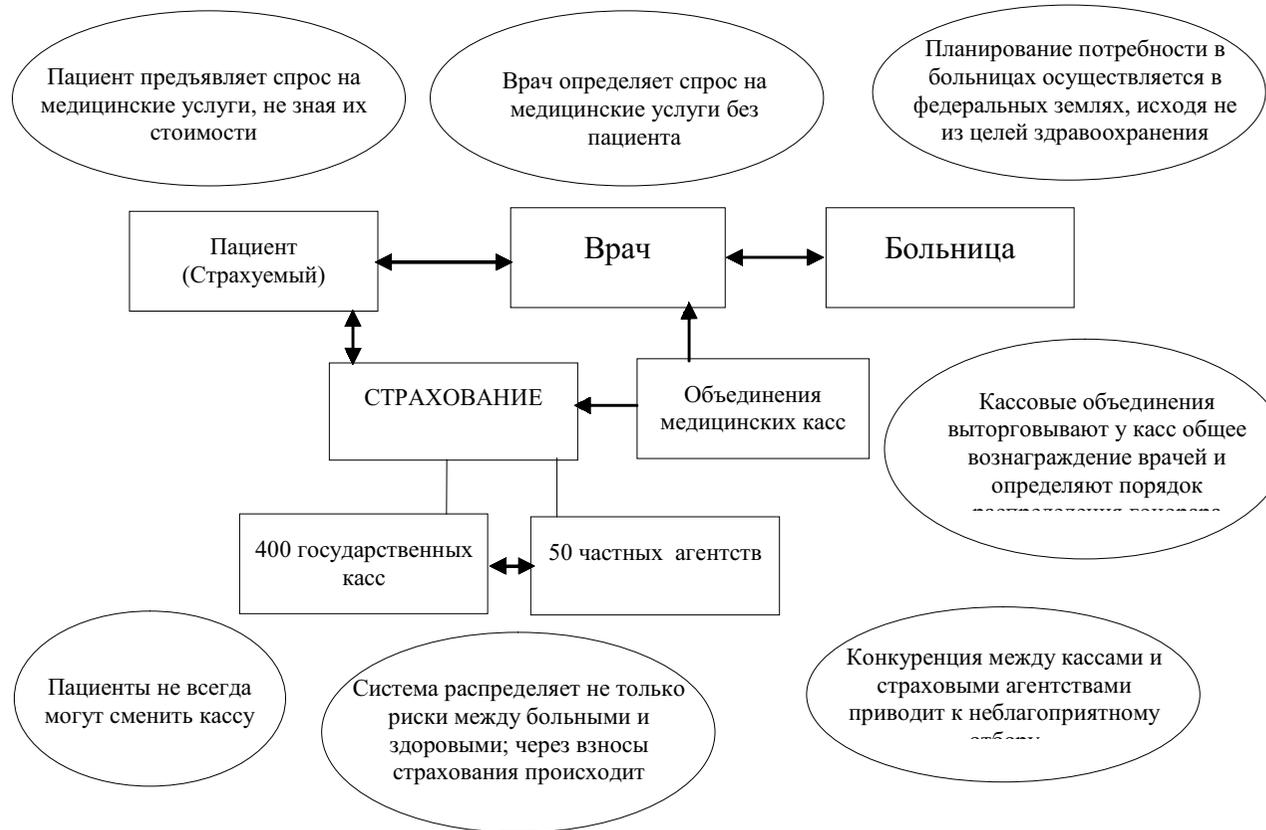


Рис. 8. 2. Ложные стимулы в системе здравоохранения

осуществляться посредством налогово-трансфертной системы. Государственные и частные больничные кассы вступают друг с другом в эффективную конкуренцию за оказание основных и дополнительных медицинских услуг. В перспективе следовало бы финансирование страхования по болезни решать в системе трудовых отношений. Для работодателя брутто зарплата (зарплата с социальными начислениями) должна повыситься, но и рабочий должен делать отчисления. Эта концепция требует решения следующих вопросов:

1. Необходимо определить, что является для индивида большим риском, от которого он должен быть застрахован в некотором минимальном объеме обязательно через систему страхования, и что такое маленький риск, страховать от которого он может сам. Должен существовать свободный выбор страхователя и при обязательном минимальном страховании. Страхователи обязаны заключать договор со всеми желающими, никому не может быть оказано. Для этого нужно очертить круг больших рисков либо посредством четкого перечня обязательных медицинских услуг, либо, наоборот, однозначно определить, что исключается из обязательного страхования и является предметом дополнительного добровольного страхования.

2. Важнейшим элементом реформирования является уменьшение асимметричности распределения информации между пациентом и врачом и снижения риска недобросовестного поведения (*moral hazard*) со стороны пациента. Так, практикуемые в Голландии методы лечения в рамках базирующейся на статистике медицины улучшает информированность пациента. Когда в приемной врача выложена информация о 70 наиболее часто встречающихся болезнях с рекомендациями о поведении при их возникновении, тогда пациент в меньшей мере зависит от превосходства врача в знаниях. Альтернативная медицина тоже может привести к лучшему познанию себя пациентом. И, разумеется, у пациента должны быть стимулы, побуждающие его к осознанию издержек лечения. Нужно уйти от принципа натуральных услуг и придти к принципу самоокупаемости. Правильные стимулы будут формироваться и через возвращение страховых взносов, в тех случаях, когда застрахованные услуги не были востребованы. При этом должны быть разные механизмы в минимальном и дополнительном страховании.

3. Для врача следует ввести такие стимулы, которые заинтере-

совывали бы его в обслуживании пациента с наиболее благоприятными для последнего затратами. Этого нельзя добиться планово-административными методами. Вероятно, здесь может помочь переход от сдельной оплаты к окладам. Нужно искать дорогу к тому, чтобы врач, исходя из собственных интересов, заботился об эффективном обслуживании пациента. Этого можно добиться лишь тогда, когда врачу достается часть сэкономленных в ходе реформы здравоохранения издержек. Здесь уместно вспомнить слова Адама Смита о том, что не от доброй воли булочника зависит, получим ли мы от него хлеб, а от его материальной заинтересованности.

В основном речь идет о том, чтобы развить конкуренцию между врачами не только по качеству обслуживания (как это сейчас имеет место), но и по издержкам лечения. У объединений медицинских касс не должно быть возможностей сдерживать эту конкуренцию. Корпоративные интересы или предпочтения подпольных врачей не должны иметь шансов воспрепятствовать этому. В целом нужно более интенсивно бороться с различными формами объединений медицинских касс.

Средством укрепления конкуренции является интегрированное обслуживание (Health Management Organization), при котором медицинское страхование предлагает интегрированная сеть поликлиник и больниц. Для того, кто обязуется пользоваться только такой сетью, взнос обязательного страхования снижается. Данные обследования в Швейцарии показывают, что в интегрированных системах издержки ниже до 30%; разумеется, нельзя исключать, что в этих экспериментах участвовали в основном лица с маленькими рисками. Предприниматели тоже могли бы заключать договоры страхования своих работников с теми сетями поликлиник и больниц, в которых застраховались эти работники; в США так и происходит.

Кроме таких объединений нужно искать и другие договорные и рыночные механизмы вертикальной интеграции. Так можно было бы снижать страховой взнос в тех случаях, когда врачи устанавливают определенный стандарт оплаты своих услуг и пациенты обязуются обращаться только к этим врачам.

4. Особая проблема, как организовать конкуренцию между страховыми учреждениями. Одной из предпосылок для этого является возможность страхующихся переходить от одной страховой компании к другой. Это особенно сложно для пожилых людей, так как

страхование их здоровья связано с повышенным риском. В швейцарской модели это решено так: при медицинском страховании все страхующиеся платят одинаковый взнос независимо от своего возраста; при обязательном страховании индивиды могут менять страховые кампании. В Германии страховые взносы дифференцированы по возрасту. Если страхование по старости осуществляется по накопительной системе, то пациент при смене медицинской кассы должен иметь возможность перевести накопленные средства в другую кассу, как это делают частные страховые агентства.

5. Допустим, что проблема перевода накопленного взноса решена и пациент может менять страховщика, как это имеет место в Швейцарии. Тогда встает другой вопрос, приведет ли конкуренция между страхователями к тому, что все большие риски сосредоточатся в одной страховой компании. В конечном счете, было бы желательно исключить конкуренцию между страховщиками за плохие риски и ограничить ее соревнованием за снижение издержек и увеличение услуг. Поэтому кассам нужно предоставить право заключать трудовые договоры с отдельными врачами и отделять их услуги от услуг минимального страхования.

Решению проблемы неблагоприятного отбора должно помочь выравнивание структуры рисков. Страховщики с плохими рисками получают компенсацию, а страховщики с хорошими рисками – платят. Но ни в коем случае это не должно быть организовано так, что кассы с высокими ставками взноса напрямую компенсируют кассы с низкими ставками; это противоречит идеи конкуренции.

В большей мере нужно прибегать к трансфертам при страховании специфических рисков. Это можно было бы сделать посредством пулов высоких рисков. При этом каждая касса оплачивает каждому пациенту лишь базовую сумму, например, 15000 евро. Все издержки свыше этой суммы на 70% возмещаются пулом. Например, при расходах 65000 евро касса получает доплату из фонда пула 35000 евро, а 30000 выплачивает сама. Все кассы вносят в пул паевой взнос. Для поддержания конкуренции государство не должно посредством налогов выравнивать экономическое положение касс.

Идея состоит в том, чтобы страховщики не конкурировали за хорошие риски, а соревновались в предоставлении страховых услуг. Проблема имеет два аспекта. С одной стороны процесс выравнивания структуры рисков или образования пулов высоких рисков за-

висит от средств выравнивания, т. е. от размеров компенсаций и паевых взносов; будет трудно рассчитать эти величины таким образом, чтобы все кассы имели одинаковые стартовые условия. С другой стороны на практике трудно разделить издержки и услуги страхования и профиль риска страхующегося индивида.

Наряду с выравниванием структуры рисков между кассами и образованием пулов высоких рисков можно было бы использовать третью возможность – позволить конкуренции вытеснить с рынка кассы и страховые агентства с неэффективными издержками и высокими рисками. Все кассы обязаны принимать вновь тех клиентов, чьи контракты закончились. Поэтому кассам следует с самого начала принимать в расчет риски потенциальных новичков.

Взгляд на систему в целом

Почтительно взглянуть на финансовые потоки в здравоохранении. Из различных источников финансирования в 1997 г. в систему поступило 264 млрд евро, в том числе, от домашних хозяйств 118 млрд евро, от работодателей – 98 млрд евро, от государства, т. е. от налогоплательщиков, – 49 млрд евро. Из этих средств на различного рода страхование ушло 179 млрд евро. Медицинские учреждения получили 198 млрд евро, из них 71 стационары и 48 амбулатории. Домашние хозяйства получили в виде прямых денежных выплат 54 млрд евро; в основном в виде заработной платы во время болезни и пенсий по нетрудоспособности.

Показательно также распределение расходов государственных больничных касс. В 2000 г. из 134 млрд евро общих расходов 45 млрд евро ушли на оплату за обслуживание пациентов в больнице, 22 млрд евро – на оплату врачей, 20 млрд евро – на лекарства и 11 млрд евро – на стоматологию.

Одной из немалых статей издержек здравоохранения является страхование на случай болезни. В первые 6 недель болезни фирмы выплачивают 100% номинальной зарплаты; это около 26 млрд евро в год. Затем больничные кассы выплачивают 70% номинальной зарплаты. Срок этих выплат не определен, но при длительной болезни устанавливается потеря трудоспособности с соответствующим этому состоянию пособием. По существу такой порядок противоречит принципу: важнее сначала застраховаться от больших рисков, чем от маленьких, поскольку можно полагать, что продол-

жительная болезнь больше беспокоит индивида. Это, однако, не является аргументом в пользу повышения пособия по болезни, наоборот, следует снизить размер зарплаты, выплачиваемой во время болезни. Издержки можно было бы также сократить за счет того, что первые 2-3 дня болезни в году не будут оплачиваться. Это благоприятно сказалось бы на трудоспособности. Предлагалось в первые две недели болезни выплачивать лишь 80 прежней номинальной зарплаты. Сэкономленные таким образом средства можно передать рабочим и предпринимателям посредством возврата части страхового взноса. Еще дальше идущие предложения состоят в том, чтобы нынешние расходы предприятий по оплате больничных листов – они составляют 5% выплачиваемой зарплаты – записывать на специальный сберегательный счет рабочего. Рабочий в обязательном порядке с использованием этих средств должен застраховаться на минимальном уровне, например, в размере, необходимом для получения пособия по безработице, но при желании может застраховаться и на всю свою прежнюю зарплату. Кто решит довольствоваться минимальным уровнем страхования, должен платить меньший страховой взнос и оставшиеся на сберегательном счете средства получает в дополнение к своему трудовому доходу.

Корректировка шаг за шагом

В соответствии с концепцией «шаг за шагом» существующую систему здравоохранения пытаются постепенно совершенствовать и внедрить элементы конкуренции. Так, делается попытка определить каталог услуг в минимальном объеме страхования либо посредством перечисления самого необходимого, либо, наоборот, указанием того, что в этот объем услуг не входит. Другими словами, из страхования предлагается исключить услуги, связанные с маленькими рисками. Возврат (в определенных случаях) уплаченных взносов, самострахование, участие в оплате счетов за лечение и лекарства – это тоже возможные инструменты конкуренции, как и рекомендации по самолечению в рамках основанной на статистике медицине и переход от оплаты врача за услуги конкретного индивида к оплате общего объема его работы. В рамки этого подхода вписывается и создание интегрированных учреждений медицинского обслуживания (Health Management Organization) и выравнива-

ние структуры рисков государственных больничных касс.

При этом, однако, нужно считаться с тем, что отдельные шаги не затрагивают ядро проблемы и скорее могут отдалить конкуренцию, чем приблизить ее. Это могло бы, например, произойти в случае перехода к системе здравоохранения, финансируемой в основном за счет налогов. Тогда из системы был бы вытеснен принцип эквивалентности, который нелегко будет потом вернуть назад. Будут также пытаться защитить государственные больничные кассы от обязанности иметь дело с новыми членами, например, с индивидуальными предпринимателями.

Имеется также предложение, исключить возможность перехода от государственных касс к частному страхованию. Такую возможность до сих пор имели те члены касс, доход которых превышает определенную границу. Посредством запрета хотят удержать побольше плательщиков в официальном медицинском страховании. Тем самым у застрахованных в государственных кассах отнимается право решения и эти кассы становятся обязательными для всех. Такой реформистский шаг означает ограничение свободы выбора индивидов. Кроме того, учитывая, что люди начинают свою трудовую деятельность с низкого дохода, который повышается с годами профессиональной деятельности, то оказывается, что от частного страхования будет отсечена часть рынка. Отмена права ухода из государственных касс вытеснит из системы страхования частную компоненту и ослабит в ней конкуренцию. Общество будет тогда иметь меньше знаний относительно того, как частное страхование может помочь найти эффективное решение реформы здравоохранения. Наконец, важно обратить внимание на то, что отмена права ухода из легальных касс закрепляет нынешнюю систему и уводит реформирование системы здравоохранения от основополагающего принципа эквивалентности. В общем, это шаг в неверном направлении.

Исходя из такой же мотивации, предлагают за счет расширения границ ставки страховых взносов включить в систему медицинского страхования все виды доходов, а не только заработную плату. Это принесло бы системе медицинского страхования увеличение доходов необходимость реформы будет представляться менее насущной. Наоборот, для создания предпосылок конкуренции нужно отвязать страховые взносы от заработной платы и других видов доходов и связать их с услугами страхования. Кто имеет

незначительный доход, получал бы дотацию.

Движением в неправильном направлении является установление минимального (ограниченного снизу) размера взноса в больницы для того, чтобы исключить конкуренцию. Тем самым были бы оштрафованы наиболее эффективные кассы, а менее эффективные – поддержаны. Кассы тогда не имели бы стимула заботиться об эффективности. Скорей всего в своих расчетах на будущее они были бы озабочены тем, чтобы не было избытка над предусмотренными законом минимальными страховыми взносами. Поскольку им запрещено законом передавать эти избытки своим клиентам, они должны учитывать, что государство заберет их себе в рамках перераспределения дохода. Почему в таких условиях кассы должны заботиться об эффективности? Тогда вместо того, чтобы заботиться о расходах, лучше построить на доходы от взносов представительное здание для своего офиса. Установление минимального страхового взноса есть объявление банкротства политики. Из опыта аграрной политики должно быть известно, как влияют минимальные цены. На рынке благ они позаботились о создании гор мяса и масла. В данном случае возникнет избыточное предложение неэффективных услуг страхования. Поскольку минимальный взнос будет принудительным, то потребитель не сможет от него уклониться. И в системе здравоохранения государство не понимает эффекта кобры.

Глава 9. Страхование старости: имей меньше, берегай больше, работай дольше

*Не откладывай на завтра то,
что можешь сделать послезавтра.*

Марк Твен

В последующие 30-50 лет численность населения Германии существенно сократится и одновременно постареет. По недавним расчетам с 2000 г. по 2040 г. население Германии сократится на 16 млн человек: с 82 млн до 66 млн. При этом нулевом варианте не учитывалась миграция и сохранялась существующая продолжительность жизни. При ежегодной чистой иммиграции в 100 тыс человек население сократится на 12 млн (вариант 1), а при 200 тыс иммиграции – на 7,5 млн (вариант 2). Средний возраст немецкого населения возрастет по второму варианту с 39,8 лет в 1999 г. до 46,1 лет в 2025 г. и 48,6 лет в 2050 г.; по двум другим вариантам соответственно меньше. Доля населения в возрасте 65 лет и старше по отношению к населению в возрасте между 20 и 65 годами по первому варианту возрастет с 25,4% в 2001 г. до 56,2% в 2040 г.

Гарантирована ли пенсия и при стареющем населении?

Похожая тенденция проявляется и в других индустриальных странах, например в Италии. Особенно ярко она выражена в Японии. Но и в Китае ожидается процесс существенного старения населения. Несколько более благоприятная обстановка во Франции и в Великобритании, где по данным ОЭСР численность населения стабильно. Но и здесь ожидается старение населения.

Следствием снижения численности населения и повышение его среднего возраста является драматически ухудшающиеся условия финансирования страхования по старости: в то время как в 60-х годах последнего столетия пенсия одного пенсионера финансировалась за счет взносов трех работающих, то в 2030 г. на каждого трудящегося будет приходиться чуть больше одного пенсио-

нера. Это мощный вызов действующей пенсионной системе. Известно, что у нас государственная система пенсионного обеспечения является перераспределительной: занятые в производстве платят в пенсионную систему и эти взносы сразу передаются пенсионерам. Никакого надежного резерва не существует; порой сокращается даже минимальный резерв, равный сумме пенсий за месяц: в 2001 г. из-за финансовых затруднений резерв снизился до 0,8 месяца. Таким образом, пенсионная система финансируется в пределах одного месяца. Из системы нельзя выплатить больше, чем за месяц в нее поступает. Если люди полагают, что отчисления с их доходов в пенсионный фонд предназначены для их будущих пенсий, как это предусмотрено по закону, то их надежды не оправданы. Эти обязательства государства на будущее пока не имеют финансового покрытия. Только если в будущем молодое поколение будет готово платить достаточно высокий взнос, пенсии будут выплачиваться. Это, так называемый, договор поколений.

Рассмотрим сначала сценарий без пенсионной реформы 2001 г. В таком случае по расчетам федерального правительства стареющее население будет вынуждено существенно повысить отчисления с валового трудового дохода: с 19,1% в 2001 г. до 23,6% в 2030 г. Другие расчеты приводят к значительно более высоким показателям – от 25% до 28%. По расчетам ОЭСР Германия в течение 30 лет для страхования по старости будет использовать 15% ВВП. Такие же показатели получены для Франции и Италии. В Великобритании и США этот показатель ниже – 5–10%.

Удастся ли посредством пенсионной реформы 2001 г. удержать ставку отчисления в пенсионный фонд на уровне 22%, остается под вопросом, так как оценки в решающей мере зависят от исходных предположений и прежде всего об изменении численности населения. Но и другие предположения играют важную роль. Так в расчетах правительства предполагалось, что уровень занятости не изменится до 2025 г., хотя число лиц в трудоспособном возрасте заметно сократится. Поэтому будет меньше людей, платящих пенсионные взносы. Кроме того, не принималось во внимание, что расходы по медицинскому страхованию и по уходу за стареющим населением значительно возрастут. Результат не утешительный; расходы недооценивались. Если бы, например, можно было исходить из роста производительности труда, то это означало бы заметный рост реальной зарплаты, что даже при стареющем населении со-

здало бы приемлемую базу пенсионных взносов, и тогда можно было бы снизить норматив пенсионных отчислений. Но при слабом росте производительности труда это выглядит по-другому. Уже первые оценки показывают, что намечавшееся снижение нормативов отчислений до 19% в 2002 г. и до 18,4% в 2004 г. можно сдать в макулатуру. Норматив останется на уровне 19,3% до 2005г.

Но не только через норматив отчисления в пенсионную систему молодежь, – работающее поколение, – будет нести ненормальную нагрузку в последующие два или три десятилетия. Она понесет также груз отчислений других отчислений в систему социального страхования – медицинское страхование и помощь пожилым людям; в стареющем обществе этот груз будет все тяжелее. Поскольку в условиях перераспределительной пенсионной системы молодежь не может быть уверена в своем будущем, то она помимо отчислений в государственную пенсионную систему, должна будет позаботиться о собственном накоплении капитала на старость, за счет уменьшения нынешнего потребления. Кроме того, надо платить налоги для того, чтобы государство могло выполнять свои функции.

Неизвестно, захочет ли молодое поколение в будущем сохранять договор поколений, который она получила в наследство или от него откажется. Если груз окажется чрезмерным, то этого исключить нельзя. Заявления типа «Пенсии гарантированы» (министр труда Блюм накануне выборов в бундестаг в 1998 г.) или «Мы объединились» (министр труда Ристер после переговоров с профсоюзами в декабре 2000 г.) не могут устранить эту проблему.

То, что перераспределительная государственная пенсионная система в своей прежней форме не может быть профинансирована в будущем, является следствием старения населения. Другим следствием является то, что высокий норматив отчислений представляет собой клин между номинальной зарплатой, представляющей издержки предпринимателей на труд, и реальной зарплатой, представляющей доход рабочих. Для предпринимателей это означает прирост стоимости труда, который систематически ослабляет спрос на рабочую силу. Такая система ответственна также за безработицу.

Ошибочное развитие системы пенсионного страхования в основных своих чертах возникло в 70-х годах, как следствие новой экономической политики, которая подняла долю государства в на-

циональном доходе до 50% и увеличила число государственных служащих на 1 млн. Теперь, через 30 лет, пенсионная нагрузка стала очевидной. Оказалось, что тогда политики завоевывали авторитет в глазах избирателей за счет будущих издержек.

В политике 70-х годов лежит причина того, что сегодня необходимо снижать уровень пенсий. До середины 60-х годов пенсия составляла около 60% реальной зарплаты; в 70-х годах со строительством государства общественного благосостояния эта цифра возросла до 70%. Однако блага из рога изобилия сыпались лишь до 1992 г. После только что проведенной пенсионной реформы началась дискуссия о следующей пенсионной реформе.

Снижать пенсию или скрывать затраты на сохранение ее уровня

Сохранять в будущем расходы пенсионной системы на их нынешнем уровне не удастся без заметного повышения нормативов отчислений. Это бесспорно. К счастью продолжительность жизни людей возросла, но становится меньше молодых людей, которые могли бы за счет своей трудовой деятельности финансировать пенсии старшего поколения. По объективным причинам отношение пенсионного фонда к фонду заработной платы должно уменьшиться. Послание молодым людям, будущим пенсионерам, ясно; оно звучит так: «Имей меньше, берегай больше, работай дольше». Они должны (имей меньше) довольствоваться меньшей пенсией из перераспределительной пенсионной системы. По крайней мере, об этом говорят обстоятельства и данные.

Естественно, политики будут уклоняться от признания необходимости снижения пенсий. Никто, кажется, не готов предложить населению испить горькую чашу истины. Никто не желает четко обозначить надвигающуюся на нас из будущего неизбежность.

Если сравнить компромисс, достигнутый правительством с профсоюзами в декабре 2000 г., в основе которого лежит пенсионная реформа, с представлениями о реформе, существовавшими до этого, то обнаруживаются поразительные вещи. До декабря 2000 г. по предложению министра Ристера средства перераспределительной пенсионной системы к 2030 г. должны будут снизиться до 64% от реальной заработной платы. За счет добровольного, стимулирую-

емого налоговыми льготами частного страхования по старости эта цифра должна возрасти до 72,6%. После декабрьского компромисса общая сумма пенсионного фонда, сформированная на основе государственной перераспределительной системы и частного страхования планируется на уровне 75% от реальной заработной платы. Это магия. Немецкое общество стареет: если в 60-х годах прошлого столетия на одного пенсионера приходилось трое работающих, то в следующие 30 лет одного пенсионера должен обеспечить один трудящийся. В такой ситуации здоровый человеческий разум подсказывает, что отношение пенсионного фонда к фонду реальной зарплаты должна снижаться.

Но чудеса продолжают: уровень пенсий будет более высокий, чем сейчас. Да, на этом можно объединиться; общественно значимые группы могут прийти к согласию. Но можно ли его профинансировать в длительном периоде? Можно ли это согласие реализовать, если все теоретические модели и расчеты показывают, что доля пенсионных средств относительно фонда зарплаты объективно должна снизиться? Было ли принято во внимание при заключении компромисса межпериодное бюджетное ограничение, состоящее в том, что при перераспределительной пенсионной системе старшее поколение может финансироваться только за счет взносов производительно занятой молодежи?

Но в 2030 г. в пенсионной системе еще не установится долгосрочное равновесие. Оно будет достигнуто, когда все возрастные группы перейдут на новую пенсионную систему, т. е. после полного завершения пенсионной реформы. Это случится только в 2055 г. Тогда доля частного пенсионного обеспечения в общем его объеме будет значительно выше 8%.

И еще кое-что выпало из ведущихся ныне дебатов. Как можно заметить, в немецкой общественности дискуссия ведется только об уровне пенсий, а не о том, во что народному хозяйству обойдется этот уровень. Об издержках просто забыли.

Все исследования показывают, что переход от перераспределительной к накопительной пенсионной системе позволят создать более экономичную систему страхования по старости, но для поколения, живущего в переходном периоде, это связано со значительной нагрузкой. Рассмотрим новый закон о пенсиях. Уровень пенсий в перераспределительной системе к 2030 г. должен снизиться до 67% реальной заработной платы. Чтобы довести долю всех пен-

сионных средств до 75% реальной зарплаты, нужно 4% доходов вкладывать в частное страхование. Нужно учесть также дополнительную нагрузку в виде экологического налога, посредством которого государство увеличивает свой вклад в пенсионное обеспечение; на конечном этапе он составит 35 млрд евро в год или почти 2% от дохода. В результате вместе с добровольной компонентой отчисления в страхование по старости достигает 28% дохода. Кроме экологического налога, в 2000 г. еще почти 90 млрд евро федеральных субсидий было направлено в систему пенсионного обеспечения; еще на 21 млрд евро государство дотировало частное страхование. Таким образом, новая система страхования по старости имеет свою цену.

Если рассмотреть новую формулу пенсий (см. приложение к гл. 9) с позиций политической экономии, то ясно обнаружится слабый пункт пенсионной реформы министра Ристера: в ней отсутствует демографическая характеристика. Пенсии, конечно, зависят от ставок отчислений в пенсионную систему. Но ставка это только переменная, определяемая политиками, а не объективная данность, которая бы отражала условия стареющего в Германии общества. Поэтому для расчета новых пенсий на перспективу отсутствует объективная основа.

Больше частных сбережений

Поскольку сегодняшняя молодежь не может полагаться на то, что перераспределительная пенсионная система в будущем обеспечить ей такую же пенсию, какую получают нынешние пенсионеры, то она должна сама позаботиться о своей старости. Ей необходимо создать капитал, за счет которого будет существовать в старости. Кроме того, молодые люди должны посредством действующей перераспределительной системы обеспечивать нынешних пенсионеров. В этом смысле они несут двойную нагрузку, которая существенно больше, чем прежде. Эту нагрузку можно уменьшить только посредством сокращения перераспределительной пенсионной системы и увеличения частного накопления капитала. Поэтому предусмотренное в пенсионной реформе увеличение доли частного страхования по старости – шаг в правильном направлении. Всем политическим партиям следовало бы прийти к консенсусу относительно развития добровольного частного страхования.

Налоговое стимулирование добровольных отчислений в фонд дополнительных пенсий, может помочь в нынешних условиях Германии всем создать частные источники обеспечения старости. Такие отчисления освобождаются от налогов, а с дополнительных пенсий взимаются налоги (отложенное налогообложение). Тот, кому такое налоговое освобождение не требуется из-за низкого уровня дохода, не подпадающего под налогообложение, получает от государства субсидии, общие размеры которого в год достигают 10 млрд евро.

Эта модель требует введение новых правил в пенсионной системе. Насколько они еще туманны, обнаруживается тогда, когда пенсионер намеревается получить свою пенсию на Мальорке или во Флориде. Так как в этом случае отложенное налогообложение не срабатывает (сменив местожительство люди, получившие налоговую отсрочку, освобождаются от налоговых обязанностей), то министр финансов хочет отказаться от отложенного налогообложения. Тем самым ограничивается свобода индивида. То, что это не вызвало бурю возмущения у немецкой общественности, позволяет предположить, что наступление на индивидуальные свободы не очень затрагивает немецкого Михеля.

В принципе можно было бы представить себе другую модель. Общество могло бы исходить из тезиса, каждый гражданин должен заботиться о своей старости, используя для этого свой чистый доход, остающийся у него после уплаты налогов. Государство должно предоставить каждому индивиду в рамках налоговой системы достаточное пространство для того, чтобы он мог позаботиться о своей старости, исходя из своих производительных способностей. При этом часть дохода, направляемая в фонд обеспечения старости и законодательно ограниченная сверху, освобождается от налогов. В этом случае ставки подоходного налога должны снизиться. Индивиду позволяет самому определять, будет ли он заводить сберегательный счет или строить собственное жилье, чтобы в будущем не платить за съём квартиры. Индивид также решает, проводить ли ему остаток жизни на родине или за границей. Кто из-за низкого дохода не может сберечь на дополнительное обеспечение старости, тот страхуется посредством перераспределительной пенсионной системы. Все остальное – дело социальной помощи.

Против принуждения

Некоторые требуют, чтобы дополнительное, обеспеченное капиталом страхование по старости осуществлялось принудительно. Это обосновывается тем, что рабочие могут сами не пожелать заботиться о своей старости. Тогда они были бы предоставлены в старости системе социальной помощи. Этот аргумент срабатывал бы при полном переходе к накопительной системе страхования по старости. Если же по-прежнему основное страхование осуществляется в рамках законодательно закрепленной перераспределительной системы, то требовать от каждого индивида дополнительного обеспеченного капиталом страхования нет необходимости. Планируемая пенсионная реформа не предполагает отмену перераспределительной системы, несмотря на ее снижающуюся эффективность. Кроме того, в результате отложенных налогов при отчислении в дополнительные пенсионные фонды уменьшается реальная налоговая нагрузка. Государство создает для получателей низких доходов мощные стимулы к созданию дополнительных обеспеченных капиталом пенсий. В целом нужно исходить из того, что граждане сами ответственны за обеспечение своей старости. Поскольку страхование на минимальном уровне существует и для получателей низких доходов создана заинтересованность в создании дополнительных источников обеспечения по старости, то оно должно быть добровольным.

Можно надеяться, что этот шаг в сторону частного обеспечения старости сделает очевидным его преимущество перед перераспределительной системой. С 1970 г. в течение 25 лет реальная доходность на рынке капитала составляла около 4,7 %; это значительно выше, чем реальный прирост минимального размера пенсии (который можно интерпретировать как «доходность» перераспределительной пенсионной системы), составивший 1,9%. Это свидетельствует о предпочтительности страхования по старости посредством частного обеспечения средств; старость можно обеспечить посредством меньших отчислений от трудовых доходов. По мере того, как это станет для граждан все более очевидным, будут предприниматься дальнейшие шаги в направлении к частному обеспечению старости.

Аргументы против финансирования минимального страхования посредством налогов

Если пенсионное страхование лишь частично должно основываться на принципе эквивалентности вкладов и выплат, то расширение налогового источника страхования старости не является долгосрочным решением проблемы. Это разорвало бы еще существующую ныне связь между пенсией и взносами: с точки зрения пенсионера, казалось бы, что пенсия достается даром. Исчезла бы заинтересованность участвовать в пенсионном страховании. Поэтому предложение финансировать минимальный (исходный) уровень страхования за счет налогов встречают со скепсисом. К тому же, налоги всегда отрицательно воздействуют на производство и тем самым сужают налоговую базу. Правильным является противоположный путь: каждому гражданину нужно открыть индивидуальный счет в рамках перераспределительной системы и ежегодно сообщать ему, какая сумма собралась на счете.

Финансирование пенсионной системы целиком за счет налогов можно себе представить для маленьких социально сплоченных стран со строгим социальным контролем, как, например, в Скандинавии. Для больших народных хозяйств, таких как Германия, необходимы другие условия. Прежде всего, требуется сильная политическая воля к тому, чтобы финансируемая налогами пенсионная система не вышла за пределы минимально необходимых размеров в результате стремления политических партий превзойти друг друга в предвыборных обещаниях. Нам следовало бы перейти от большой континентальной модели пенсионного страхования к сжатой англосаксонской концепции. Однако к такому изменению парадигмы политики вряд ли готовы.

Эти соображения актуальны и для финансируемой государством минимальной пенсии, которая предусматривается законом о пенсионной реформе. Естественно, встает вопрос, насколько должна снизиться пенсия в перераспределительной системе, если вспомнить о том, что социальная помощь достигла близкого к пенсии размера. Проблема состоит в следующем, рассматривать ли доходы из системы социального страхования как нечто неизменное или притязания должны измениться. Это мы обсудим в следующей главе.

Не связывать частное пенсионное обеспечение с тарифными переговорами

Наряду с государственным (перераспределительным) и частным (накопительным) обеспечением старости существует третий столп – пенсии от предприятий. Они могут быть организованы как внутри предприятия в виде прямых обязательств или кассы взаимопомощи, так и вне его в качестве пенсионной кассы или пенсионного фонда. При прямых обязательствах предприниматель обещает рабочему, например, во время переговоров об оплате труда пособие по старости; для этого предприятие производит отчисления в собственный пенсионный фонд. Кассы взаимопомощи по закону являются самостоятельными учреждениями, которые имеются на многих предприятиях. При страховании во внешней пенсионной кассе предприниматель заключает с ней договор о пенсионном страховании своего рабочего. В отличие от кассы взаимопомощи пенсионная касса гарантирует рабочему право на получение дополнительной пенсии, отчисления на которую производятся работодателем.

Договоры о пенсиях от предприятий, базирующиеся на тарифном договоре, имеют преимущество перед индивидуальными договорами, так как взносы в пенсионные фонды предприятий освобождены от социальных отчислений до 2008 г. Это коллективное решение, однако, не законно.

Профсоюзы приобрели слишком большое влияние на организацию дополнительного пенсионного обеспечения. Было бы хорошо посоветовать им, не допустить повторение фиаско финансовых вложений в их детище «Новая родина» – профсоюзное строительное общество, «вылетевшего в трубу». При использовании финансового капитала это можно осуществить значительно легче, чем в «приземленном» строительстве.

Отодвинуть пенсионный возраст

В прошлом страхование по старости использовалось в качестве инструмента регулирования рынка труда. Посредством ряда мероприятий благоприятствовали досрочному уходу на пенсию. Для некоторых причитающаяся им в данный момент пенсия превыша-

ла получаемый ими доход при продолжении трудовой деятельности. С позиций рабочего это означает, что в его предпенсионные годы налог на труд как фактор производства повышается. Иными словами, он должен доплачивать за право работать. Почему бы ему тогда не уйти на пенсию досрочно?

Это ошибочная стратегия. Во-первых, если хотят добиться большей занятости, то идея перераспределять рабочие места от пожилых к молодым является наивной и непонятной. Во-вторых, ухудшаются финансовые возможности пенсионного страхования. Призыв должен звучать так: будущим поколениям снова придется дольше трудиться в своей жизни. Обязанность политиков отчетливо довести до сведения граждан общественные издержки, возникающие при их раннем выходе на пенсию. Не явный налог на труд того, кто долго работает, нужно устранить.

Глава 10. Что несет с собой стареющее общество

*И из старой скрипки иногда
извлекается хороший звук*
Поговорка

Из-за стареющего населения в общественной дискуссии на передний план выдвинулись необходимые изменения государственной перераспределительной системы страхования по старости. Но экономики со стареющим населением могут рассматриваться и с многих других сторон. Это относится как к совокупному предложению, так и к совокупному спросу. В стареющих обществах по иному предстают факторы экономического роста; экономический рост может ослабевать. Специфические условия складываются для общественных финансов и экономической политики.

Предложение труда уменьшается

Непосредственным следствием сильного старения населения является количественное сокращение предложения труда. Так, для Германии ожидается, что в периоде между 2010 и 2020 годами, если отвлечься от миграции, число людей в трудоспособном возрасте (с 20 до 65 лет) ежегодно будет сокращаться на 0,5%, а между 2020 и 2030 годами даже на 1,4%.

При прочих равных условиях труд станет более дефицитным фактором и реальная зарплата возрастет. Возрастет производительность труда, так как с уменьшением использования одного из факторов на его единицу приходится больший результат производства. Капитал наоборот окажется в относительном избытке и реальная ставка процента (цена капитала) снизится. Технически это интерпретируется как сдвиг вдоль границы цен факторов производства, которая определяет, сколько при прочих неизменных условиях максимально можно платить за единицу труда и единицу капитала.

Изменится также возрастная структура предложения труда.

Пожилые рабочие обладают большим опытом, но их знания в условиях ускоренного технического прогресса быстро устаревают и для многих не просто быстро приобрести необходимые новые способности или вообще перейти на новые технологии. В связи с этим освоение новых технических знаний может затормозиться. Пожилые рабочие больше предпочитают остаться на прежнем рабочем месте, чем перейти на новое. Поэтому в стареющем обществе перелив труда между предприятиями и приспособляемость экономики к новым условиям снижается. Между профессиональной квалификацией пожилых рабочих и потребностями экономики возникает несоответствие. Эта проблема обострится в связи с тем, что в последующие годы предусмотренный законом пенсионный возраст будет на несколько лет отодвинут, чтобы обеспечить финансирование пенсионной системы. В целях предотвращения обсуждаемые здесь отрицательные последствия для технического прогресса, нужна прочная система переподготовки пожилых рабочих. В будущем создание человеческого капитала приобретет наибольшее значение для пожилых рабочих. Нужно также искать формы частичной занятости, которые позволят пожилым рабочим продолжить свою трудовую жизнь.

Слабое накопление капитала

Капиталу как фактору производства стареющее общество приносит снижающуюся производительность, а следовательно, и уменьшающуюся доходность. С одной стороны, существующий капитал оказывается избыточным относительно снижающегося числа людей и должен сократиться. Это достигается за счет того, что инвестиции не возобновляются. С другой стороны, в стареющем обществе из-за ослабления совокупного спроса уменьшается и инвестиционный спрос. К тому же часть капитала оказывается неиспользованным из-за изменения структуры совокупного спроса. Особенно отчетливо это проявляется в сфере недвижимости, где вследствие старения населения уменьшается спрос на большие и обставленные квартиры; существующий жилой фонд больше не соответствует потребностям и должен измениться.

Снижение доходности капитала ведет к замедлению его накопления; не выгодными становятся вложения в реальный капитал. Этой тенденции противостоит определенный рост сбережений,

поскольку молодые семьи должны больше сберегать для обеспечения своей старости. Но увеличивается и число старых семей, которые расходуют свои сбережения. В целом оказывается, что народное хозяйство меньше сберегает. Относительное удорожание труда из-за его недостатка приводит к замещению труда капиталом. Но это увеличение спроса на капитал не компенсирует отрицательный эффект, вызванный снижением доходности капитала. Накопление капитала ослабевает и лишь иногда под влиянием технического прогресса в новых отраслях экономики неожиданно возникают всплески инвестиций.

Изменяется также потребительский спрос под влиянием того, что домашние хозяйства должны накапливать имущество на старость; в результате потребление в юные годы уменьшается. Структура потребительского спроса меняется в пользу тех благ, которые потребляют пожилые люди: услуги развлечения и отдыха, туризм, услуги здравоохранения. Технология производства большинства этих благ трудоемка и характеризуется низкой производительностью; это способствует к росту издержек в экономике в целом. По этой же причине реальная ставка заработной платы растет быстрее реальной ставки процента.

Экономический рост ослабевает

В стареющем обществе меняются условия экономического роста. Если умножить ожидаемый для Германии темп уменьшения предложения труда на долю вклада труда в экономический рост, которая равна 0,7, то получается, что в последующие после 2010 г. три десятилетия ВВП будет сокращаться от 0,4% до 1% в год. К тому же по указанным выше причинам ослабевает второй фактор экономического роста – накопление капитала. Вследствие этого стареющие экономики имеют более низкий график экономического роста; их производственный потенциал развивается слабее.

Что касается третьего фактора экономического роста – технического прогресса, то условия для его развития тоже меняются. У стареющего общества меньше склонность к риску. Если этот тезис верен, то предприниматели будут более настороженно относиться к инновациям. Государство при принятии решений тоже будет отражать настроение граждан, и общество окажется более консервативным по отношению к новым продуктам и новым технологиям.

Инновационные процессы будут проходить более сложно. Это означает замедление экономической динамики. К тому же ассортимент спроса может оказаться менее благоприятным для инноваций; такова специфика продуктов для пожилых людей. Да и готовность признать новые продукты «своими» снижается, если пожилые люди не могут овладеть новыми технологиями, будь то в качестве работника или потребителя. В целом в стареющем обществе существует ярко выраженная тенденция к торможению экономического роста.

Внешнеэкономические последствия

Старение общества имеет также очевидные внешнеэкономические последствия: сдвиг спроса в сторону свободного времени и здоровья переориентирует производство на выпуск неэкспортируемых товаров. Такая специализация не стимулирует развитие экспортного производства. Из-за большого спроса на иностранные туристические услуги ослабляется внешнеэкономическая позиция страны; сальдо ее внешнеторгового баланса становится отрицательным. Такое изменение структуры совокупного спроса приводит к относительному повышению цен на неэкспортируемые товары по сравнению с экспортируемыми товарами; в результате подавляется экспортный сектор экономики.

Если для обеспечения старости приобретается и иностранное имущество, т. е. осуществляется импорт капитала, то возрастает дефицит и по счету капитала. Дефицит платежного баланса можно уменьшить за счет девальвации отечественной валюты. Так как наряду с Германией обе другие континентальные европейские экономики Италии и Франции имеют стареющее население, то в следующем десятилетии евро угрожает девальвация.

Все сказанное можно обосновать и по-другому. По экономическим соображениям потоки капитала устремляются в страны с молодым населением. Эти страны динамично развиваются и занимают центральное место в мировой экономике. В стареющих обществах, скорей всего, проявится тенденция к стагнации; они потеряют свою значимость в мировом хозяйстве. Это еще одна проблема для Европы.

Воздействие на государственный бюджет

Государственный бюджет будет затронут с разных сторон. При ослаблении экономического роста уменьшаются налоговые поступления. Государственные расходы по ряду причин, наоборот, увеличиваются, в том числе из-за больших потребностей системы социального страхования. Это относится к пенсионному обеспечению и материальной помощи старым людям, а также к медицинскому обслуживанию. При увеличивающейся средней продолжительности жизни населения эти расходы будут расти ускоренно. С какой силой будет проявляться этот эффект, зависит от того, насколько успешно и последовательно в следующие годы будут перестраиваться системы страхования по старости и медицинского страхования. К тому же в государственном бюджете тикает бомба замедленного действия в виде пенсий государственным служащим, число которых сильно возросло в 70-е годы – годы строительства государства общественного благосостояния. И наконец, государственные расходы могут возрасти потому, что применительно к новой ситуации инфраструктура (школы, транспортные системы, правительственные здания) оказалась избыточной и быстро не может приспособиться к новой обстановке; издержки не всегда можно вернуть назад.

Без корректировки расходов государственного бюджета его дефицит будет существенным. Если не предпринять особых мер, то следует ожидать несбалансированность государственного бюджета. Некоторые расчеты указывают на то, что будущие поколения кроме взносов в перераспределительную пенсионную систему должны будут нести немалую дополнительную налоговую нагрузку. Поэтому встает вопрос, могут ли общественные финансы с их трансфертной системой сохранить устойчивость, что необходимо для монетарной стабильности.

Изменившаяся политическая экономия

Открытым остается вопрос, как должна измениться экономическая политика стареющего общества. Пожилые избиратели – «темные лошади» – имеют другие предпочтения; они могут быть менее склонны к риску и настолько по другому вести себя на

выборах, что политическим партиям придется изменить свои основные ориентиры и даже политику в целом.

Сейчас наступило время, когда экономическая политика в трех крупнейших континентальных странах Европы, – в Германии, Франции и Италии, которые особенно затронуты старением населения, – должна создать амортизаторы для неизбежной перестройки, пока процесс старения общества действительно начнется. Для этого осталось не много времени. Речь идет не только о том, чтобы создать условия для поддержания системы пенсионного страхования посредством ясной миграционной политики и перехода от государственного перераспределительного страхования к частному накопительному страхованию. Необходимо упрочить систему медицинского страхования. Задача фискальной политики – уменьшить нагрузку на будущие поколения. Это означает, что ни в коем случае нельзя увеличивать государственный долг. Дефицит государственного бюджета в 48 млрд ДМ, как это было в 2001 году, ничем не может быть оправдан даже в том случае, когда налоги поступают хорошо. Но не делать дополнительных долгов, этого мало. Фискальная политика должна быть направлена на снижение долгов. Необходимо также, чтобы экономики со стареющим населением могли осуществить необходимые преобразования в институциональном механизме. Для этого экономическая система должна стать значительно более гибкой и не в последнюю очередь это относится к рынку труда.

Но, прежде всего, нужно создать условия для предотвращения замедления экономического роста в стареющих обществах. Экономическая стратегия в первую очередь должна быть направлена на высвобождение сил инновации. При этом речь идет о создании необходимых предпосылок для предпринимателей посредством налогообложения, инфраструктуры и институциональных правил. Необходимо позаботиться о высококвалифицированных рабочих и благоприятных институциональных условиях для образования человеческого капитала, в том числе за счет непрерывной переподготовки кадров. Решающей основой инноваций является преобразование исследовательского и университетского ландшафтов. К этому я вернусь в главе 13.

Глава 11. Управлять иммиграцией открыто

Человек, чувствующий изменение ветра, должен строить не защиту от него, а ветряную мельницу.

Мао Дзе Дун

Для стареющего общества, каковым является Германия, миграция является большой экономико-политической темой. Миграцию можно обсуждать с разных сторон. Так, можно спорить о том, как различать миграцию по причине политического убежища и миграцию по экономическим причинам. Другая проблема – расхождение между желанием мигрантов и интересами принимающей страны. Вопросы политического убежища я обсуждать не буду. При этом я исхожу из того, что правила регулирования политического убежища, в сущности, независимы от общих эмиграционных правил.

Ожидания мигрантов

Посредством миграции человек ожидает улучшить свое положение. При этом решающим фактором может быть личная свобода, как это было для переселенцев в США в 18 и 19 веках, которые преследовались в европейских странах за свою религию. Это миграция за свободой. Однако, как правило, речь идет о миграции за доходом, в основе которой лежит ожидание, что изменение места жительства существенно улучшит доход. Решающим критерием для миграции при этом является не только разница между текущим доходом на родине и на чужбине, а ожидаемый мигрантами поток доходов за определенный промежуток времени в обеих странах. Фактически речь идет о сегодняшней ценности ожидаемых в будущем доходов. Прогнозы относительно будущего развития и неопределенность играют при этом большую роль. Если потенциальный мигрант полагает, что неопределенность относительно экономического положения у него на родине уменьшается, то он может решить, что с переселением стоит подождать. Принятие реше-

ния о миграции для индивида похоже на принятие решения о долгосрочных инвестициях.

Особым случаем экономической миграции является миграция бедности, при которой люди покидают свою страну по нужде, как это было в 19 веке в Ирландии во время голода из-за опустошительного неурожая картофеля. Такая миграция является особой формой проявления миграции предложения, при которой в стране исхода по различным причинам возникает избыток предложения на рынке труда. Это, например, может иметь место при чрезмерно быстром росте населения по сравнению с развитием экономики или при ухудшении экономического положения в стране.

Наконец, бывает миграция для использования системы социального страхования (миграция в социальное государство). В этом случае на передний план выходит не трудовой доход, а стремление перебраться в чужую страну из-за того, что в ней существует великоколепная система социального обеспечения. При этом государственная поддержка посредством социальной помощи может существенно превышать трудовой доход на родине.

Интересы принимающей страны

Общего для всех жителей земного шара права переселения в какую-либо страну не может быть, иначе все человечество могло бы иметь право поселиться, например, в Германии. Не может быть реализовано аналогичное право и для политического убежища. Миграция всегда предполагает возможность страны принять переселенцев. Иммигранты должны найти в стране экономические возможности, которые они могут использовать либо для самостоятельного бизнеса, либо посредством продажи своей рабочей силы. Особенно отчетливо это проявляется при организованной миграции, при которой импульс к привлечению иностранцев исходит от принимающей страны. В этих случаях принимающая страна настолько нуждается в дополнительной рабочей силе, что систематически вербует ее за границей, как это делала Германия в 60-х годах XX в. В то время происходил мощный экономический рост, сопровождавшийся ускоренным накоплением капитала. Предложение труда не могло шагать в ногу с таким ростом производственных мощностей; в результате возник дефицит на рынке труда.

С позиций принимающей страны миграция связана с рядом

положительных моментов. Увеличивается предложение труда; как правило, мигранты готовы идти в самые «узкие» места; например, в самые густонаселенные промышленные районы или заняться теми видами труда, которые для коренных жителей представляются непривлекательными. Это усиливает рост народного хозяйства; увеличиваются налоговые поступления, легче финансируется система социального страхования и государственный долг распределяется на большее число людей. Все проблемы, сопровождающие стареющее общество, смягчаются. Но было бы заблуждением думать, что ясная иммиграционная политика способна решить все ранее обсуждавшиеся проблемы стареющего населения; она может только смягчить их.

Этому позитивному эффекту противостоит ряд отрицательных явлений: избыточный спрос на услуги инфраструктуры, обострение конкуренции на рынке жилья, интеграционные проблемы в городах, наподобие тех, которые возникают в школах при совместном обучении соотечественников и иностранцев. Возникнет ли на рынке труда эффект вытеснения отечественных рабочих, зависит от ряда обстоятельств. Его не будет, если мигранты заполнят выше названные «узкие» места, а также в тех случаях, когда мигранты имеют высокую квалификацию. Более того, квалифицированные мигранты, например, эксперты по компьютерам могут привести с собой дополнительные рабочие места, поскольку им может потребоваться обслуживающий персонал. Так страны оказываются в состоянии конкуренции за таланты.

Как велика должна быть иммиграция?

С экономических позиций¹ проблема иммиграции для страны сводится к сопоставлению выгод и издержек от притока иностранцев. Экономические издержки иммиграции возникают в основном в коротком периоде, в то время как выгоды проявляются в длительном периоде. Поэтому сопоставление издержек и выгод нужно проводить посредством дисконтирования будущих выгод; в результате издержки приобретают относительно больший удельный вес. Если переселение рассматривается как возможность вступить в «клуб

¹ Hillman, A., «The Political Economy of Migration Policy». In: Siebert, H. (Hrsg.), Migration: A Challenge for Europe, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1994, S. 270.

потребителей» коренных жителей страны, то может возникнуть эффект переполнения, поскольку предложение в этом клубе будет распространено и на переселенцев. Это объясняет позицию того поколения резидентов, на которое ложатся издержки иммиграции. Временная структура издержек и выгод иммиграции проявляется также в том, что перманентный эволюционный приток переселенцев представляется более приемлемым, чем массовая иммиграция в коротком периоде.

Желаемый для страны объем иммиграции определяется на основе сравнения выгод и издержек. При сравнении учитываются как политические, так и экономические факторы. Для мирной иммиграции необходимо, чтобы интересы переселенцев и принимающей страны сошлись. Это центральный вопрос, который должен решаться законом об иммиграции.

Для иммиграционной комиссии ежегодный приток 20 тыс. иностранных рабочих считается приемлемым; вместе с членами семей это составляет в среднем 50 000 человек. Это равно пяти иммигрантам на 10 тыс. соотечественников. На фоне иммиграции за последние 4 года это крайне незначительное число. Чистый приток переселенцев в Германию в 70-х годах в среднем составлял 180 тыс в год, а в 80-х годах – 170 тыс в год; это 3 иммигранта на 1000 граждан Германии. В 90-е годы на 1000 соотечественников приходилось уже 5 иммигрантов в год. Пик потока иммиграции в ФРГ был в периоде между 1988 и 1995 годами, когда он составлял в среднем почти 600 тыс человек (в 1990 г. 1000 тыс). До 1990 г. преобладающая часть составляла внутригерманская миграция. В 1999 г. чистый приток иммигрантов составил 200 тыс человек, а в 2000 г. – 170 тыс человек.

По сравнению с другими эпохами и другими странами это также не большие цифры. Так, в 1945 и 1946 годах западная Германия принимала по 49 и 39 иммигрантов на 1000 своего населения. В XIX в. иммиграция в США достигала относительно больших размеров; так, в 1881-1890 годах на 1000 граждан США приходилось в среднем по 89 вновь прибывших за год. В Австралии в это же время этот показатель равнялся 170. Иммиграция в Германию не идет ни в какое сравнение с этими классическими переселениями народов. При дискуссиях о размере иммиграции необходимо учитывать, что одновременно с иммиграционным притоком существует эмиграционный отток. Так, в 90-е гг. среднегодовое число

эмигрантов из Германии составляло 700 000 человек. Это означает, что часть иммигрантов лишь временно пребывают в стране.

Опыт управления иммиграцией

Иммиграцию не следует предоставлять самой себе так, чтобы ее размер находился в руках самих иммигрантов. Следовательно, принимающая страна должна определенным образом регулировать этот процесс; необходимо выбрать критерии, в соответствии с которыми устанавливается, кто может быть принят в страну и сколько иммигрантов можно принять. Это означает, что нужно проводить открытую иммиграционную политику. В сущности, речь идет о том, чтобы устанавливать общее число иммигрантов в год и принципы распределение этого числа между категориями иммигрантов. Оба эти аспекта не являются независимыми друг от друга.

Существуют много различных способов согласования желаний иммигрантов и интересов принимающей страны. Не разумно использовать принцип борзой, в соответствии с которым право на жительство в стране получает тот, кто прибыл первым. Другой способ – выставлять иммиграционные карты на аукцион. Тогда в страну придут те, кто имеет большую платежеспособность. Если платежеспособность иммигранта представляет ожидаемый им доход в новой стране, а не распределение имущества на его родине, то такой способ гарантирует, что в страну придут трудоспособные люди. Преимущество этого способа регулирования иммиграции состоит и в том, что решения в большей или меньшей мере принимаются автоматически. К нему можно добавлять некоторые другие критерии, например, требования к квалификации. Посредством аукциона изымается часть ожидаемого иммигрантом дохода; поэтому в страну переселяться лишь те, кто ожидает получить выгоду с учетом аукционной платы.

Еще один вариант управления иммиграцией – это отбор кандидатов по системе показателей: окончание школы, техническое образование, оставшееся число лет трудоспособного возраста, знание языка и др. Список таких показателей призван очертить кривую спроса страны на иммигрантов. Этот вариант сложен из-за произвольных административных решений; в проверке обоснованности их решений большую роль могут играть суды. В результате

может случиться, что будут использоваться преимущественно социальные критерии; тогда принимающая страна не извлечет никакой выгоды из иммиграции.

В приведенных рассуждениях на переднем плане стоят экономические интересы принимающей страны. Иммиграционная политика ориентируется на привлечение производительной рабочей силы. Создание условий для иммиграции является инструментом борьбы за умы в конкуренции местонахождения. Гуманитарные аспекты, которые могут создать иммигрантам более благоприятное существование, чем у них на родине, отодвигаются на задний план. Очевидно, что в дискуссии об иммиграции, происходящей в Германии, экономисты и церковь преследуют исключаящие друг друга цели.

В принципе правила иммиграции должны устанавливаться на европейском уровне, поскольку внутри Европы существует свободное перемещение граждан. С 2004 г. ряд вопросов, касающихся свободы перемещения граждан из третьих стран и политического убежища, будут решаться в Европейском союзе не на основе единогласия, при котором Германия имеет право вето, а квалифицированным большинством голосов. В этих условиях Германии бесполезно ограничивать иммиграцию из стран, не входящих в объединенную Европу, если другие страны Европейского союза будут благоприятствовать такой иммиграции.

Особую проблему представляет собой миграция за социальными благами, при которой главным мотивом переселения является наличие за границей большего, чем на родине, объема социальных выплат государства гражданам. Иммиграцию под предлогом политического убежища можно включить в миграцию за социальными благами, так как политические и экономические мотивы переселения трудно отделить друг от друга. Поэтому наши попытки строго разделить политическое убежище и экономическую иммиграцию на практике трудно реализовать. В законе об иммиграции следовало бы подкорректировать критерии предоставления политического убежища. В Германии первая такая попытка была предпринята: с 1994 г. переселенцы по политическим причинам в течение первых трех лет не могут претендовать на социальную помощь.

При предстоящем расширении Европейского союза на восток, когда установится свобода передвижения через национальные границы (см. гл. 5), предлагается ограничить миграцию за социальными

благами за счет того, что услуги различных отраслей социального страхования – социальную помощь, пособие по безработице и по болезни – иммигрантам будет оказываться лишь через определенное время.

Необходимость интеграции

Наконец, наряду с установлением верхней границы числа иммигрантов и методов управления иммиграционным процессом существует необходимость развития концепции интеграции вновь прибывающих в немецкое общество. Интеграция необходима по простым причинам; недостаточная интеграция – слабое знание немецкого языка, небольшой срок обучения в школе или профессиональном училище – приводит к тому, что иммигранты обнаруживают неудовлетворительную производительность труда и они имеют повышенный риск потерять работу. Это влечет за собой повышенный удельный вес безработных среди иммигрантов и перегружает систему социальной помощи. В результате иммиграция оказывается иммиграцией за социальными услугами государства, а не средством укрепления отечественной экономики.

В настоящее время в Германии переселенцы составляют 7,3 млн человек или 8,9% населения; в западной Германии – 10,3%, так как иммигранты концентрировались в основном в западных землях и в Западном Берлине. Это значительная цифра даже при международном сравнении: в США доля иностранного населения составляет 9,8%.

Ряд показателей свидетельствуют о том, что часть иностранцев недостаточно интегрированы в рынок труда. Безработица среди переселенцев в западной Германии составляет 17,3%, в то время как их доля в населении трудоспособного возраста равна 11,7%. Социальную помощь государства получают 22,5% всех переселенцев. Среди 630000 получателей социальной помощи 450000 получают ее на основе закона о политических беженцах.

На этом фоне очевидно, что концепция интеграции должна более выразительно формулировать целевые установки определяющие, в какой мере иммигранты должны включаться индивидуально, социально и культурно в окружающее общество и какие предпосылки (например, знание языка) необходимы, чтобы облегчить интеграцию. Нужно также прояснить, посредством каких

инструментов можно реализовать эти установки. Необходимой предпосылкой иммиграции является интеграция переселенцев в рынок труда; поэтому от концепции интеграции зависит и число иммигрантов.

Глава 12. Необходимость сохранения экологии

Вся природа есть ничто иное, как по законам
установленная взаимосвязь явлений.
Эммануил Кант

Любая концепция экономической политики должна учитывать исходные условия и взаимозависимости в качестве народнохозяйственных ограничений. Существуют обстоятельства, которые нельзя обойти. В ближайшем будущем одним из них станет старение общества, другим – зависимость Германии от импорта энерго-ресурсов. Еще одним народнохозяйственным ограничением является окружающая среда.

Окружающая среда как дефицитное благо

Сегодня экономическая теория не может больше проходить мимо проблем окружающей среды. Они уже давно интегрированы в экономическую науку, в качестве ограниченного блага, которое может использоваться для двух находящихся в отношении конкуренции целей: в качестве потребительского блага и в качестве среды, принимающей вредные отходы производства и потребления. Когда природные блага такие, как кислород для дыхания или красота природного ландшафта, используются в качестве предмета потребления, они являются общественными благами, которые всеми потребляются в одинаковом объеме, и никому не может быть отказано в их потреблении. Но в качестве поглотителя вредных веществ природа является частным благом; использование ее в этих целях потребителю можно запретить посредством соответствующих статей законодательства об охране природы.

В прошлом, до введения в 70-х годах XX в. законодательства об охране природы, окружающая природная среда рассматривалась как общественная собственность. Вредные отходы можно было бесплатно выбрасывать в окружающую среду. Трагедия общественной собственности состоит в том, что не существует достаточных

стимулов (или они полностью отсутствуют) для экономного применения природной среды в качестве приемника вредных веществ. Окружающую природную среду в качестве бесплатного блага постигла та же участь, что и общественные пастбища в средние века: она подверглась чрезмерному потреблению.

Другим следствием использования природы в качестве общественной собственности, является то, что виновник загрязнения не несет всех издержек, которые возникают из-за его производства или потребления, поэтому издержки ложатся на невиновных (например, отмирание лесов); в результате частные и общественные экономические издержки не совпадают. Что означает это расхождение? Это значит, что блага, при производстве которых интенсивно используется природная среда, имеют заниженную цену, так как включают не все издержки. Из-за этого такие блага производятся и потребляются в избыточном объеме, а природоёмкие отрасли используют слишком много факторов производства и занимают неподобающее им место в народном хозяйстве: они получают искусственное покровительство. В понятиях экономической теории это звучит так: при использовании окружающей среды как общественного средства производства происходит отклонение от оптимального распределения факторов производства в пользу природоёмких отраслей экономики.

Определить права природопользования

Включение окружающей среды в предмет экономической теории означает, что экономисты должны решить, как практически сформулировать новые правила использования природных ресурсов. Для решения этой задачи нужно сделать два шага. Во-первых, нужно добиться политического согласия относительно того, к какому качеству окружающей среды следует стремиться. Рынок на этот вопрос не может дать ответ, так как механизм рынка на основе взаимодействия спроса и предложения определяет эффективный объем производства только частных благ. Выявить функцию спроса индивида на общественное благо на рынке нельзя и при потреблении этих благ он стремится «проехать зайцем». Поэтому определение желаемого качества окружающей среды – это политический процесс. Второй шаг сводится к тому, чтобы ввести явные или неявные цены на вредные выбросы. Это можно сделать

посредством налогообложения или продажи лицензий на загрязнение окружающей среды, которые отражали бы ограниченность природных ресурсов.

Поставить экологический налог на новую основу

Одной из наиболее настоятельных проблем охраны окружающей среды по оценкам экологов является глобальное потепление климата. При выработке экономической политики экономисты должны учитывать это предупреждение. При таком подходе решению проблемы может способствовать экологический налог. Но для этого данный налог нельзя рассматривать как источник финансирования государственной пенсионной системы или как инструмент стимулирования перехода от трудоемких к природоемким технологиям. Его предназначение должно состоять в том и только в том, чтобы способствовать решению проблемы климата. В нынешней его форме экологический налог не соответствует этому предназначению.

Экологический налог, ориентированный на решение проблемы климата, концептуально может быть представлен следующим образом.

1. Его нужно ввести на объем выброса CO_2 , поскольку в этом случае будут задействованы все известные способы уменьшения загрязнения и даже те, о которых мы в настоящее время еще ничего не знаем.

2. В Германии экологический налог существует в виде повышенного налога на нефтепродукты и введения налога на электроэнергию. Такой налог на энергоресурсы не отвечает требованиям экологического налога. При таком налоге с тонны CO_2 уплачивается различный налог в зависимости от того, какой источник энергии ее породил, хотя эта тонна одинаково воздействует на окружающую среду, независимо от того, является ли она продуктом сжигания моторного бензина или каменного угля. Тонна CO_2 , полученная при сгорании моторного бензина облагается налогом в 235 евро, дизельного топлива – 140 евро, мазута – 20 евро, электроэнергии – 27 евро, природного газа – 17 евро. Таким образом, налог на тонну CO_2 , полученную из бензина в 14 раз выше, чем на тонну, полученную из газа. С позиций защиты окружающей среды совершенно не правомерно облагать киловатт-час электроэнергии еди-

ным налогом независимо от того, как он получен.

3. Поскольку с экологических позиций каждая единица CO_2 должна облагаться единым налогом, то не следует делать исключения. Не один энергоноситель и ни одна отрасль экономики не должны освобождаться от налога на CO_2 . Иначе государство заблудится в густом лесу исключений.

4. Государство не должно одной рукой субсидировать каменный уголь, а другой – облагать налогом природный газ.

В соответствии с Киотским протоколом 84 страны обязались снизить эмиссию CO_2 с 2008 по 2012 годы не меньше, чем на 5%. Правда, к настоящему времени этот протокол ратифицирован лишь 49 государствами, включая Германию. Члены Европейского союза хотят ратифицировать протокол в течение 2002 г. Германия планирует снизить выбросы CO_2 к 2008-2012 годам по сравнению с 1990-1995 годами на 21%.

В Европе намерены реализовать обязательства по снижению CO_2 в рамках концепции «колокола». При этом эмиссия CO_2 будет разрешена только сертификатами. Сертификатное ограничение должно распространиться на всех эмитентов диоксидов углерода, включая отечественных производителей ископаемых энергоносителей; по лицензиям будут импортироваться все энергоресурсы с учетом содержания в них CO_2 . Общее количество сертификатов будет определяться целями снижения загрязнения окружающей среды. Сертификаты можно будет продавать. Так по европейским «колоколам» будет действовать механизм цен, стимулирующий снижение эмиссии диоксидов углерода. Альтернативой этому варианту мог бы стать единый налог на тонну CO_2 .

Решение экологических проблем в одиночку?

С экологических позиций вклад отдельной страны в решение глобальной проблемы климата не следует переоценивать. На долю Германии приходится 3,8% всего объема выброса CO_2 ; намеченное Германией снижение своих выбросов на 25% составляет в мировой эмиссии CO_2 , возникающей при производстве энергии, около 1%. Еще важнее то, что предприятия могут уйти в другие страны, так что общее количество газов, вызывающих тепличный эффект, не изменится. Возможно даже, что общее количество CO_2 возрастет, если в других странах существуют менее жесткие стандарты охра-

ны окружающей среды и переместившиеся туда фирмы начнут производить более интенсивно, чем это было в Германии. Страна, пытающаяся в одиночку содействовать решению экологических проблем, может добиться положительного результата только в том случае, если она выполняет роль технологического лидера, за которым в последствии последуют другие страны. Тогда новые технологии могут распространиться и на другие страны. Если же другие страны не последуют за ней, то ее лидерство для экологии окажется бесполезным.

Лидерство связано со значительными экономическими издержками, поскольку природоёмкие отрасли производства теряют свою конкурентоспособность и будут вытеснены с рынка. Поэтому нужно стремиться к единым экологическим стандартам в Европейском союзе или даже во всех странах ОЭСР. В общеевропейской энергополитической концепции экологический налог должен быть установлен на все энергоносители, включая атомную энергию. Иначе значительно будут нарушены правила конкуренции в Европейском союзе, когда одна страна – Германия – пытается освободиться от ядерных электростанций, а другая – Франция – хочет за счет ядерной энергии преодолеть свою зависимость от импорта нефти.

Тезис двойных дивидендов

Введение налога на выброс в атмосферу CO_2 означает, что налогом облагается использование окружающей среды. Производительное использование окружающей среды порождает народнохозяйственные издержки. Они состоят в том, что для устранения отходов и производства экологически чистых продуктов нужны средства производства, которые приходится отвлекать от других видов хозяйственной деятельности. Эти издержки являются платой за высокое качество окружающей среды. Они целесообразны, если приводят к желаемому повышению качества природной среды. Такой подход лежит в основе анализа полезность–издержки.

В связи с этим важно обратить внимание на тезис двойных дивидендов. В соответствии с ним анализ полезность–издержки следует дополнить на основе следующих рассуждений: бесплатное использование окружающей среды нарушает оптимальное межотраслевое распределение факторов производства в пользу отраслей,

интенсивно загрязняющих природу при производстве благ. Такое нарушение снижает эффективность народного хозяйства в целом. Экологический налог предотвращает указанное нарушение и снижение эффективности. Таким образом, народное хозяйство, кроме улучшения окружающей среды, получает дополнительный выигрыш. Поэтому при анализе полезность–издержки данный выигрыш нужно учитывать на стороне полезности. В этом суть тезиса двойных дивидендов. Но и на стороне издержек следует учитывать, что экологический налог угнетает производство в традиционных природоёмких отраслях.

Дополнительную выгоду можно представить и по-другому, сравнивая ситуации без проведения политики по защите окружающей среды и в условиях ее проведения. Когда природные ресурсы используются бесплатно, тогда избыточно потребляется не только окружающая среда; производимые в этих условиях потребительские блага получают неправильные цены, которые не отражают степень использования природной среды при производстве различных благ. Блага, производство которых наносит ущерб природе, имеют заниженные цены. Когда природоохранная экономическая политика проводится, тогда цены становятся «правильными» и в результате общественное благосостояние повышается.

В ходе экономических дискуссий дополнительный выигрыш часто сводится к приросту занятости в связи с осуществлением природоохранных мероприятий. Я считаю это не убедительным. Для того, чтобы природоохранная политика привела к увеличению занятости, необходим ряд условий. Такая политика сокращает объем выпуска продукции, производство которых связано с эмиссией загрязняющих природу веществ. Уменьшаются также стимулы к накоплению капитала, поскольку сокращается его доходность; капиталы утекают из страны. Все это оказывает такое же воздействие, как маленький нефтяной кризис (с той лишь разницей, что доходы не поступают в Саудовскую Аравию). Поэтому занятость снижается. Это относится и немецкому экологическому налогу.

Отмеченной тенденции противостоит рост производства в экологически чистых секторах экономики; там занятость растет. Кроме того, возникает эффект субституции: подорожавший природный фактор производства заменяется трудом. Эффект субституции в пользу труда может усиливаться, если будут снижены установленные государством начисления на заработную плату. Но нельзя га-

рантировать, что в целом природоохранная политика ведет к увеличению занятости в народном хозяйстве. Необходимым условием увеличения занятости является снижение издержек на труд, в частности, за счет сопутствующих издержек в виде отчислений на социальное страхование; но профсоюзы не должны это использовать для повышения тарифных ставок. Имеющиеся эмпирические оценки относительно того, появляются ли дополнительные дивиденды природоохранной политики в виде увеличения занятости, скорее говорят об обратном. Не следует ожидать, что экологический налог с большой вероятностью окажет положительное воздействие на занятость.

Глава 13. Модернизация экономики: откуда исходят импульсы?

На этой неделе мы еще ничего не сделали для экономики; правда сейчас только утро понедельника.

Линдон Джонсон

Наиболее элегантной экономической политикой для любого народного хозяйства, конечно, является та, которая обеспечивает высокие темпы роста производительности, поскольку в этом случае при заданном объеме факторов производства обеспечивается наибольший выпуск и благосостояние увеличивается. Ключевой вопрос звучит так: как экономика может придти к более высокой производительности? Как она может реализовать больше инноваций? Как она может перейти на более высокую траекторию роста?

Политика привязана к конъюнктуре

Как экономика может перейти на более высокую траекторию роста – это, собственно, должно стать решающим вопросом экономической политики. В действительности, наоборот, политики в первую очередь интересуются текущей конъюнктурой, особенно перед выборами. Перед ними лежит горизонт в один год или чуть больше. Для находящегося у власти политика было бы идеально иметь хорошую конъюнктуру как раз ко времени выборов, т. е. иметь подъем не позднее, чем за год до выборов. Тогда существуют шансы, что избиратели припишут подъем его стараниям и хорошие результаты голосования ему обеспечены. Если подъем наступит раньше, то это, конечно, неплохо, так как положительно повлияет на занятость. Но существует также риск, что конъюнктура снова ослабнет. Стимулирующий эффект может пропасть, даже если темпы прироста ВВП не изменятся. Мотор конъюнктуры работает на прежних оборотах, но это не будет новостью; только увеличение числа оборотов может стать поводом для большого заголовка в

средствах массовой информации. Поэтому для политика эффект выборов важнее эффекта занятости.

Конечно, опасно сидеть только на конъюнктуре; строить прогнозы, как известно, трудно, особенно если это касается отдаленного будущего. Исследователь конъюнктуры – это человек, который Вам завтра точно скажет, почему его вчерашний прогноз не оправдался. Слишком часто прогнозы «стреляли мимо», особенно если они превышали год.

По поводу искусства прогноза существует хороший анекдот. Один старый охотник на крайнем севере Канады, готовясь к зиме, усердно колот дрова и складывал их перед своим жилищем. Из предусмотрительности он спросил проходящего мимо него индейца, что он думает о предстоящей зиме; тот ответил: следует ожидать обычную зиму. Охотник запас еще немного дров и снова задал этот же вопрос случайно проходившему мимо вождю индейцев. С удивлением он узнал, что вождь ожидает достаточно суровую зиму. Охотник заготовил еще некоторое количество дров. Вскоре около него оказался верховный вождь индейцев; и охотник воспользовался возможностью узнать его мнение о предстоящей зиме. На этот раз он услышал, что зима будет чрезвычайно холодной и долгой. Решив запастись еще некоторым количеством дров, охотник спросил, как верховный вождь и его соплеменники узнают, насколько холодной будет зима, неужели они обладают особым инстинктом. Верховный вождь ответил, что он и его соплеменники не имеют никакого особого инстинкта, но если такой опытный охотник заготавливает так много дров, то предстоящая зима должна быть чрезвычайно суровой.

Отвлекаясь от стадного чувства, гильдия прогнозистов, особенно прогнозистов экономической конъюнктуры, отличается еще одной способностью: благородным соревнованием оптимистов и пессимистов. Как известно, пессимист – это человек, которому плохо, если дела у него идут хорошо, из-за опасения, что ему будет еще хуже, если его дела пойдут еще лучше. Джованни Гуареши¹ выразил это так: «Как только оптимист заметит свет, которого еще нет, тот час найдется пессимист, который снова его задует». Тот политик, который в этой потасовке между оптимизмом и пессимизмом найдет золотую середину, имеет хорошие шансы. Тем не менее, преимущественное ориентирование на конъюнктуру – это близорукая политика. Экономико-политический горизонт должен быть шире

краев тарелки под названием «конъюнктурный цикл».

Германия в роли замыкающего

В последние годы Германия выделяется ярко выраженным ослаблением экономического роста. С 1994 г. темп роста ВВП Германии ниже среднего по Европейскому союзу, который, в свою очередь, на 1,5 процентных пункта меньше темпа роста экономики США. А с 1998 г. мы можем спорить с Италией, кто замыкает шестиве в Европейском союзе. Ослабление экономического роста тесно связано с потерей доли мирового рынка, о чем речь шла в главе 3, и с ослаблением рынка труда, т. е. ростом безработицы. Все три проблемы тесно взаимосвязаны. Экономический прожектор нужно направить на поиск ответов на вопросы: как нам возвратиться на более высокую траекторию роста? Как ускорить экономический рост? Это должно стать центральной заботой экономической политики Германии.

Новая экономика – есть ли у нас шансы?

Вернуться на более высокую траекторию экономического роста мы можем посредством новой экономики. Не трудно догадаться, что высокие темпы роста ВВП (от 4% в год) экономики США в период между 1995 и 2000 годами, по крайней мере, отчасти, связаны с новыми отраслями и гигантским технологическим скачком в сфере информации и коммуникации, т. е. с новой технологической волной, с которой вероятно, начнется очередной кондратьевский цикл.

Что действительно нового в новой экономике? Это технология; совместное применение микропроцессора, программного обеспечения и сетевых возможностей. Это инновация процессов. Но появилось и новое благо – информация – все, что может быть оцифровано, т. е. закодировано в поток битов. Это продуктовая инновация. Новая экономика – сетевая экономика, цифровая экономика, электронный бизнес и электронная коммерция, экономика интернета, экономика знаний – в общем, информационное общество имеет другую технологию изготовления продуктов и другой ассортимент благ.

Что это означает для производства и занятости? С одной сто-

роны, появляются новые отрасли экономики – информационный и коммуникационный сектор, в котором разрабатываются новые технологии. С другой стороны эти технологии являются проникающими и вскоре будут применяться во всех отраслях народного хозяйства. Как в информационном и коммуникационном секторах, так и при применении новой технологии во всей экономике увеличивается число занятых, которые создают новые технологии, собирают, обрабатывают, оценивают информацию, а также защищают нас от информационного потока его фильтрацией. Тем самым создаются новые ценности.

Эти проникающие технологии революционизируют ведение бизнеса. Благодаря улучшенной обработке информации, собираемой со всего мира, они позволяют фрагментировать производство в виде маленьких центров прибыли в целях создания более благоприятного налогового режима, устанавливать новые отношения с потребителями в целях более быстрой реакции на их желания и установить более эффективные связи с поставщиками. Но прежде всего новые технологии доставляют новые продукты в виде информации. Продукция информационно-коммуникационной индустрии имеет то преимущество, что ее потребители оказываются в положительной взаимозависимости. Новый потребитель сети увеличивает ценность ее использования для всех других потребителей. Соперничество в потреблении устраняется, закон снижающейся производительности преодолен, во всяком случае, до тех пор, пока сеть не загружена полностью.

В настоящее время влияние новой экономики в Германии статистически представить еще нельзя. Насколько она распространится, зависит от многих факторов, в т. ч. от налоговой системы, которая определяет поведение предпринимателей и квалифицированных рабочих, но также и от готовности принять на себя риск. Желание индивида застраховаться материально и довольствоваться более низким доходом вместо того, чтобы устремиться на рынок высоких доходов, например, посредством создания предприятия, – это один из основных факторов, определяющих, будет ли развиваться новая экономика; таким же важным фактором является общественное приятие большой дифференциации доходов.

Определить ориентиры для большего экономического роста

Творцы экономической политики должны себя постоянно спрашивать, что нужно сделать для того, чтобы новая экономика расширила свое влияние и у нас. Конечно, вопрос о том, как повысить производительность, нельзя сводить к тому, чтобы что-то сделать для новой экономики. Рост производительности необходим всему народному хозяйству. Если этого удастся достичь, то расширится пространство для повышения заработной платы и занятости, возрастут налоговые поступления, полнее можно будет финансировать социальное обеспечение и возрастет благосостояние.

На что должна ориентироваться экономическая политика, чтобы в долгосрочной перспективе укрепить динамичность народного хозяйства? основополагающий ответ звучит так: в вопросах инновации нужно полагаться на фирмы и на предпринимателей, которые обеспечат рывок, и не в последнюю очередь на молодых новых предпринимателей. Они осуществляют, по терминологии Шумпетера, новую комбинацию факторов производства. Экономическая политика не должна быть направлена против предпринимателей. Они нам нужны для открытия новых продуктов, которые могут утвердиться на мировом рынке, для введения новых технологий, которые снижают затраты. В общем, без предпринимателей ничего не получится.

Само государство не может привести к инновациям. Полагаться на промышленную политику, при которой государство взялось бы за открытие ключевых технологий будущего, было бы заблуждением. Есть основания сомневаться в том, что политики и чиновники имеют достаточно знаний о будущем развитии экономики. Они не знают, какие продукты будут иметь успех на мировых рынках и какие технологии утвердятся в условиях мировой конкуренции. Во многих областях частный сектор располагает лучшей информацией. Если государство будет получать информацию от частного сектора, то она может оказаться сознательно искаженной. Поэтому уместен скепсис относительно инновационных

возможностей государства. Эту идею можно рассматривать как завуалированную попытку под новым названием протащить старую концепцию государственного интервенционизма.

Интервенционистская промышленная политика, которая произвольно вмешивается в экономические структуры, неизбежно порождает поиск ренты со стороны предпринимателей. Нужно считаться и с тем, что убытки от субсидирования отраслей экономики потом будут списаны на общество, если величественные предсказания отдачи новых технологий не реализуются; в результате стратегия стимулирования новых производств трансформируется в поддержку неконкурентноспособных отраслей. С народнохозяйственных позиций ресурсы будут промотаны. Государство также не должно принимать на себя риск частного сектора, иначе риски будут социализированы. Речь собственно идет о том, что при поиске новых технологических вариантов следует полагаться на частных предпринимателей. Ожидаемые выигрыши являются для них стимулом развивать новое дело; они же должны нести риск непредвиденного развития событий.

Государство должно снять свой палец с прикладных научных исследований. Ему остаются задачи только в области фундаментальных исследований. При этом необходимо создать рамочные условия для эффективного развития фундаментальных исследований и – поскольку новые знания являются общественным благом – обеспечивать их финансирование. Но и здесь политики и чиновники не могут знать, какие направления фундаментальных исследований являются наиболее перспективными. Поиск этих направлений нужно передать конкуренции идей. В любом случае государству следовало бы посоветовать принимать решения относительно фундаментальных исследований на солидной научной основе.

Политику следует направить на укрепление инновационных устремлений. Одной из важнейших предпосылок для этого является привлекательный для предпринимательского сектора инвестиционный климат. Этому способствует налоговая система. Налоговая реформа 2000 года преследовала цель благоприятствовать накоплению реального капитала. Налоги были снижены для всех предприятий, как для корпораций, так и для индивидуальных фирм. В этом отношении реформа – шаг в правильном направлении.

Но если сравнивать с тем, что было бы желательно сделать, то реформа оставила ряд нерешенных вопросов: более низкая ставка

налога на полученную (и распределяемую) прибыль по сравнению со ставкой на доход позволяет существующим предприятиям полнее осуществлять самофинансирование; однако новым фирмам это ничего не дает. Таким образом, налоговая реформа дает выгоду в основном старым секторам экономики. Новые отрасли по сравнению со старыми оказались в невыгодном положении. Налоговая реформа поставила также в разные положения предприятия и предпринимателей. Корпорации могут извлечь больше пользы из новых правил налогообложения, чем средние и мелкие частные предприниматели, которые составляют 85 % всех предприятий, создают большинство рабочих мест и являются стержнем немецкой экономики. Идея, создать более благоприятные условия предприятиям, а не предпринимателям, ошибочна, так как для развития сил экономического роста нужно опираться на готовность к действию людей и, прежде всего предпринимателей. Цель должна состоять в том, чтобы удалить клин между ставками налога на корпорации и на индивидуальные предприятия.

Наконец, налоговая реформа благоприятствует накоплению физического капитала и ставит в относительно невыгодное положение образование человеческого капитала. Кто отказывается от потребления и инвестирует свои сбережения в предприятие, платит с доходов от этих вложений по низкой ставке налога; если же доход возникает от вложений в человеческий капитал, то он облагается по высокой ставке подоходного налога. В международной конкуренции местонахождения за высококвалифицированных работников для исследовательских лабораторий, для развития компьютерной техники и программного обеспечения, а также за привлекательность размещения финансов в таких метрополиях, как Франкфурт и Лондон высокая ставка подоходного налога влияет отрицательно.

Между прочим, сравнение максимальной ставки налога показывает, что другие страны пошли значительно дальше по пути ее снижения. Если в Германии максимальная ставка налога на физических лиц составит в 2005 году 42% (и как всегда плюс налог солидарности²), то в США после реформы Буша-старшего она равна 35%. И в то время как нам для проведения налоговой реформы необходимо почти половина десятилетия, американцы провели такую реформу за несколько месяцев.

Импульсы могут также исходить из интенсивной конкурен-

ции на рынках благ в результате изменения в их регулировании. Например, при дерегулировании рынка телекоммуникаций мы оказываемся в таком же положении по сравнению с другими странами, как в свое время с почтой. Без давления из Брюсселя мы были бы еще более неторопливыми. Наш институциональный статус телекоммуникаций – государственная монополия – мало стимулирует вводить новые услуги и технологии. Громадные немецкие предприятия, как Сименс, выполняли роль придворных поставщиков почты и едва могут представить себе интенсивную конкуренцию. Много из того, что в информационной и телекоммуникационной отраслях было создано за счет конкуренции, возникло в других местах, но не у нас. Говоря словами Шумпетера, не почтовые извозчики должны решать, строить ли железные дороги; а у нас почтовые работники долго обсуждали можно ли в отрасли связи двигаться по новому пути.

Считалось, что сетевые предприятия такие, как телефонная сеть, нуждаются в государственном регулировании. Сейчас мы знаем, что такие предприятия могут существовать в состоянии конкуренции, хотя бы уже потому, что наряду с проводной телефонной сетью может появиться мобильная телефонная связь и новые технологии способны создать дополнительные сети связи, между которыми будет происходить конкуренция. Посредством прав использования пропускных мощностей можно создать конкуренцию в снабжении электроэнергией и газа. Даже на железной дороге возможна конкуренция между различными предприятиями.

Нужно проверить и другие правила в целях усиления конкуренции. Так, производители автомобилей так сегментировали свои рынки сбыта, что цены различаются по странам Европейского союза, чего не должно было бы быть на едином внутреннем рынке. Аналогично обстоит дело с фармацевтическими продуктами. Если разрешить реимпорт, то цены для потребителей снизятся. И почему нужно запрещать работу торговым предприятиям больше 20 часов?

Не нужно сооружать никакие новые барьеры, особенно для информационной и коммуникационной отраслей. Государство не должно накидывать сеть налогов на информационные и коммуникационные технологии прежде, чем этот сектор правильно сформируется. В первой половине 2001 года сложилось впечатление, что правительство отказалось от идеи интенсивной конкуренции.

Монополия почты на доставку писем продлевается, доли рынков электро- и теплоснабжения расписаны, атомная электроэнергия не должна производиться, больничные кассы должны устанавливать минимальный взнос. В этих и других случаях речь идет о том, что конкуренция подавляется.

Подходят ли наши учреждения к новой экономике, которая будет обозначена новыми правилами игры, измененными манерами поведения, другим жизнеощущением, другой культурой? Можем ли мы воспроизводить и защищать наши старые механизмы регулирования, если новая экономика несет с собой всеобъемлющие общественные изменения? Готовность идти на риск – центральный аспект новой экономики. Когда молодые предприниматели готовы идти на риск и даже ищут его, готово ли в этих случаях общество допустить высокие доходы за большие риски или снова начнется дискуссия о социальной справедливости?

Скорость – важнейший аспект новой экономики. Организации должны быстро производить новые знания и проворно доставлять продукты на рынок. Они должны действовать гибко и быть способны к обучению. Разве мы торопимся преобразовать процессы принятия решений в экономике, в научно исследовательских институтах и высших школах? И не удивляемся ли потом, что мы не можем реагировать достаточно быстро? Не признали ли мы традиционные в индустриальном обществе методы принятия решений оптимальными? И не мешают ли эти методы вступлению в общество знаний?

Не нуждаемся ли мы в большей гибкости на рынке труда? Для новой экономики это является неременной предпосылкой. Чем короче жизненный цикл продукции, тем важнее быстрота действий. В условиях, когда фирма может завоевать мировой рынок за несколько месяцев (Netscape захватила своей продукцией 80% мирового рынка за 8 месяцев) гибкость становится важнейшим элементом. Что означает требование 32-часовой рабочей недели, когда молодежь работает 80 часов в неделю? Или закрепленная законом во Франции 35-часовая рабочая неделя?

Если сравнить то, что необходимо для приспособления рынка труда к новым условиям, с тем, что делает правительство в Германии, то станет очевидным наше движение в неверном направлении. Оно защищает устаревший порядок и правит назад.

Ключ к успеху – человеческий капитал

Откуда придет импульс? От человеческого капитала, потому что лучшие товары экономики знаний рождаются в голове. Образование человеческого капитала имеет решающее значение для инноваций. В экономической теории это отражается в новых моделях экономического роста. Квалификация людей, т. е. человеческий капитал является решающим рычагом для повышения производительности труда и конкурентоспособности фирм.

Мы имеем хороший опыт сочетания школьного образования с практикой на производстве, так называемую, систему «training on the job». Задача состоит в том, чтобы быстрее, чем до сих пор, приспособить образовательную систему к новым технологиям.

Центральной задачей является продолжение образования на производстве. Речь идет о накоплении практического опыта. Повышать квалификацию необходимо перманентно. При этом предприниматели заинтересованы приспособлять имеющийся у них человеческий капитал к условиям фирмы или отрасли. Рабочий, наоборот, должен быть готов к тому, чтобы иметь более высокую мобильность, чтобы не быть связанным с одной фирмой. Поэтому продолжающееся образование следует развивать в интересах отдельных рабочих. Особая тема для стареющего общества – переобучение пожилых людей.

Приходят ли импульсы от немецкой университетской системы? Немецкая университетская система, привлекавшая в XIX веке иностранных студентов и ученых и создавшая основу для нынешних четырех экспортных отраслей – машиностроения, автомобилестроения, электротехники и химии – сегодня оставляет желать много лучшего. Сегодня будущая предпринимательская элита мира получает образование в США. Мне бы очень хотелось получить результаты обследования, сколько сыновей и дочерей немецких политиков, рьяно защищающих статус-кво нашей системы высшего образования, зачислены в элитные университеты США и Великобритании. Наша университетская система организована административно-планомерно. При этом возвращаются к директивным показателям, нормативам и структурам прошлого. Студенческие места на дефицитные специальности распределяются централизованно; это то же самое, как если бы некое Центральное федеральное агентство распределяло немецкие квартиры. Устройство

высшей школы напрямую ведет в прошлое.

Альтернатива состоит в том, чтобы сферу высшего образования организовать на конкурентных принципах, чтобы университетская система сама стала инновационной и снова утвердила себя на мировом уровне; тогда юное поколение будет расти в условиях конкуренции. Однако политики не решаются на такой шаг. При этом, разумеется, ссылаются на ложно понимаемые аспекты распределения. В то время, как открытая, организованная на принципах конкуренции университетская система, обязывающая к эффективности, была бы гарантом вертикальной мобильности в обществе и тем самым расширила бы спектр шансов. Само собой понятно, что такая система не должна допускать привилегий для отдельных групп. Кто желает инноваций, тот должен пользоваться конкуренцией и в высшем образовании. Политики все еще не могут себе представить, что такая важная для общества сфера, как высшее образование, в условиях глобализации должна основываться на принципах конкуренции, если народное хозяйство хочет использовать эффективно все свои таланты, победить в конкуренции местонахождения и собственными силами предоставить шансы для новой экономики. Придет время, когда власти Германии подумают с этой мыслью.

Корпоративная экономическая политика и статус-кво

Если признать, что в Германии на фоне происходящих в мировом хозяйстве изменений и в виду существующих внутренних проблем тоже необходимы перемены, то естественно встает вопрос, как власти могут осуществить эти перемены. Наверно, они должны агитировать за перемены всеми имеющимися у них средствами коммуникаций. При этом готовность к переменам у общества есть.

Попытка найти согласие по поводу необходимых изменений за круглым столом или в объединениях, например, в трудовых союзах, на первый взгляд, представляется многообещающей. В Нидерландах это удалось сделать в 1982 г. в соглашении Вассенаар³. В Германии нечто похожее попытался сделать Карл Шиллер⁴, но без длительного успеха.

Очевидно, необходимы условия для того, чтобы такие соглашения могли быть успешными. Проблема корпоративной формы при-

нятия решений состоит в том, что при попытке найти общественный консенсус интересы групп приобретают чрезмерно большой вес. В результате в определенное время отдельные объединения могут влиять на будущее направление развития всего народного хозяйства в своих интересах. Это происходит тогда, когда корпорации могут сказать свое веское слово при ограничении рынков, например, при разработке важных законов экономической политики государства и корпоративные соглашения заменяют рыночные процессы⁵. Так закрепляется статус-кво. Есть основания сомневаться в том, что корпоративная структура, как, например, союз труда, существование которой связано с условиями статус-кво, может адекватно реагировать на глобальные изменения. Конфликт с требованиями модернизации становится очевидным. Если экономическая политика будет направляться групповыми интересами, то Германии не позволят модернизироваться. Во всяком случае, немецкая согласованная модель конкуренции местонахождения должна подвергнуться серьезному пересмотру, поскольку конкуренция означает приспособление к новым условиям, более того, предвидение новых условий, для того, чтобы загодя найти новую позицию в конкурентной борьбе.

Более того, при корпоративной форме принятия решений исключается парламент. Поскольку решения в значительной мере вырабатываются в рамках союза. Если организованная группа готова вести себя в соответствии федеральными интересами, только тогда, когда близкая ей партия формирует правительство, но не в тех случаях, когда приходится вести переговоры с другой организованной группой, то возникает угроза демократии. Такое избирательное поведение группы торпедирует демократию.

Представляется, что экономическая политика Шредера во второй половине своего легитимного срока получила ярко выраженную корпоративную окраску. Канцлер слишком часто оглядывается на профсоюзы. Ярким примером экономической политики в интересах отдельной группы является соглашение с профсоюзами о будущем повышении фонда перераспределительной пенсионной системы с 64% до 67% номинальной зарплаты. Частичная занятость законодательно увязывается с постоянной занятостью: рабочий может устроиться на временную работу, а затем, если рабочее место остается незанятым, получить его на правах постоянного работника. В результате трудовой договор оказывается ассимет-

ричным: рабочий имеет больше возможностей выбора за счет ограничения возможностей работодателя. У предпринимателя снижается заинтересованность использовать дополнительную рабочую силу; ему выгодней заменить труд капиталом или переместить свое предприятие за границу. По поводу таких случаев образно высказался Р. Дорнбуш: «Когда Вы думаете об этом в категориях экономики, то Вы обнаруживаете совершенно сумасшедший порядок»⁶.

Пересмотр Закона о предприятии тоже увеличивает жесткость рынка труда. В принципе разумно, что на предприятии с образованием Совета предприятия⁷ появилось место, где можно обсуждать возникающие проблемы. Однако трудности начнутся тогда, когда соглашения с советом не удастся достичь по причинам, не имеющим отношения к делу, а потому, что в качестве условия соглашения профсоюз желает добиться уступок в других областях. Следует опасаться, что измененный закон в этих случаях обострит проблему и помешает ее решению.

Изменения касаются трех пунктов: 1) распространение необходимости получать согласие Совета предприятия и на малые фирмы; 2) расширение круга экономических вопросов, по которым нужно согласие и 3) включение общественно политических вопросов – охраны окружающей среды, равноправие женщин и преодоление неприязни к иностранцам.

Закон фактически распространяет Советы на маленькие предприятия. Маленькая активная и хорошо организованная группа может выбрать Совет предприятия; кворум не предусмотрен. Поскольку Совет является органом коллективного принуждения, соглашения которого с работодателем касаются всех работников, не исключается, что активное меньшинство будет доминировать над большинством. Усиление положения Совета особенно касается средних и мелких предприятий. В то время как большие предприятия с их подразделениями сотрудников и формализованными способами принятия решений могут относительно легко интегрировать сотрудничество с Советом, на средних и малых предприятиях это сделать труднее. Успешное развитие таких предприятий, как правило, зависит от энергии предпринимателя, который продвигает вперед свое дело посредством новых технических идей, организаторских достижений, чутьем рынка и удачными сделками. Если на таком предприятии отношения с Советом «не складываются», то много энергии предпринимателя будет уходить на противоборство,

в то время как ее лучше было бы направлять на улучшение бизнеса. Если предприниматель в Пекине борется за заключение очередного контракта и думает ночью в гостиничной постели о проблемах, которые надо будет решать дома на Совете предприятия, то министр труда и канцлер мало чего добьются в борьбе за увеличение занятости, когда в Германии 75% предприятий имеют персонал менее 500 человек.

Камнем преткновения, прежде всего, является содержательное расширение круга вопросов, по которым необходимо согласие Совета предприятия. При этом речь идет о таких вопросах, как бригадная организация труда и переквалификация рабочих в связи с введением новых средств производства. Пока вопросы обсуждаются Советом, по ним не могут приниматься решения.

В результате всего этого производственная жизнь на предприятиях усложнится, процессы принятия решений станут длиннее и немецкие фирмы станут менее конкурентоспособными. Прежде всего, будет потеряна гибкость, необходимая для модернизации народного хозяйства. В целом в концепции изменения закона отсутствуют формулировка целей и обоснование необходимости предлагаемых изменений. По крайней мере, этот закон не может обещать, что процесс принятия решений на предприятиях будет более гибким и современным. Неверно также, что закон соответствует изменившимся условиям в мире труда. Как раз, наоборот. Он ориентирован на сохранение статус-кво. В нем скорее проглядывает стремление усилить власть профсоюзов. Изменения в законе не предусматривают повышение гибкости рынка труда. Так, сохраняется фактически неизменным п. 3 §77, который запрещает предприятиям децентрализованно отклоняться от тарифной сетки.

Так корпоративная экономическая политика, направленная на поиск компромисса с интересами отдельной организации, вступает в противоречие с долгосрочными народнохозяйственными интересами. Встает вопрос, не потеряла ли Германия – особенно при международном сравнении – способность решать свои проблемы, несмотря на провозглашение в 2000г. с началом налоговой реформы курса на обновление.

Критерий оптимальности Парето: некоторые выигрывают и никто не теряет

Модернизировать народное хозяйство легко, если в результате всем становится лучше. Такое бывает, когда общество достигло «минимума по Достоевскому», т. е. когда исходное экономическое положение каждого индивида настолько плохо, что хуже уже быть не может, без того, чтобы кому-то стало лучше. В Германии такое положение было во времена денежной реформы 1948 г.; сегодня ситуация иная. Сегодня реализация экономических мероприятий приводит к тому, что многие – как правило, преобладающее большинство – выигрывают, но некоторые при этом теряют. Или, в будущем ситуация улучшится, но для этого сегодня люди должны согласиться с ухудшением своего экономического положения. Для такой постановки проблемы экономисты ввели критерий улучшения по Парето, в соответствии с которым экономическое мероприятие признается эффективным, если благосостояние хотя бы одного индивида повышается, а благосостояние остальных не снижается. Но этот критерий помогает редко. Если первое условие – чтобы один, несколько или даже многие выиграли – выполнить легко, то второе условие – чтобы одновременно никто не проиграл – в реальных условиях редко удается выполнить. Если критерий сформулировать так: выигрывают все, никто не проигрывает, то практически ему не будет соответствовать никакое изменение в обществе, так как при изменении наряду с выигравшими всегда существуют проигравшие.

В истории всегда было так. От развития промышленности пострадало поместное дворянство, от внедрения машин – ремесленники, как это ярко описал Г. Гауптман⁸; паровой двигатель заменил ручной труд и лошадей, железная дорога – ямщиков, автомобили и самолеты конкурируют с железной дорогой, факс вытесняет телеграммы, а спутники земли – традиционные средства связи.

Требование, чтобы выигрыш от экономического мероприятия был достаточен для компенсации проигравшим от его реализации, теоретически интересно, но практически вряд ли осуществимо. Вероятно, стоит довольствоваться критерием, в соответствии с ко-

торым прирост благосостояния от нововведения должно быть достаточным для потенциальной компенсации проигравшим и прибыль от инноваций для общества в целом позволяет согласиться на преобразования. Но сохранение статус-кво не может быть направляющей линией экономической политики в открытой экономике, сильно зависящей от внешней торговли. В то же время в результате целого ряда мероприятий рост благосостояния некоторых индивидов может сопровождаться снижением благосостояния общества в целом. Таковым является распределение на коллективистских основах, которое, в конечном счете, приводит к тому, что меньше производится, а, следовательно, и меньше распределяется.

Перераспределительный федерализм

В Германии стремление сохранить статус-кво имеет место не только в сфере трудовых отношений. Оно проявляется при попытках ввести конкуренцию в почтовом обслуживании или в системе высшего образования, а также в выравнивании бюджетов федеральных земель. Как показал компромисс в июле 2001 г., существенная инновация в этой сфере не проходит даже под давлением решения конституционного суда. После введения противоречащих конституции правил бюджеты земель практически выровнялись. Земли-доноры с дополнительно собранных налогов себе оставляют от 15 до 30%. Дотационные земли из-за дополнительных налогов потеряли дотации; например, Бремен на 100 ДМ налоговых доходов потерял 98 ДМ трансфертов. В таких условиях ни те, ни другие не заинтересованы укреплять свой налоговый базис. Такая система не создает правильные стимулы.

Знаменитый компромисс премьер министров земель и федерального канцлера в июле 2001 г. практически ничего не изменил в сложившейся системе. Были внесены лишь незначительные коррективы. Компромисс был достигнут потому, что федеральный министр финансов выделил дополнительно 2,5 млрд ДМ для выравнивания земельных бюджетов. Переориентации от распределения к конкуренции не произошло.

В условиях, когда Германия в рамках Европейского союза и мирового хозяйства в целом участвует в острой конкуренции за мобильные факторы производства, груз приспособления к новой ситуации должен передаваться и федеральным землям, чтобы де-

централизованно решать возникающие проблемы. За счет такого развития конкуренции возросла бы эффективность общей системы. Вместо этого мы вводим кооперативный федерализм, полностью выравнивая финансовые возможности земель.

Федеральный конституционный суд – чистильщик политики?

Федеральному конституционному суду надлежит смотреть за тем, чтобы соблюдались положения конституции. При этом речь идет об интерпретации конституции. Однако конституционный суд все больше занимается тем, что решает запутанные политические проблемы. Интерпретация прожиточного минимума, верхней границы налогообложения, новых форм выравнивания финансов, случаев начисления пенсий – служат тому примером. Это свидетельствует о том, что власти не в состоянии содержательно представить проблему. Порой власти ждут, когда заговорит конституционный суд. Он все больше становится творцом. Эта функция суда проблематична, так как он едва ли может проследить все последствия своих решений, особенно долгосрочное воздействие экономико-политических решений. Здесь нужна еще критическая экономическая инвентаризация постановлений конституционного суда.

Новые стагнирующие страны

Необходимые приспособления к изменяющейся европейской и мировой обстановке не произойдут при современном федеральном устройстве и ориентированной на групповые интересы экономической политике, при которых едва ли возможны инновации. Земли-доноры должны соглашаться с реорганизацией федерального устройства в направлении большей самокупаемости. Но они этого делать не будут. Аналогично обстоит дело в тарифных союзах, когда речь идет о некотором ослаблении тарифного картеля. Поэтому распространяется застой. Вероятно, этот изъян особенно заметен тому, кто интенсивно занимается глобальными изменениями и следит за тем, как к ним приспосабливаются другие страны, а также слушает высказывания иностранных коллег о необходи-

мости инноваций в Германии. Со всем этим мне приходится сталкиваться по работе в Институте мировой экономики. Пример Японии может служить зловещим предзнаменованием: как быстро эта экономика скатилась с 5% годового прироста ВВП в конце 80-х годов до 1%. И все потому, что экономика не могла гибко реагировать на вызов времени и политическая система оказалась нерформируемой. Сейчас уже ввели в оборот понятие «новые стагнирующие страны» (Newly Declining Countries) наподобие «новых индустриальных стран» (Newly Industrializing Countries). Не принадлежит ли Германия к новым стагнирующим странам?

¹ Guareschi Giovanni (1908–1968) – итальянский журналист и писатель; антифашист, узник концлагерей.

² Налог для облегчения интеграции восточногерманских земель в общегерманскую экономику. – *прим. перев.*

³ Wassenaar – фешенебельный поселок на побережье Северного моря, в котором 24.11.1982 г. руководители объединения голландских профсоюзов и союза предпринимателей (Wim Kok и Chris van Veen) объявили о том, что они пришли к соглашению относительно вопросов политики занятости; это соглашение поддерживалось правительствами и на многие годы определило сотрудничество профсоюзов и предпринимателей в области трудовых отношений – *прим. перев.*

⁴ Schiller Karl (1911-1994) – немецкий экономист, возглавлял министерство экономики и финансов в начале 70-х гг. XX в., лауреат премии Л. Эрхарда 1978. – *прим. перев.*

⁵ О пагубном воздействии корпоративной политики на экономику см. также М. Олсон. Логика коллективных действий. М. 1995. – *прим. перев.*

⁶ World Economic Trends, April 2001, p. 19.

⁷ Совет предприятия – система соучастия работников в управлении. в состав которого входят представители рабочих и служащих, задействованный в выработке решений, касающихся персонала. В акционерных обществах наблюдательные советы формируются на паритетной основе: половина мест принадлежит акционерам, половина наемным работникам. Входящие в состав советов предприятий и наблюдательных советов представители персонала к числу своих основных задач относят противодействие сокращению рабочих мест, недопущение массовых увольнений в ходе реструктуризации. – *Прим. перев.*

⁸ Hauptmann Gerhart (1862-1946) – немецкий драматург и писатель.

Глава 14. Сколько коллективизма? – Сколько индивидуальной свободы?

*Попытки создать на земле рай
постоянно приводят к аду.*

Карл Поппер

У индейцев близ Ванкувера в Канаде существовал праздник зимы. Завершение года отмечалось песнями, танцами, театрализованными представлениями и раздачей подарков. Вождь дарил всем членам общины и гостям копченую рыбу, рыбий жир, корзинки и деревянные ложки. При этом все должны были получить равноценные подарки, что достигалось посредством специального церемониала.

Распределение: экономика сердца

Если присмотреться внимательней, то на этом празднике происходило не распределение благ: подарки выступали платой за то, что вождь и его семейный клан владели привилегированным правом пользоваться природой в виде охоты и рыбной ловли. Посредством раздачи подарков это право закреплялось на будущее. Раздача подарков служила не просто способом уравнительного распределения; это была церемония укрепления власти.

Сейчас мы точно не знаем, какое количество благ распределялось посредством праздничной раздачи подарков, было ли это, например, способом уравнительного распределения всех благ. Но для сегодняшнего сложного, основанного на разделении труда общества дележ не может являться центральным пунктом экономики. Он неверно направляет устремления индивидов, ослабляет движущие силы существования общества. Кто будет заботиться о производстве, если каждый в конце года получает ровно столько же, как и все другие? Кто будет думать о будущем поколении, если все созданное обобществляется и ничего нельзя передать детям? Кто будет бережно обращаться с вещами, которые ему не принадлежат?

Для экономистов все это связано с проблемой стимулирования. Перечисленные вопросы иллюстрировались многочисленными примерами. Один из них – общий счет за ужин в ресторане большой группы людей, который оплачивается всеми поровну. Тот, кто был бы бережлив и отказался бы от роскошного десерта, если бы платил только за себя (и свою спутницу), в данном случае заинтересован съесть и выпить, по крайней мере не меньше, чем все другие, иначе он не получит эквивалентное своей плате угощение. Если он ведет себя оппортунистически, то он возьмет себе даже больше среднего. В результате стоимость счета повышается. Это может радовать хозяина ресторана, но с народнохозяйственных позиций такой порядок оплаты счета приводит к нерациональному использованию ресурсов. Когда такой механизм широко используется в обществе, то экономика теряет контроль над расходами. Еще хуже, когда кому-то удастся оплачивать свои счета за счет другого. Частично это имеет место при государственном медицинском страховании. Всегда нужно учитывать, как механизм перераспределения влияет на все народное хозяйство.

Идея уравнительного распределения появлялась в истории человечества неоднократно: от раннего христианства через кибуци, католическую социологию, евангелистическую этику до коммунизма, как в его абстрактно-теоретической марксистской версии, так и в реально существовавшем социализме Сталина и Кастро. И в экономической теории обсуждение вопросов распределения имеет давнюю традицию: от средневекового учения о справедливой цене через Д. Рикардо, который в предисловии к своей книге «Принципы политической экономии и налогообложения» писал: «Главная проблема учения о народном хозяйстве – найти законы, определяющие распределение», до политэкономических философий современности. «Социальный вопрос, – так назвал Ойкен¹ эту проблему, – с начала индустриализации все больше и больше становился центральным вопросом человеческого существования. Он имеет чрезвычайную историческую силу»². Распределение это не абстрактная категория; оно непосредственно касается каждого. «Проблема распределения для большинства людей является первой экономической проблемой»³.

Проблема распределения имеет две стороны. С одной стороны, индивиды делятся добровольно с другими по этическим причинам, когда милосердные самаритяне оказывают помощь бедным или

богатые люди часть своего имущества жертвуют для общественных нужд, как то для коммунальных больниц или церковных проектов. С другой стороны перераспределение осуществляется на законодательной основе в качестве инструмента экономической политики; тогда оно принимает вид «экономики сердца».

Идеи перераспределения в экономической политике общества могут проявляться с разной силой: от коммунистической экспроприации частной собственности, через доминирующую роль государства в центральных отраслях экономики или корректировки рыночных процессов посредством перераспределительных налогов до налогообложения производственных возможностей, при котором богатые платят пропорционально больше, чем менее богатые. Нет ни одной экономической системы, в которой перераспределение вообще не играло бы никакой роли.

Конфликт между распределением и свободой

Уравнительное распределение порождает издержки и немалые издержки. Поэтому существует конфликт между двумя великими, но противоречивыми целями общества: между равенством доходов – перераспределением, с одной стороны, и возможностями для развития индивида – личной свободой, с другой стороны.

Это два нормативных полюса, между которыми крепятся экономические системы, и со стороны каждого из них можно оценивать экономический порядок по множеству различных аспектов. Речь идет о конфликте между коллективом и индивидом, между общественным принуждением и свободой действия индивида, между «материальной свободой», под которой подразумевается обеспеченность благами, и далеко идущей формальной свободой, которая определяется правами индивида или отсутствием ограничений. Речь идет о противоречии между равенством и эффективностью, между перераспределением и экономической динамикой, между равенством результатов и равенством возможностей, между защитой существующего порядка и модернизацией, между желанием застраховаться и готовностью к риску, между солидарностью и субсидарностью⁴, между этикой убеждения и этикой ответственности, между общественным принципом и индивидуальным принципом. И все вертится вокруг разлада между заботой и обеспечением, между перераспределением и самоснабжением, между общественной и част-

ной собственностью, между принципом всеобщей и индивидуальной ответственности, между высокой и низкой долей государства в экономике, ориентацией на завоеванную позицию и на соревнование, между трансфертами и готовностью к производству, между защитой потребителя и суверенитетом потребителя, между патерналистской заботой и собственной ответственностью, между статус-кво и инновацией, между закрытым обществом и открытым обществом.

Множество перечисленных противоположностей делает очевидным, что формирование экономического порядка между полными равенства и личной свободой может быть многогранным. Представьте себе весы, на обоих плечах которых подвешены не по одной чаше, а по целой этажерке чаш. Если изменится груз на одной из чаш, то стрелка весов отклонится в ту или иную сторону – в сторону общества, ориентированного на коллективизм или на индивидуализм.

Какой груз положить на каждую чашу весов – это вопрос не науки, а оценки (суждений). Но в каком направлении будет двигаться стрелка весов, когда политики будут менять груз на каждой чаше весов – это вопрос, который экономисты могут научно исследовать, опираясь и на исторический опыт. Речь идет об эмпирическом соотношении целей, о последствиях или альтернативных издержках: если я хочу немного больше приблизиться к одной цели, насколько я тогда должен отдалиться от другой цели?

Ряд иллюзий

При ответе на этот вопрос общественность порой тешит себя иллюзиями. Возникают представления, которые на первый взгляд, кажутся само собой разумеющимися, но при более внимательном рассмотрении оказываются фантомом. Тем не менее, время от времени та или иная иллюзия становится предметом общественных обсуждений и решений.

Часто этически обоснованная позиция представляется отличной. Но потом оказывается, что результат получился противоположным тому, который ожидался. Такой иллюзией является, например, представление, что ограничения на увольнение вместе с фиксированной зарплатой и фиксированным рабочим временем

защищают трудящихся от потери рабочего места; в конечном счете, это приводит к продолжительному ослаблению спроса на рабочую силу во всем народном хозяйстве и росту безработицы. Защита от увольнения оборачивается своей противоположностью. Примеров добрых намерений, ведущих в ад, – легион.

При распределении возникает конфликт не только между равенством и личной свободой на уровне идеи, но и между уравнительным распределением и потерями благосостояния на реальной почве. Молча предполагается, что делимый пирог имеет неизменный размер. Это иллюзия; размер пирога не постоянен. Перераспределение связано с издержками. Когда Фридрих Великий на одном из ужинов со своими приближенными спросил, почему при больших налогах, уплачиваемых его поданными, в казну поступает мало денег, министр финансов через своих соседей по столу передал королю порцию мороженого. Когда она дошла по назначению, мороженое растаяло. «Вот видите, Ваше Величество ...» – сказал министр.

Американский экономист Артур Оукен изобразил это явление в виде прохудившегося ковша, посредством которого богатство передается от хорошо зарабатывающих к плохо зарабатывающим, от богатых к бедным, от капитала к труду, от отраслей, платящих налоги, к отраслям, получающим субсидии, от работающих к безработным. Но поскольку ковш с дырками, то богатство в целом теряется.

Но картины с тающим мороженым и прохудившимся ковшом еще не полностью отражают суть проблемы. Дело не только в том, что в процессе перераспределения через государственный бюджет возникают потери. Как только начинаются дебаты по поводу того, как нужно резать пирог, то сразу ослабевают стимулы к выпечке пирога и его размер будет меньше. Чем больше перераспределения в народном хозяйстве, тем менее эффективно оно функционирует. Когда идея перераспределения реализуется в экстремальном варианте, как это было в бывшей коммунистической системе, актуальным становится высказывание У. Черчилля: «Капитализм – дифференциация индивидуального благосостояния, социализм – одинаковое распределение бедности». При перераспределении страдает не только индивидуальная свобода, но и производительность народного хозяйства.

Было бы ошибкой организовывать общество таким образом,

что прибыли одних являются потерями для других и на каждого выигравшего приходится проигравший. Представление о том, что суммарный эффект общественных мероприятий равен нулю, является ошибочным. Существует возможность повысить благосостояние одних – и даже большинства – без ухудшения благосостояния других.

Однако при определенном стечении обстоятельств суммарный эффект общественных мероприятий может оказаться нулевым, как это имело место в Англии в 60-е годы, когда проводилась обусловленная классовый борьбой политика распределения. Экономика с нулевым суммарным эффектом может также возникнуть в результате длительного периода экономического роста: по мере роста благосостояния предпочтения экономических субъектов смещаются в пользу свободного времени, привязанность к месту предпочитается мобильности; увеличиваются расходы государства и расширяется система государственного социального страхования. При такой организации общества политические мероприятия вынужденно играют центральную роль. Политика затыкает рот Аукционисту (рынку): он не может больше выкрикивать цены участникам сделок. Цены определяются политически. В вопросах распределения определяющую роль играют групповые интересы. Ответственная группа может улучшить свое положение за счет продавливания политическими средствами выгодных для себя правил. Так, некоторая отрасль экономики может добиться защиты своих доходов, например, от иностранной конкуренции протекционистскими пошлинами. В обществе, в котором доходы страхуются таким образом, возникает стимул делить пирог в интересах отдельных групп. Когда сформировавшиеся в годы длительного роста ожидания, привычки потребления и механизмы регулирования наталкиваются на вновь появившиеся ограничения, – например, энергетический кризис – тогда начинается перераспределение уменьшающихся результатов или даже потерь.

При распределении учитывать интересы не только живущих поколений

Целый ряд ошибочных толкований возникает при определении цели распределения. Одним из них является требование ра-

венства результатов, в соответствии с которым все должны получать одинаковый доход. Как сказал Александр Рюстоу⁵: «Равенства исходных условий можно требовать с позиций справедливости, равенства результатов – только с позиций зависти. Каждому свое – требует справедливость; каждому то же самое – требует зависть». Вместо того, чтобы уравнивать всех в получении результатов, следует уравнивать исходные шансы каждого индивида. Конечно, полностью выровнять стартовые условия всех граждан государство тоже не может. Люди от природы наделяются разными способностями: одни – способностями лыжника, другие – художника или математика. Речь идет о том, чтобы в рамках устанавливаемых государством правил никто не получал явных преимуществ, чтобы не было никакой дискриминации.

Если цель распределения рассматривать с позиций сегодняшнего поколения, то для будущего будет создано мало, так как сегодняшнее распределение является главным ограничением области будущих возможностей. Собор Парижской богородицы не был бы построен, если бы распределение осуществлялось только в интересах живущего поколения. Когда по политическим причинам при распределении игнорируется необходимость сбережений, то будущему поколению достается меньше капитала и более низкий уровень благосостояния. То же самое происходит, когда будущему поколению оставляют мало накопленных знаний, из-за того, что под давлением текущих социальных проблем производство новых знаний представляется недостаточно эффективным. Если система налогообложения ориентирована на решение сегодняшних проблем перераспределения, то будущее поколение получит меньше капитала всех разновидностей.

Повышенные нагрузки на будущее поколение могут возникнуть и вследствие увеличения государственного долга. Если текущее поколение живет за счет образования новых долгов, например, финансирует социальные расходы за счет финансового пузыря, то будущему поколению придется больше платить налогов. Особенно отчетливо это видно на примере иностранных долгов; для их погашения будущее поколение должно иметь избыток экспорта, т. е. вывозить больше ценности, чем ввозить из-за границы. Следовательно, придется сократить потребление, чтобы накопить дивиденды для погашения долга с процентами. Если нынешнее поколение не выделяет достаточно средств на охрану окружающей среды, то бу-

дущее поколение получит меньше природного капитала. Поэтому нельзя определять цель распределения с точки зрения старого поколения.

Напрасно говорят о социальном равнодушии, когда экономист указывает на то, что нужно учитывать межпериодные связи и что «экономика сердца» может иметь нежелательные последствия. При этом не замечают альтернативных издержек сконцентрированной на распределении экономической политики. Что представляется благом в коротком периоде, может обернуться вредом в длинном периоде. То, что в коротком периоде кажется конфликтом целей, в длинном периоде таковым может не быть.

Похожие проблемы возникают, когда распределение рассматривается с позиций отдельной страны или области. Если рассматривать распределение с позиций индустриально развитых стран, то можно попытаться доказать, что развивающиеся страны своей продукцией задавят отечественные рынки. Тогда можно защитить своих фермеров в ущерб третьему миру, страны которого не смогут реализовать свои относительные преимущества в международном разделении труда. За счет государственных субвенций Европа сможет заполнить мировой рынок дешевой продукцией и лишит шансов развития другие страны. Все сказанное относится и к отдельным регионам и отраслям. В конфликтах, связанных с потерей благосостояния, цель распределительной политики не должна тесно привязываться к интересам части, будь то страна, регион, отрасль или социальная группа общества.

Тезисы социального перекося

Снова и снова основополагающие ориентиры экономической политики связывают с необходимостью корректировки «социального перекося». При этом стремятся вызвать чувство «социального перекося» у населения, например, при сопоставлении темпов прироста прибыли и заработной платы.

Однако целый ряд данных свидетельствует о том, что в Германии никакого заметного изменения в распределении национального дохода нет. Так, на основе анализа данных социально-экономической панели и выборки федеральной статистической службы о доходах и потреблении в 90-х годах Совет экономических экспертов пришел к следующему выводу: «Дифференциация первичных

(рыночных) и вторичных (после государственного перераспределения) доходов в западных федеральных землях возросла незначительно». Неверно также утверждение, что за последние 20 лет трудовые доходы не возросли. Если посмотреть на данные о чистой недельной зарплате квалифицированных рабочих в производственных отраслях западной Германии, которые опубликованы министерством труда, то видно, что с 1980 по 1990 годы она возросла на 40,9%, а с 1999 по 1990 – на 16,8%.

С учетом инфляции это будут не такие большие цифры; тем не менее, в 80-х годах рост реальной зарплаты составил 9,1%, т. е. около 1% в год; в 90-х годах эти показатели соответственно были равны 4,4% и 0,5%. Конечно это не великолепный результат. Политика 90-х годов была ориентирована на социальные расходы и социальные выплаты; поэтому разрыв между брутто зарплатой (выплачиваемой предпринимателями) и нетто зарплатой (получаемой на руки рабочими) возрос. Дают ли приведенные данные повод говорить о наличии социального перекоса? Не свидетельствует ли данная картина о ложной экономической политике? Эти цифры указывают на то, что нельзя одновременно увеличивать валовую зарплату, включающую социальные выплаты, и реальную денежную зарплату. Если это происходит, то повышаются затраты на труд и рабочие платят по счету увеличением безработицы. К этому нужно добавить, что в народном хозяйстве, пополнившись вдруг в результате объединения 10 млн. дополнительных рабочих рук, реальная зарплата не может расти также быстро, как раньше, из-за увеличения предложения труда.

Но даже, если бы социальный перекос существовал, было бы ли в этом случае усиленное перераспределение доходов правильным ответом на мирохозяйственные изменения? Нет, так как перераспределительная политика создает стимулы, сдерживающие динамику народного хозяйства. Власти должны понимать, что сильная ориентация на перераспределение парализует хозяйство и уровень общественного благосостояния снижается из-за эрозии производительных способностей. Они должны иметь в виду, что мощная экономическая динамика расширяет пространство для перераспределения и повышения занятости. Кроме того, этот конфликт целей нужно рассматривать на фоне глобализации. От более равномерного распределения внутри страны мало пользы, а конкурентоспособность отечественной экономики в мировом хозяйстве сни-

зится. Может ли такая зависящая от внешней торговли страна, как Германия, которая извлекает свое благосостояние из международного разделения труда, строить свою экономико-политическую концепцию на перераспределении? Способствует ли такая стратегия созданию благоприятных условий ведения бизнеса, конкуренции за мобильный капитал и мобильные технические знания? Не возникает ли опасность, что капитал утечет, а производство пострадает?

При дебатах о распределении нам, прежде всего, необходимо иметь реалистическую картину того, как велика доля перераспределяемой части в национальном доходе. Общественности едва ли известно, что в Германии доля всех трудящихся в национальном доходе равна 80%. Таким образом, 4/5 всего дохода приходится на труд. Если брать только наемных работников, то их доля равна 70%. Хотя в течение конъюнктурного цикла эта доля колеблется, в среднем за последние 30 лет она постоянна. Только 1/5 национального дохода приходится на прибыль и проценты. Процентные доходы составляют от 3 до 5% национального дохода; при этом большую часть получают домашние хозяйства, в то время как государство из-за большой своей задолженности получает отрицательный процентный доход (почти 3%). Прибыль как остаточный доход в период 1980-1997 гг. составляла около 19% национального дохода.

Из приведенных данных должно быть ясно: кто хочет перераспределять, тот может это делать в основном в рамках доли, принадлежащей на трудовые доходы. Это означает, что от одного трудящегося нужно кое-что взять, чтобы передать это другому. Возможности перераспределения между трудом и капиталом ограничены. К тому же, рабочему невыгодно, если из-за перераспределения капитал утечет, так как снизятся капиталовооруженность и производительность труда. Кроме того, рабочие получают и часть дохода на капитал, так как они владеют акциями и другими ценными бумагами.

Неправильно также исходить из того, что в регионах Германии все должно быть одинаково. Так, величина ВВП на одного жителя или на одного трудящегося в западной Германии сильно различается. В то время как в Гамбурге ВВП на одного жителя превышает среднегерманский показатель в 1,6 раза, а в Бремене в 1,25 раза, в таких землях, как Нижняя Саксония, Рейнланд-Пфальц и Шлез-

виг-Гольштейн этот показатель составляет 85% от среднегерманского. Это значит, что мы должны реалистично оценивать свои притязания; нам нужно примириться с тем, что производительность трудящихся, а следовательно, и доход на душу в различных частях Германии неодинакова. Во всяком случае, государство не может устранить эти различия. Посредством оказания государственных услуг и создания инфраструктуры оно может стремиться к созданию в регионах схожих условий жизни, но ему придется смириться с тем, что в отдельных землях ВВП на душу населения составляет лишь 80% от среднегерманского. Какую степень дифференциации мы должны принять, зависит от размеров экономики. В таком большом экономическом пространстве, как Европейский союз, дифференциация может быть значительная. Эти различия будут еще больше, если мы возьмем все мировое хозяйство.

Третий путь – это выход?

Помогают ли советы экономистов, например, Совета экономических экспертов? Иногда у меня создается впечатление, что власти заткнули уши. Ученому доставляет мало удовольствия выкрикивать политикам слова из драмы Ф. Шиллера «Бурлящие камни»: «Твой путь искривлен; это не мой путь». Но «искривлен» это уже не то слово. По острому замечанию британского премьер-министра Макмиллана «прямой путь для политика в большинстве случаев непроходим». Поэтому политики ищут не прямой путь и даже не окольный, а «третий» путь. Он должен быть достаточно широким, чтобы не возникало необходимости решать экономико-политические конфликты целей. Он должен быть не трудным, чтобы по нему было легко шагать. И определение его должно быть немного туманным, чтобы под ним можно было понимать многое.

Славное начало шествия по «третьему пути» было предпринято в плановой экономике Чехословакии Ота Шиком⁶ попыткой синтеза рынка и плана в качестве способа избавления от неэффективной плановой экономики. Тогда это не удалось, так как третий путь оказался «ни рыбой, ни мясом». В западной Европе этот термин, введенный Энтони Джидденсом⁷, подхватили социал-демократы, чтобы заявить, что не все должно быть по капиталистически. Что конкретно «третьего» в этом пути, остается открытым. В конечном счете, речь идет об интервенционистской концепции, кото-

рая «преимущественно направлена на то, чтобы предотвратить нежелательные социально-политические последствия рынка посредством государственного регулирования, субвенций и трансфертов»⁸.

Между тем политики обрушили на общественность широкий калейдоскоп понятий, пытаясь решить конфликт между коллективной и индивидуальной свободой или сделать его менее острым. При этом говорят уже не только о третьем пути, но и о «новых средствах», о «современном гражданском обществе», о «капитализме с сердцем», о «сочувствующем консерватизме» или о «мы-обществе». В этих различных декларативных понятиях кроется опасность того, что власти пытаются прикрыть ими конфликт экономико-политических целей. Как правило, эти понятия остаются бессодержательными, но должны посредством одного слова внушить избирателям социальную или экономическую программу.

Конечно, следует признать, что демократии присуща борьба между партиями за среднего избирателя; и это хорошо, так как интегрирует общество в целом. Избирательная система должна быть так организована, чтобы партии искали согласие с обществом в целом. Тем не менее, остается вопрос, как долго избиратели должны довольствоваться лишь общими понятиями.

Доля государства как оселок

Решающим показателем того, насколько экономика ориентирована на перераспределение, является доля государства в ВВП. В настоящее время в Германии этот показатель равен почти 50% (2000 г. 48,4%), т. е. почти половину годового объема производства государство использует по своему усмотрению. В 1970 г. эта доля была равна 39,3%. В 70-е годы во время строительства государства благосостояния эта цифра возросла до 50%. Обычно только 4% всех государственных расходов идет на валовые инвестиции, а больше половины – на социальные нужды; остальное – это выплаты процентов по государственному долгу, субвенции и трансферты имущества. Государство увеличивает налоги и социальные отчисления для того, чтобы финансировать свои расходы. Кроме того, оно увеличивает свою чистую задолженность. Налоговые отчисления составляют 24,5%, а социальные отчисления 18,6% от ВВП. Такова оборотная сторона высокой доли государственных расходов в ВВП.

Государство конкурирует с частным сектором за дефицитные факторы производства. Труд и капитал, используемые государством, отвлекаются от производства частных благ. Изъятые из частного сектора факторы производства оплачиваются государством за счет налогов и социальных отчислений, которые уменьшают покупательную способность граждан.

Главный вопрос заключается в том, сколько экономических ресурсов можно предоставить государству и сколько оставить за частным сектором. При этом нужно себе ясно представлять, из каких сфер государство должно быть вытеснено. Не все, что делает государство, относится к «жизненно необходимым благам», не производимых частным сектором. Можно вспомнить, что еще 15 лет назад к таким благам относили телефон, предоставляемый почтовой государственной монополией. Многие не могли себе даже представить, что услуги телефонной связи могут предоставлять частные фирмы. Очевидно, что из определенных сфер государство может быть исключено, без ущерба для снабжения граждан благами.

То, что мы говорили в предыдущей главе о дерегулировании, снова всплывает в виде приватизации. Вопрос о том, из каких сфер государство может уйти, распространяется и на земельные банки. Это важно уже потому, что снова и снова происходят банкротства банков, находящихся в руках государства. Так, в начале лета 2001 г. по сообщениям прессы налогоплательщики лишились 6 млрд ДМ, которые пошли на поддержание сообщества берлинских банков. Приходят также сообщения, что местные бюджеты вынуждены расходовать двухзначные миллионные суммы для поддержания сберегательных касс, как это было в Мангейме. В XIX в. было необходимо страховать сбережения маленьких людей специальными общинными фондами. Но необходимо ли это сегодня? Почему государственные банки и сберкассы должны иметь конкурентные преимущества перед частными банками? Следует обсудить, что может в этом отношении сделать Европейский союз.

Конкретно вопрос ставится так: какую область свободы государство оставляет индивиду? Ответ на него можно давать либо с позиций государства, либо с позиций индивида. Если руководствоваться интервенционистской концепцией, то необходимость государственного вмешательства видится повсюду. Если на передний план ставить свободу индивида, то дело выглядит по-другому: государство должно делать только то, что частные лица по собствен-

ной инициативе делать не будут.

Государству вменяется в обязанность создавать условия для лучшего функционирования общественных процессов с учетом динамического аспекта. Что для этого оно может сделать? Оно может позаботиться о хорошей транспортной инфраструктуре, снижающей издержки пространственного перемещения и повышающей мобильность. Оно может создать предпосылки для получения такого образования, которое дает рабочему хорошую квалификацию и позволяет ему приспособливаться к новым техническим условиям. Оно может так организовать высшее образование, чтобы в распоряжении народного хозяйства имелся превосходный человеческий капитал. И оно может так организовать фундаментальные исследования, чтобы они стали конкурентоспособными в открытии новых знаний и тем самым порождали импульсы инноваций. Но надо быть скептиком, когда государство хочет отбирать технологические новинки. Об этом мы говорили в 13-й главе.

Пределы государства

Доля государства в ВВП, а следовательно, размеры необходимых налогов и социальных отчислений в решающей мере зависят от политической воли заниматься перераспределением. Чем сильнее она выражена, тем выше доля государства и тем больше препятствий возникает у частного сектора при достижении своих целей и тем меньше экономическая динамика.

Формально в нашей экономической системе нет никаких границ государственной доли в ВВП. В истории часто встречались периоды, когда доля государства росла (война, строительство государства общественного благосостояния, объединение страны). Достигнув высшего уровня, она по политико-экономическим причинам уже не снижалась, а если снижалась, то не намного. Поскольку границ для участия государства в экономике нет, то в результате постоянного увеличения доли государства рыночная экономика через некоторое время может оказаться государственной экономикой. Можно предположить, что конкуренция стран в мировом хозяйстве за капитал и технические знания будет служить контролирующей государственную деятельность силой; это относится к возможностям налогообложения прибыли предприятий, доходов капитала и мобильных квалифицированных рабочих. Нельзя, ко-

нечно, исключать, что государство найдет новые источники налогов.

Следующим средством ограничения государства в экономике является определение разновидностей его расходов. Так, при предоставлении субвенций, которые по расчетам Института мировой экономики достигают 150 млрд евро в год, можно осуществлять по депрессивной шкале, постепенно уменьшая размеры государственной поддержки. Дальше нужно подумать о распределении полномочий осуществления расходов между различными уровнями власти на основе принципа субсидаритета, в соответствии с которым производство общественных благ территориально должно быть приближено к гражданам в целях обеспечения большей эффективности. Это предполагает однозначное распределение налоговых полномочий, так чтобы различные уровни федеративного государства сами отвечали за свою деятельность. Тогда региональные общины конкурировали бы друг с другом в предоставлении общественных благ и сбора необходимых налогов (федерализм на принципах самокупаемости). Распределение ответственности должно осуществляться таким образом, чтобы различные уровни власти не могли блокировать друг друга. Ответственность не должна затушевываться.

И наконец, говоря об институциональных пределах государства в экономике, нужно обсудить вопрос о величине налогов и вслед за Хайеком и Бухананом попытаться найти их конституционные ограничения. Речь идет о конституционном ограничении права повышать налоги посредством установления их верхней границы для отдельного налогоплательщика или о запрете государству забирать у гражданина больше половины его годового дохода. Это правило было подтверждено решением федерального конституционного суда от 22 июня 1995 г. В нем говорится: «Налог на имущество может вводиться в дополнение к прочим налогам на доход только при условии, что общая налоговая нагрузка не будет превышать половину дохода гражданина». То, что государство не может забирать больше половины дохода гражданина, как бы защищает его, но является малым утешением, поскольку представляет собой сильное вмешательство в его частную сферу. Знаменитая десятая прошлого давно забыта; Буханан в своих записках называет одну треть. К сожалению, верхние границы скоро могут стать нормами. Установление верхней границы для отдельных налогов,

будь то в форме ставки или суммы налога, легко можно обойти посредством введения новых налогов.

Но государство должно соблюдать пределы не только при изъятии части годового дохода; ему нужно учитывать, что люди своим трудом и бережливостью обеспечивают всю свою жизнь. Иногда создается впечатление, что некоторые политики без должного уважения относятся к тому, что гражданин накопил собственным трудом, как будто они сами ничего не накопили и поэтому не могут понять, что означает для граждан налоговые отчуждения. В этом деле граждане должны возлагать свои надежды на федеральный конституционный суд.

И наконец, важным институциональным ограничением для государства является независимость Центрального банка. Стабильность денег означает, что власти не могут решать те или иные конфликты целей за счет некоторого увеличения инфляции. Тем самым свои перераспределительные акции государство должно планировать таким образом, чтобы не выходить за пределы налогообложения и не ослаблять национальную денежную единицу.

Больше полагаться на свободу

Бесспорно, что существует конфликт между коллективом и индивидуальной свободой. Какая чаша весов должна перевешивать, этот выбор нужно оставить за индивидом. Я выступаю за предоставление большей индивидуальной свободы и за большее пространство действия индивида. При выборе между коллективизмом и индивидуализмом мы в Германии по сравнению с другими странами такими, как Швейцария и США, имеем меньше природной привычки к индивидуальной свободе и исконных притязаний избирателей к своим политическим инстанциям. Исторически у нас коллективные решения играли доминирующую роль, консенсус – общественное согласие – занимал центральное место и многие институты общества и среди них церкви, которым скорее присущ менталитет служения, были настроены дружелюбно к власти и критически к свободе. В последнем столетии общественная воля потеряла свою политическую невинность как из-за своеобразной ее интерпретации при создании коллективных предприятий профсоюзов типа «Новая родина», так и из-за великих политических заблуждений 20-го столетия таких, как коммунизм и национал-

социализм, в рамках которых диктаторски определенная общая воля выдвигалась на передний план, а индивидуальность подавлялась.

Исходя из этого и иного опыта, который описан в этой книге, мы, прежде всего, должны думать не о коллективистском решении экономических и общественно-политических проблем, а искать их решения на предпосылках свободы, не звать на помощь государство, а исходить из того, что индивиды должны сами себе помогать. Основной вопрос должен звучать так: что для самих себя могут сделать гражданин, семья, предприятие, регион, и только тогда, когда на этом уровне решения нельзя найти, обращаться к другим посылам. Это значит, что сначала нужно предоставить свободу, возможности выбора и не бояться многообразия.

При перераспределении дохода, например, нужно исходить из вертикальной мобильности личности в обществе и из ее вертикальной мобильности на пирамиде доходов. Статистическое выравнивание результатов хозяйственной деятельности не может быть лейтмотивом экономической политики. Всем тем, кто приобщает к перераспределению сердце, нужно сказать, что существует очевидная вертикальная мобильность в пирамиде доходов. Так, Совет экономических экспертов указывал на следующий результат: из домашних хозяйств наемных рабочих, которые в 1995 г. в западной Германии находились на нижней ступени лестницы доходов, в 1998 г. перебрались на следующую ступень 35,8%, а 18,4% оказались на еще более высоких ступеньках. Это свидетельствует о заметной вертикальной мобильности. Задача политики распределения должна состоять в том, чтобы способствовать такой мобильности и улучшать шансы в открытом обществе для подъема по лестнице доходов. Это обещает больший успех, чем ex-post уравнительное перераспределение.

Для этого мы нуждаемся в культуре, в которой признается, что больше нужно делать самому. Мы нуждаемся в культуре, которая нормально воспринимает статистические различия в доходах. Это относится не только к распределению доходов между индивидами, но и между регионами земель.

Что выигрывает один, не обязательно является проигрышем для другого. Общество, основанное на разделении труда, открывает перед индивидами широкие возможности: оно не гарантирует им выполнение определенной функции по происхождению, оно допус-

кает вертикальную мобильность, оно желает рынка и конкуренции, оно предоставляет индивидам пространство действия и свободу. Мне представляется важным, что наше общество – по словам философа Карла Поппера – не является закрытым обществом. Оно должно быть открытым обществом, в котором индивиды предвидят результаты лично принятых решений, в котором институты оставляют пространство для личной ответственности и критические способности людей проявляются свободно⁹.

¹ Ойкен В. (1891-1950) – основатель Фрайбургской школы нелиберализма.

² Eucken W. Grundsdtze der Wirtschaftspolitik, Тьbingen/Zьrich 1952, S. 1.

³ Там же, с. 2.

⁴ Принцип организации общества, в соответствии с которым вышестоящей инстанции передаются только те функции, которые не могут выполнять нижестоящие ячейки. – *прим. перев.*

⁵ Rьstow Alexander (1885-1963) – один из наиболее значительных социологов Германии XX в.; нелиберал.

⁶ Шик О. – чешский экономист, министр экономики в правительстве Дубчека.

⁷ Anthony Giddens 1938. – англо-американский социолог.

⁸ Alfred Schьller, Auf dem dritten (Schleich-)Weg, NZZ, 27.5.2000

⁹ K.R. Popper, a.a.O., S. 3.

Глава 15. Избегать ложных стимулов – вернуться к рынку.

*Если однажды нация начинает думать,
То ей невозможно в этом помешать.*
Вольтер

Политики часто пытаются действовать в расчете на получения результата в кратком периоде и подавлять долгосрочные эффекты. Важно выиграть следующие выборы; и даже если выборы в бундестаг будут лишь через 3 года, над действиями политика доминируют выборы в ландтаг в полном соответствии с часто цитируемым высказыванием Дж. М. Кейнса: «В длинном периоде мы все умрем». Более точно эту ситуацию охарактеризовал другой экономист Абба Лернер: «В длинном периоде доминирует очередной феномен короткого периода». Про канцлера Г. Коля говорят, что он не стремился получить премию Людвиг Эрхарда по экономике. Его преемник думал также. Долгосрочные последствия и побочные явления, которые прямо не видны и потому не представляют особого общественного интереса, уходят на задний план.

Предпосылка prima-vista или возрождение Феникса из пепла

Политик охотно принимает решения моментально, «ad hoc»; он любит устраивать все быстро, «quick fix». Это позволяет политику утвердиться в глазах общественности. Он начинает действовать тогда, когда проблема становится опасной, когда уже начинает «гореть». Если производство крупного рогатого скота в сельском хозяйстве окажется чрезмерным по сравнению со спросом на говядину, то коровы будут обложены денежным налогом, несмотря на то, что прежде животноводство сильно субсидировалось; добыча немецкого каменного угля на глубине 1500 м с затратами по 150 евро за тонну оказывается дороже мировых цен – мы принимаем меры: доплачивает производителям по 35-40 евро за тонну; высокий уровень безработицы – мы исправляем это посредством государственного финансирования рынка труда; Хольцманн или Аммендорф в кризисе – канцлер тут как тут. Такой пожарный принцип

2 Глава 15. Избегать ложных стимулов – вернуться к рынку.

действия рождает серьезные проблемы. Прежде всего, ищутся лежащие на поверхности методы решения, которые снимают проблемы в коротком периоде. Ровно через два года после вмешательства Шредера в положение дел концерна Хольцманна последний вынужден был объявить о банкротстве. Политик становится спонтанным кризис-менеджером. Концептуально он живет сегодняшним днем. Политическая пожарная команда обычно прибывает к тем, чье банкротство нельзя допустить из-за их больших размеров. Здесь помощь можно эффективно афишировать в вечерних новостях, как это было в случае с Хольцманном. При этом опасность состоит в том, что вопрос, кому следует помогать, решается произвольно. Издержки по проведению публичных акций ложатся на налогоплательщика. Когда канцлер спасает очередного Хольцманна, министра финансов бросает в дрожь. Что в результате такой политической помощи возникает нагрузка на других участках экономики, это стараются не замечать. Опасность состоит также в том, что краткосрочное решение проблемы увеличивает финансовую нагрузку на будущее, так как разовая помощь часто ничего не меняет. При возникновении аналогичных проблем в будущем опять будут ожидать помощи.

Экономическая политика стала дискреционной (*diskretion* – по усмотрению), скачкообразной, как курсор на экране монитора. Премьер-министры земель тоже вынуждены выполнять роль пожарной команды. И публика начинает считать такие меры помощи само собой разумеющимися. Опасность такого интервенционизма в том, что он следует сию минутным побуждениям; сегодня решается так, а завтра иначе. Поэтому каждое дискреционное мероприятие содержит в себе зародыш следующей интервенции. Политик легко оказывается в положении экономического севильского цирюльника: Фигаро здесь, Фигаро там. При такой политике теряется общая линия движения и отдельные действия политика оказываются несогласованными. Значительно важнее было бы с самого начала так организовать экономику, чтобы пожар вообще не мог возникнуть, т. е. так организовать социальные институты, чтобы экономические процессы протекали без тяжелых проблем. Однако у политики «день ото дня» отсутствует основополагающая линия поведения на перспективу. Такая линия должна быть, хотя бы потому, что великие озарения слишком легко вводят в заблуждение.

Шредер тоже часто проводит реактивную, а не опережающую политику: он реагирует на проблемы, которые уже обострились и требуют безотлагательного решения. При этом он, кажется, руководствуется инстинктом. Существующие проблемы дают ему шанс проявить инициативу и решить их политическими средствами; он может предстать либо ведомым, либо лидером. К этому добавляется собственный стиль канцлера, когда он

краткосрочные решения, как, например, о BSE, определяет быстро найденным термином вроде «прочь от индустриального сельского хозяйства» не имеющим конкретного смысла.

В первые полгода нахождения у власти Шредер тяготел к другой манере: под воздействием различных экономико-политических философов, в том числе и Лафонтена, он оставлял проблему внутри коалиции, иначе говоря, он поднимал политическое давление. Когда давление в котле достигало предела, канцлер мог выступать в роли антикризисного менеджера и предстать как Феникс из пепла с готовым решением в руках. Хотя это демонстрирует способность побеждать, но участники рынка в период ожидания находятся в большой неуверенности и это парализует их. Эта же манера обнаружилась при обсуждении закона о согласии, когда Ристер и Мюллер выступали в роли боксеров на ринге, а роль судьи сыграл канцлер.

Лицемерная транспортная льгота и проблема второго наилучшего

Актуальным примером реактивной политики является паушальная транспортная льгота¹, которая была введена в ответ на повышение цены нефти на мировом рынке осенью 2000 г. Когда в декабре 2000 г. льгота, наконец, была законодательно оформлена Бундесратом, основание для ее введения исчезло, так как цены вернулись на прежний уровень. Но несмотря на то, что причина введения транспортной паушальной дотации исчезла, ее сохранение обосновывалось (и в том числе «зелеными») тем, что автомобиль не должен иметь преимущество перед другими видами транспорта. И тот, кто плывет на работу на байдарке по Одере, и тот, кто едет на велосипеде вдоль побережья Боденского озера из пригорода в Констанцу, и тот, кто для укрепления здоровья добирается до своего бюро трусцой – все получают транспортную льготу. Таким образом, владельцы автомобиля и велосипеда уравниваются по отношению к транспортной льготе. Но с введением льготы проиграла окружающая среда, так как в длительном периоде возрастут выбросы CO₂ по сравнению с тем, что было бы без этой льготы. Тем самым, достижение долгосрочной экологической цели отодвигается на более поздний срок. Экономический инструмент сработал контрпродуктивно.

Паушальная транспортная льгота хорошо может быть использована для объяснения экономической парадигмы «второго наилучшего»². Рассмотрим следующую постановку проблемы. Один из экономических инструментов используется для достижения долгосрочной цели. На первый взгляд

4 Глава 15. Избегать ложных стимулов – вернуться к рынку.

представляется, что данный инструмент пригоден для достижения поставленной цели. Однако более обстоятельный анализ показывает, что цель не достигается, а в конечном счете, ее достижение даже затрудняется. Это может быть связано с тем, что при первом взгляде не учли долгосрочные взаимозависимости, которые обнаружились лишь позже. Учет этих дополнительно обнаружившихся обстоятельств обуславливает переход от оптимума к «второму наилучшему». О «втором лучшем» речь заходит также тогда, когда некоторое мероприятие результативно только при определенных условиях, а в других случаях является контрпродуктивным.

Примеров «второго лучшего» существует много. Так, необходимость государственного вмешательства в экономику обосновывают отказами рынка. Но это может привести к отказу государственных мероприятий еще худшими последствиями и в результате общественное благосостояние снизится. Сюда же можно отнести предложение осуществлять международную координацию, например, колебания валютных курсов. Конечно, стабильный валютный курс предпочтительней колеблющегося, особенно, когда речь идет не о краткосрочных колебаниях, а о среднесрочном тренде, который влияет на производство и инвестиции. Тем не менее, нельзя исключать, что такая координация приведет к печальным последствиям, наподобие японского финансового мыльного пузыря, истоки которого кроются в международной координации обменного курса в 80-х годах.

Другой пример – либерализация баланса капитала, которую в принципе следует приветствовать. Однако ее не следует допускать, если отсутствует механизм обеспечения прочности банковской системы. Это показывают события в Швеции в 1992 г. и валютный кризис 1997 г. в Азии, в частности, в Таиланде. Либерализация перелива капитала может привести к внезапной утечке краткосрочных портфельных вложений и привести к валютному и финансовому кризису. Следующим примером является налогообложение. На первый взгляд, наилучшими видами налогов являются те, которые не меняют экономическое поведение домашних хозяйств и предпринимателей, поскольку в этом случае налогообложение не снижает эффективность хозяйства. Этому свойству отвечают паушальный и подушный налоги. Но названные налоги не приемлемы, так как возникает большая дифференциация платежей в расчете на единицу производительности (экономической активности) налогоплательщика. Маргарет Тэтчер пропела свою лебединую песню из-за того, что попыталась ввести подушные местные налоги. Поднялся большой шум. Но и другие практикуемые ныне налоги сопровождаются искажениями и потерями эффективности. Нужно стараться, сделать издержки как можно меньшими.

Однако экономист должен представлять себе, что приведенные рассуждения о втором наилучшем не легко довести до общественности. Они не появляются под крупными заголовками в иллюстрированных газетах; о них едва ли можно встретить эссе в журналах «Focus», «Spiegel» или «Zeit». Для них они слишком трудны. Политика, как правило берет за шиворот, когда что-то не в порядке в первом наилучшем. Но и при постоянном отклонении от второго наилучшего политик может потерять репутацию и доверие к себе.

При внимательном рассмотрении политик не может проходить мимо второго наилучшего. Речь идет о центральном вопросе: приведут ли кажущиеся правильными положения и мероприятия к ожидаемому успеху или из-за отсутствия соответствующих условий породят значительные проблемы. Это относится, например, к представлениям о том, что посредством денежной политики можно запустить локомотив совокупного спроса. Вследствие того, что не было необходимых предпосылок для либерализации потока капиталов некоторые азиатские правительства осложнили (и удорожили) себе жизнь. Даже если экстремальный пример коммунистической идеи ликвидации частной собственности рассматривать с позиций обеспечения большего равенства в мире, то нужно признать, что отсутствовали необходимые условия для задуманного преобразования; в результате возникла совершенно несправедливая система, дела которой шли отвратительно. Одним из таких необходимых условий было существование хорошего коммунистического человека; прямо по Эриху Кестнеру: «Человек хорош, благороден и отзывчив на помощь. Но он должен все это делать».

Однако второе наилучшее имеет и другую форму выражения, ту, которая может представлять интерес для иллюстрированных газет. Рассмотрим либерализацию рынка электроэнергии в Калифорнии. Если рынок электроэнергии вводится для уравнивания спроса и предложения, но одновременно устанавливается верхний предел цены, то не следует удивляться тому, что производители электроэнергии не будут заинтересованы развивать производственные мощности в соответствии с растущим спросом электроэнергии. Поэтому не удивительно, что в Силиконовой долине пришлось выключать компьютеры. Это, собственно, мы знаем и истории планового хозяйства. Там директивные цены на сельскохозяйственную продукцию привели к тому, что ее производство сократилось и возник дефицит важнейших продуктов питания. Но и в Европейском союзе порядок функционирования аграрного рынка может служить примером проблемы второго наилучшего. И здесь функционирует не «дикий» рынок, немного подправленный. Это «немного» состоит в том, что на важнейшие продукты установлен нижний предел цены, который превышает рыночную цену. В результате возник

диковинный аграрный ландшафт с молочными морями, мясными холмами, горами сахара и масла.

Следующим примером может служить субсидирование строительства в восточной Германии. Сначала за счет такого содействия был достигнут желаемый эффект: основывались новые строительные фирмы и появились дополнительные рабочие места. Но вскоре обнаружился избыток предложения квартир и помещений для офисов, строительная деятельность пошла на спад, высвобождая рабочую силу. Чрезмерную экспансию строительного сектора пришлось подкорректировать; в результате темпы экономического роста восточной части Германии замедлились и процесс конвергенции был парализован.

И в Европейском союзе можно найти примеры нежелательных вторичных последствий экономических мероприятий. Так, Европейская комиссия в рамках контроля за использованием субсидий признала скидки, предоставляемые с 2000 г. итальянским, французским и голландским экспедиторам грузовых автомобилей с дизельными двигателями, нарушением правил конкуренции. Тем не менее, в мае 2002 г. государства ЕС единогласно решили признать это в качестве исключения из правил, аннулировав, тем самым, решение комиссии. При этом Германия приняла такие неблагоприятные для немецких экспедиторов условия в обмен на продление до 2010 г. субсидирования добычи своего каменного угля. В результате немецкие экспедиторы расплачиваются за добытчиков угля. Кроме того, продление субвенций противоречит политике по защите окружающей среды.

Рынок труда тоже предлагает изобилие примеров из сферы второго наилучшего. Так, уже упоминавшиеся налогообложение машин для финансирования системы социального страхования сдерживает накопление капитала в отечестве, стимулирует его уход за границу; в результате снижаются темпы роста производительности труда. Налог на машины ведет к ухудшению положения рабочих.

Заблуждением является также идея финансировать федеральные службы по труду за счет отчислений от добавленной стоимости тех предприятий, которые не полностью используют свои возможности по увеличению занятости. Она неуместна уже потому, что нет обоснованных норм занятости по предприятиям. Между прочим, налог на добавленную стоимость есть ничто иное, как налог на доход факторов производства. Поскольку 80% национального дохода составляет доход на труд, то предлагаемые отчисления, которые уплачивались бы предпринимателями, в дальнейшем трансформировались бы в налог на труд.

И наконец, последний пример из списка, который можно было бы

продолжать сколь угодно долго: ограничения по заключению трудовых договоров на определенный срок без указания конкретной причины. На первый взгляд может показаться, что такие ограничения способствуют увеличению рабочих мест. Но при более внимательном рассмотрении оказывается, что рабочие места сокращаются. Так в учреждениях средств массовой информации является нормой принимать служащих на определенный срок. Благодаря этому данная сфера имеет большую мобильность. Если некто, ранее временно работавший в издательстве, захочет в него вернуться на прежних условиях, то это не удастся. Он должен быть принят на постоянную работу. Но работодатель к этому не всегда готов и на одно рабочее место будет меньше.

Необходимое политическое «Окей»

Раньше задавались вопросом: соответствует ли экономическое мероприятие рыночным условиям, укрепляет ли оно механизм отдельного рынка или ослабляет его? Сегодня этот вопрос вышел из моды. Ныне наиболее актуальным должен быть вопрос: как используемый инструмент меняет общую экономическую систему. При этом речь идет о том, не ослабляет ли экономико-политический инструмент процесс конкуренции во всем народном хозяйстве и надолго, не наносит ли ущерб государственным финансам, не происходит ли вытеснение частного сектора государственным? Следовательно, вопрос звучит так: не вредит ли определенный инструмент системе рыночного хозяйства в целом, помимо того специфического воздействия на экономику, ради которого он используется. Сегодня и этот вопрос больше не ставится. Но надо его ставить и отвечать на него, когда, например, государство посредством субвенций вмешивается в процесс ценообразования.

Передача при Жафонтене основных подразделений министерства экономики министерству финансов была стратегической ошибкой. Ошибкой было и то, что после ухода Жафонтена их не вернули назад. В результате федеральное правительство лишилось народнохозяйственного компаса; министерство экономики служило фильтром, посредством которого проверялась совместимость намечаемых мероприятий с рыночным хозяйством. Канцелярия федерального канцлера сама не может осуществить такую проверку, так как такая детальная работа ее безнадежно перегрузила бы. Министр финансов, со своей стороны, оценивает экономические мероприятия, прежде всего, по их воздействию на состояние бюджета: обещают ли они доходы или обуславливают расходы; системные взаимозависимости его интересуют мало или вовсе не интересуют. Указание на то, что Франция поселила экономическую политику в министерство

финансов, в данном случае не убедительно; Франция давно имеет патерналистическую экономическую философию. В США и Великобритании другие инстанции заботятся о том, чтобы не навредить рынкам.

Возвратимся еще раз к академическому обсуждению проблемы второго наилучшего. Ее идею можно понять, задавшись вопросом: улучшается ли ситуация при использовании некоего экономического инструмента? Положительный ответ на этот вопрос означает, что в каком-то четко определенном смысле большинству общества становится лучше, т. е. общественное благосостояние повышается. Такой ответ важен уже сам по себе, так как он указывает на движение вперед. Тем не менее, это улучшение лишь по сравнению с прошлым и ответ на вопрос, является ли экономическая политика наилучшей, остается открытым. Не исключено, что достигнута лишь вершина холма, в то время как можно было бы достичь вершину Альп или даже Эвереста. Возникает вопрос: нужно ли с холма спускаться в долину разочарований, чтобы достичь более высокой вершины благосостояния? Жители средней и восточной Европы, а также восточные немцы должны были ответить на этот вопрос, когда они согласились выбрать совершенно новый, требующий больших напряжений путь. Они взвалили на себя тяжелый груз, чтобы иметь лучшее будущее. Такие преобразования нельзя проводить под лозунгом «все выигрывают и никто не проигрывает». В этих случаях нужно соглашаться с тем, что в результате преобразований будут и проигравшие.

Неустойчивость во времени

Ориентированная на данный момент экономическая политика легко приводит к шараханьям «туда-сюда», т. е. к непоследовательности во времени. Краткосрочно мотивированные решения влияют на долгосрочное развитие, так как в экономике многие процессы зависят от событий прошлого. При определенных условиях мероприятие, которое должно бы приблизить к цели, отдаляет от нее, как, например, даушальная транспортная льгота. Когда хотят обеспечить большую эквивалентность между выплатами и взносами в системе обязательного медицинского страхования посредством законодательного принуждения получателей высоких доходов страховать в государственной системе, тогда финансовая несбалансированность в этой сфере увеличивается. Предоставление преимуществ теплоэлектроцентралям, работающим на каменном угле, отдаляет от целей защиты окружающей среды. Таким образом, зависимость от прошлого – важный аспект проблемы второго наилучшего.

Это имеет значение для таких народнохозяйственных величин как фонд капитала независимо от того, идет ли речь о вещественном или человеческом

капитале, научно-технических знаниях или инфраструктуре. Все это величины запаса, которые изменяются только постепенно. К ним относятся также структура производства электроэнергии и даже отраслевая и пространственная структура страны. Зависимость от прошлого проявляется и в институциональных правилах. Что было однажды введено, рассматривается потом как данное; его трудно изменить. Это, прежде всего, относится к законам. Все эти заданные на определенный момент обстоятельства определяют, как выглядит конкретная дорога в будущее.

Неустойчивость во времени, прежде всего, произрастает из того, что меняются настроения: новые проблемы всплывают перед общественностью, средства массовой информации запускают очередные сенсации, экономическая проблема отгесняется на задний план разводом кинозвезды или знаменитого спортсмена, голоса отдельных групп вдруг становятся слышней, политики со странными представлениями занимают доминирующее положение. Существует мода и политические циклы.

Как раз в тех областях, в которых государство должно выполнять аллокационную функцию, экономико-политические концепции и методы их реализации сильно варьируют во времени и поэтому ошибочные аллокации не являются исключением. Так спираль интервенций можно наблюдать в транспортной политике. Особенно наглядный пример – городское планирование. От благоприятного для автомобилистов города 50-х годов, каждая точка которого легко достижима для автотранспорта, до благоприятных для пешеходов городов. Неизвестно, не откажутся ли в будущем от нынешнего сужения улиц и закрытия улиц для автомобильного движения.

Зигзаги интервенций можно продемонстрировать и на примере немецкой концепции энергетической политики. После увеличения добычи угля по окончании войны в 1945 г. ставка была сделана на развитие атомной энергии, которая на первый взгляд должна была обеспечить определенную независимость Германии, бедной первичными энергоресурсами (требуя больших издержек добычи каменным углем), от импорта нефти. До первого нефтяного кризиса это была стратегия всех индустриальных стран. Затем в Германии было решено отказаться от атомной энергии, но при этом неясно, как в будущем будет гарантирована предложение энергии, если одновременно было принято обязательство по снижению выбросов CO₂, которое непосредственно затрагивает конкурентоспособность отечественных производителей бурого и каменного угля.

Не исключено, что при очередном нефтяном кризисе ориентиры энергетической политики снова изменятся. При высокой мировой конъюнктуре в 2000 г. цены на нефть опять возросли при неизменном предложении нефти

на мировом рынке. Неминуемый в будущем рост спроса в виду желаемого подъема развивающихся стран и связанного с ним роста потребления энергии окажет повышательное давление на цены. Отказ важнейшей индустриальной страны Германии от атомной энергии может быть использовано стратегически нефтедобывающими странами. Поэтому мы не должны исключать возможность третьего нефтяного кризиса из наших политических расчетов.

Планирование школьного образования тоже является поучительным примером колебаний в политике. Так как в этой сфере спрос на учителей и их предложение (через определение числа выпускников педагогических вузов) контролируется государственными инстанциями, то циклы их избытка и дефицита не должны были бы существовать.

Еще одним примером непоследовательности политических действий служит страхование по старости. Пенсионная реформа Блюма предусматривала учет демографического фактора, в соответствии с которым из-за старения населения требовалось постепенно снижать пенсии. Их уровень должен был снизиться до 64% от реальной заработной платы. Эта уже решенная пенсионная реформа, бывшая предметом обсуждения во время выборной кампании в Бундестаг 1998 г., была отложена правительством Шредера. Заменяющая ее пенсионная реформа Ристера после компромисса с профсоюзами в декабре 2000 г. предусматривает, что в 2030 г. пенсии составят 75% от реальной зарплаты, в том числе 67% за счет обязательного и 8% за счет добровольного частного страхования. Это чисто политическое решение. Поскольку новый пенсионный закон не предусматривает демографического фактора, то можно ожидать многолетний процесс корректировки этого закона.

Юристы тоже должны думать о всеобщей взаимозависимости

С экономической точки зрения постоянно необходимо думать о системе в целом, о всеобщей взаимозависимости. Это, прежде всего, необходимо в тех случаях, когда нужно проверить, адекватно ли институциональное регулирование общественной жизни. В разветвленной экономической системе и в цепочке межвременных взаимозависимостей иногда возникают эффекты, которые являются контрпродуктивными относительно экономических целей и задач, для решения которых вводится институциональное регулирование. Это может случиться из-за того, что при разработке институциональных правил такие взаимозависимости не были учтены, или потому, что большое число Швейков ведет себя настолько извращенно по отношению к установленным

правилам, что никто этого не ожидал. Эффект кобры не был правильно оценен.

Можно констатировать, что и при подготовке законов и при их судебном исполнении не учитываются в должной мере отмеченные общеэкономические и общесоциальные последствия. Слишком часто в судебной практике речь идет о корректном компромиссе между спорящими сторонами и этот компромисс рассматривается исключительно по отношению к предмету спора без учета того, как это скажется на системе в целом. Тем самым в систему проникают ложные стимулы. Так, в процессе по защите прав потребителей может появиться приговор в виде соломонова решения; но при этом не задумываются о том, как данное решение воздействует на заинтересованных предпринимателей. Судьи действуют безответственно, когда они не думают о всеобщем воздействии своих решений.

Демонстрируются только самые простые картины

Меня потрясает ежедневно встречающаяся экономическая некомпетентность общественности и политической элиты. По-видимому, в нашем обществе можно демонстрировать только самые простые картины. О сложных взаимосвязях нельзя сообщать. В общественных дискуссиях речь всегда идет только об эффектах первого раунда в долгой цепочке последовательных событий, об экономической политике первого взгляда. В ее основе лежит представление о простой «кнопочной» экономике. У нас недостаточный экономический рост, мы стимулируем совокупный спрос. Мы имеем безработицу – тогда сократим рабочую неделю до 32 часов и распределим объем работы на большее число людей. Это представляется ясным всем и каждому, включая премьер-министров. Почему никому еще не пришла идея по аналогии с распределением работы делить на душу населения все количество хлеба?

Подстроившись под такое упрощение публичных дискуссий, власть оставила в архиве мысли о сложных взаимосвязях. В Германии это относится к обеим большим политическим партиям, если рассматривать время 90-х годов. Каждый раз они были не в состоянии или не желали объяснять населению долгосрочные взаимосвязи и последствия.

Однако экономические решения связаны с альтернативными издержками, которые возникают не непосредственно на месте государственного вмешательства, а в других местах народного хозяйства, и, прежде всего, с такими, которые постепенно обнаружатся в будущем. Народное хозяйство

также, как и экологическая система, характеризуется многообразным и сложным механизмом взаимодействия. Там, где для решения проблемы нужно оперировать миллиардами, нельзя довольствоваться дециметровым экономическим мышлением.

Ответственность политика

У Ортега Кассета³ политик восклицает: «Закон общественного мнения – это закон всемирного тяготения политической истории». Он будет делать вид, что по-другому и быть не может, что он может идти вперед лишь маленькими шажками, и поэтому ему не остается ничего другого, как принимать краткосрочные решения. В действительности политик не должен проявлять себя жестко. Если он все время говорит о необходимости, то он не сможет повести за собой людей. Однако современный успешный политик должен обладать способностью контактировать с населением. Успешные политические лидеры прошлого – Черчилль, Де Голь, Аденауэр – обладали этой силой. В новое время Рейган и Клинтон могли объяснить американскому народу свои позиции. Блэр и Шредер тоже обладают способностью общаться с населением. Без этого сегодня нельзя победить ни на одних выборах.

Коммуникативная сила политика в решающей мере зависит от доверия к нему. Репутация потому играет такую большую роль, что политик может довести свои решения до понимания людей только, если ему доверяют. Доверие играет большую роль и для других центров принятия решений, таких как ЕЦБ. Если политик ограничивается лишь краткосрочными решениями и рано или поздно обнаружится его непоследовательность во времени, то доверие к нему будет потеряно.

На вопрос, в чем различие между политиком и государственным деятелем, У. Черчилль ответил: «Политик всегда думает о следующих выборах, а государственный деятель о следующих поколениях». Ориентированному на короткий период Дж. Кейнсу нужно противопоставить Лютера: «Если бы я узнал, что завтра наступит мой последний день, я бы сегодня еще посадил яблоно». Политик должен использовать свою коммуникативную силу для того, чтобы произвести необходимые изменения.

Выборы можно также выиграть посредством раздачи избирателям вина. Во всяком случае, ответственность политика состоит в том, чтобы думать об эффектах второго раунда, о будущих издержках сегодняшних решений. Гражданин может и должен требовать от политика, чтобы он представил программу действий не только на период его полномочий, в первом полугодии которого он забывает о своих обещаниях, а со второго года ориентирует

экономическую политику на следующие выборы, так что во второй половине его пребывания у власти ни о каких долгосрочных решениях не может быть и речи. Гражданин по праву может ожидать, что партии представят концепцию, рассчитанную на 2 или 3 периода полномочий правительства, логично увязывающую все сферы политики, так что ни в одной из них не будет предприниматься что-то, что нанесет вред в другой сфере. Такая программа должна быть компасом, определяющим долгосрочную политику. Даже в том случае, когда политики полагают, что в коротком периоде нужно отклониться от программы, они должны вернуться к ней в долгосрочном периоде. Граждане настоятельно должны требовать от партий, в том числе и от оппозиционных, такой непротиворечивой долгосрочной концепции.

Очередная рецессия наступит непременно

В длинном периоде политик не может проводить политику против рыночного механизма, поскольку в длинном периоде рыночные силы всегда пробьют себе дорогу. При этом жернова рынка вертятся медленно, так как требуется время для того, чтобы обнаружить, например, потери производителя из-за уменьшения спроса на его продукцию. Затем возникает процесс субституции – замена относительно подорожавшего простого труда квалифицированным трудом, капиталом или перемещение производства за границу; проходит определенное время, пока факторы производства встретятся в тех отраслях экономики, на продукцию которых спрос увеличился.

В длительном периоде политик не может также ничего предпринять против экономических закономерностей. Хотя он может ограничивать рынок институциональными рамками и потребуются время, прежде чем обнаружится аллокативное воздействие институционального регулирования, но в длительном периоде появятся альтернативные издержки необоснованных ограничений. В главе 2 на этот счет было приведено достаточно примеров.

В коротком периоде политик может позволить себе не замечать отрицательных последствий введенных ограничений, но в длинном периоде они дадут о себе знать. Как показывает пример ценообразования на сельхозпродукты в Польше после второй мировой войны, некоторое время пока выплачиваются субвенции из государственного бюджета цены могут отклоняться от равновесного уровня, но потом, когда поддержка из бюджета становится невозможной, цены повышаются. Поэтому в 1970 г. в Польше потребовалось резко повысить цены. Промышленные рабочие Данцига забастовали и руководитель партии должен был уйти. Другой пример – дефицитный платежный баланс, приводящий со временем к обесценению

национальной валюты. В этих, как и в подобных других случаях, издержки обнаруживаются позднее, но политик от них не ускользнет.

Много можно было бы выиграть, если бы ответственные за экономическую политику лица не забывали о том, что следующая рецессия обязательно придет, и народное хозяйство, за которое они ответственны, должно при этом выстоять. Для этого нужно приспособить структуры и механизмы экономики. Речь идет не только о том, что нужно быть готовым к конъюнктурному спаду. Снова и снова возникают проблемы, которые отчасти порождает мы сами, частично выступающие в качестве неконтролируемых и неожиданных шоков. К «доморощенным» проблемам относятся, например, политика заработной платы, ведущая к сокращению рабочих мест, или субсидирование строительства в восточной Германии, приведшее позже к очистительному кризису. Экзогенными были оба мировых нефтяных кризиса 70-х годов, а также появление международных конкурентов, которые относительно ухудшили нашу позицию на мировом рынке. Экзогенным фактором является также неблагоприятный для нашего экспорта сдвиг предпочтений на мировом рынке благ.

Институциональные барьеры: Одиссей на мачте экономики

Одной апелляцией к ответственности политиков ничего не добьешься. Если речь идет о том, что процессу принятия политических решений присуща ориентация на краткосрочный период, то институциональные ограничения должны позаботиться о том, чтобы учет долгосрочных последствий имел больший вес в политических решениях. Отдельные дискреционные мероприятия должны заменяться правилами. Политик, как Одиссей перед сиренами, должен быть связан институциональными правилами, предотвращающими его попытки действовать с позиций короткого периода. В некоторых вопросах это уже успешно реализовано, в других принятие необходимых организационных мер еще ожидается.

Одним из эффективных средств предотвращения экономических решений без учета долгосрочных последствий является независимость эмиссионного банка. Правда, сегодня проблема не стоит так, как в XVII столетии, когда князья чеканили монеты, вес которых не соответствовал номиналу. Дефицит государственного бюджета сегодня тоже не финансируется за счет печатного станка. Но если бы эмиссионный банк зависел от политической власти, то она могла бы накануне выборов использовать процентную политику для

улучшения краткосрочной экономической конъюнктуры или посредством уступок на тарифных переговорах способствовать денежной экспансии для снижения безработицы даже за счет последующей инфляции. Независимость эмиссионного банка отнимает у политической власти обеспечение экономики деньгами; денежная политика деполитизируется. Необходимо настаивать на том, чтобы это соблюдалось в объединенной Европе.

Другим примером удачного ограничения политики в экономике служат правила мировой торговли. Государства приняли на себя обязательства поддерживать свободную торговлю, направляемую системой международного разделения труда; для этого созданы такие механизмы, как режим наибольшего благоприятствования, направленный на многостороннее устранение торговых барьеров. Это сдерживает влияние национальных протекционистских сил.

К основополагающим успешным институциональным механизмам нашего экономического порядка принадлежит система правил, определяющая пространство принятия индивидуальных решений в рыночном хозяйстве – домашних хозяйств и предпринимателей, сберегателей и инвесторов, продавцов и покупателей на рынке труда. Надежность и стабильность этих правил должна обеспечить частному сектору определенность при разработке своих планов. К такой системе правил относятся правовые нормы, обеспечение безопасности и поддержание конкуренции.

Нерешенным остается, однако, вопрос определения институциональных ограничений государства, как об этом говорилось в главе 14. До настоящего времени не установлены пределы государственной деятельности в экономике, например его доля в ВВП. Сложны также правила, защищающие гражданина от чрезмерных налоговых посягательств. Что касается государственной задолженности, то она постоянно увеличивается с 18,6% ВВП в 1970 г. до 60% в 2000 г. Во время рецессий государственные расходы регулярно росли и финансировались за счет кредита. В периоды хорошей конъюнктуры задолженность государства не уменьшалась. Действенного рецепта против парламентской болезни расходов в благоприятные годы до сих пор не найдено. Парламент, возникший как орган, призванный контролировать расходы короны, сам нуждается в институциональных ограничениях.

Между тем Маастрихтским соглашением была установлена верхняя граница: задолженность государства не должна превышать 60% ВВП, а дефицит годового государственного бюджета ограничивается 3%. Надо надеяться, что эти ограничения остановят политику роста национальной задолженности, тем более что это необходимо для успеха денежной политики ЕЦБ.

В прошлом институциональные ограничения государственной задолженности почти не действовали. Так, в соответствии со статьей 115

основного закона государство может брать кредит только для инвестиций. Но нет четкого определения инвестиций. Это понятие должно охватывать лишь те расходы, которые дают измеримый эффект, например, государственные затраты на строительство.

Проблема вменения ответственности

До сих пор мы говорили о политиках вообще, но существуют различные центры принятия экономико-политических решений. Один из них – Центральный банк, у нас – ЕЦБ, которому вменяется проведение денежной политики. Другим центром являются тарифные стороны, которые имеют право определять «тарифы», включая ставки зарплаты. Нынешнее правительство под присмотром парламента формирует инструменты фискальной политики (налогообложение и бюджет) и организационный порядок всего народного хозяйства.

В экономических моделях доказывается, что различные центры принятия решений больше приближаются к поставленным целям, если они согласовывают свои действия, чтобы найти правильную комбинированную политику (Policy Mix). Но при этом легко может быть потеряна ответственность каждого из центров за конечные результаты. В случае провала каждый будет обвинять другого: работодатели – профсоюзы и наоборот, профсоюзы – государство и центральный банк, государство – центральный банк. Поэтому от их кооперации не следует ожидать многого.

Поэтому имеет смысл четко разграничить сферы ответственности. Денежная политика должна обеспечить стабильность национальной валюты, политика заработной платы – полную занятость, финансовая политика – производство общественных благ, стимулирование экономического роста и в определенных пределах перераспределение национального дохода, экономическая политика в целом – организационные условия хозяйствования. Эти виды ответственности не следует смешивать. Если, например, посредством политики заработной платы создается хорошая занятость, обеспечивающая полное использование производственного потенциала, и поэтому экономика растет, то денежная политика может быть менее жесткой. Когда каждый центр принятия решений выполняет свое собственное домашнее задание, то общий результат получается более хорошим.

¹ С 21. 12. 2000 г. по инициативе федерального правительства был принят закон, в

соответствии с которым все трудящиеся, живущие от места работы дальше 60 км, могут уменьшить сумму декларируемых налоговому ведомству доходов на 10000 ДМ, что соответствует цене годовой проездной карты по железной дороге в вагоне 1-го класса.– *Прим. перев.*

² Теория «второго наилучшего» гласит: если отсутствует одно из условий достижения оптимума («первого наилучшего»), то для достижения «второго наилучшего» не обязательно должны выполняться все оставшиеся условия достижения оптимума. Устранение одного ограничения (при наличии многих) может повысить эффективность, но может ее и снизить.

³ Josй Ortega y Gasset (1883-1955) – испанский социолог и эссеист.

Глава 16. Рыночная экономика – открытая система

С позиций свободы рыночная экономика была бы предпочтительней даже в том случае, если бы ее экономические результаты были меньше, чем в плановом хозяйстве.

Альфред Мюллер-Армак¹

Антипод рыночного хозяйства – реальный социализм – исчез с лица земли за исключением Северной Кореи и Кубы. Легко доказывать превосходство рыночной системы, когда в альтернативной системе при дефиците хлеба тот, кому повезет достать больше хлеба, чем ему самому нужно, скармливает его курам, как это было в 80-х годах в коммунистических плановых хозяйствах. («Ничто так не раздражает, как хороший пример» – как-то сказал Марк Твен). Между тем антипод рыночной экономики медленно уходит в забвение. Поэтому рыночная экономика должна утверждать себя сама.

Мораль рыночного хозяйства

Рыночная экономика – это форма ведения народного хозяйства. Поэтому ее нужно оценивать с позиций того, в какой мере она позволяет достигать цели экономической политики. Прежде всего, она является механизмом координации, посредством которого в Германии 38 млн домашних хозяйств и около 3 млн фирм, а также домашние хозяйства и фирмы Европы и даже всего мира согласовывают свои планы. Они включают решения домашних хозяйств относительно потребления и сбережения, объемов предложения труда, образования, ухода на пенсию, места проведения отпуска, места жительства. Предприниматели определяют, какой вид благ они будут производить, какие новые виды продукции они освоят, какие новые технологии используют, в какой части света они будут производить, какова будет их структура инвестиций. Это

сложнейший комплекс решений и лучшие плановики с лучшими компьютерами даже в будущем не будут способны решить эту проблему координации так быстро, как это делают рынки. Рынки решают проблему посредством цен, которые в этой системе играют важнейшую функцию. Цены представляют ценность товаров, в то же время они информируют о платежеспособности потребителя и издержках производства производителя и тем самым являются источником информации для всех участников рынка. Они стимулируют производителей увеличивать выпуск, искать новые виды продукции, а потребителей – переключаться на другие предметы потребления, если некое благо стало дефицитным. У нас нет лучшего механизма координации, чем рыночный механизм. В сущности, это единственная организационная форма для народного хозяйства, основанного на разделении труда.

Главным для рыночного хозяйства является то, что издержки экономических решений становятся очевидными: ценность блага определяется количеством других благ, от которых приходится отказываться для производства данного блага. Это альтернативные издержки, которые показывают, от каких альтернатив приходится отказываться. Они проистекают из того, что различные блага при их изготовлении конкурируют друг с другом за одни и те же факторы производства.

Концепция альтернативных издержек отражает ограниченные производственные возможности общества. Центральной проблемой народного хозяйства все еще является ограниченность ресурсов. Общество сталкивается с проблемой выбора. Оно не может иметь одновременно все: и общественные блага и частные блага, качественную окружающую среду и промышленные продукты, больше свободного времени и высокий доход. Разделение труда требует, чтобы ресурсы попадали к лучшему хозяину, чтобы каждый фактор производства применялся там, где он внесет наибольший вклад в народнохозяйственный результат. Цель – как можно ближе продвинуться к границе производственных возможностей.

Более того, экономика, находясь у границы производственных возможностей, должна постоянно приспосабливаться к новым условиям. Если предпочтения потребителей сдвигаются в сторону некоторого блага, то производство его должно возрасти. В действительности за последние 50 лет рыночная экономика существенно изменила свою структуру. Возникли новые отрасли, старые, такие

как сельское хозяйство и горнодобывающая промышленность, сократились. Старые, неконкурентоспособные отрасли высвободили факторы производства для новых отраслей. Национальные хозяйства в Европе, Северной Америке и Японии перешли от индустриальных обществ к обществам услуг и информационным обществам. Но экономики, основанные на разделении труда, развиваются и в другом направлении. Если общество желает лучше защищать окружающую среду, то нужно сокращать выпуск благ, производство которых загрязняет природу. Чтобы развивающиеся страны стали конкурентоспособными на мировом рынке, индустриально развитые страны не должны отгораживаться протекционистскими мерами, иначе сравнительные ценовые преимущества развивающихся стран не смогут полностью проявиться.

Аллокационная задача состоит также в том, чтобы преодолеть ограничения представленные границей производственных возможностей. Этого можно добиться, если расширить границы возможностей национального производства за счет внешней торговли и получить большие возможности потребления, чем при автаркии. Кроме того, границу производственных возможностей можно отодвинуть наружу за счет технического прогресса, накопления капитала, увеличения предложения труда и повышения его квалификации.

Рыночному хозяйству присуще также то, что каждая добровольная трансакция выгодна обеим сторонам, иначе она бы не совершалась. Тот, кто предъявляет спрос на благо, готов заплатить за него больше, чем в среднем все остальные покупатели. Но он получает это благо по средней цене, которая установилась на рынке для всех покупателей. Разность между максимальной ценой, которую готов заплатить покупатель, и рыночной ценой мы называем излишком потребителя. Одновременно ряд предприятий готовы продать данное благо по цене ниже рыночной; эта разность называется излишками (рентой) производителя. Обе стороны получают выигрыш за исключением тех покупателей, готовность платить которых за данное благо как раз равна цене, и тех производителей, издержки производства которых тоже совпадают с рыночной ценой. Этот выигрыш государство не должно изымать посредством налогов.

Рыночная экономика снабжает людей благами, она не позволяет им бедствовать. Она стимулирует производство и накопление

капитала и умножает благосостояние. Германия за последние 50 лет добилась заметного прироста дохода на душу населения, в том числе за счет европейской интеграции и участия в международном разделении труда. Эта система предоставляет индивиду выбор решения в соответствии со своими предпочтениями. Если спросить о зависимости между рыночным хозяйством и моралью, то этично выбрать именно эту систему, а не другую. Кто хочет противоположную модель общества, должен доказать, что она лучше для всех людей, а не только для группы евангелистов и не только в абстрактной теории.

Укреплять приемлемость рыночного хозяйства

Рыночная экономика предполагает также, что произведенные результаты оплачиваются. Должны быть установлены правильные стимулы. Тот, кто отказывается от потребления и сберегает, должен в качестве поощрения получать проценты; тот, кто инвестирует, – чистую прибыль; принимающий на себя риск может претендовать на премию. Тот, кто заботится о своем человеческом капитале, заслуживает вознаграждения за свои устремления. Тот, кто получает помощь от общества, должен стремиться к тому, чтобы со временем не получать ее больше, кроме тех случаев, когда это невозможно по состоянию здоровья или по старости. А государство не должно парализовать стимулирующие силы системы. Оно не должно брать у того, кто получает большой результат, для передачи другим настолько много, что исчезнет заинтересованность в результативной деятельности.

Но все эти апеллирующие к разуму аргументы не могут, в конечном счете, вложить рыночное хозяйство в души людей. В длительном периоде рыночное хозяйство получает достаточный общественный базис, если преобладающему большинству населения становится ясно, что в интересах отдельной личности поддерживать рыночные процессы. Для этого необходимо укреплять личную заинтересованность в рыночном хозяйстве: нужно сделать очевидными шансы каждого подняться со временем по социальной лестнице; должны быть ощутимы возможности повышения дохода за счет образования человеческого капитала; но, прежде всего, люди должны убедиться, что с собственностью на производительный капитал, на сбережения, на ценные бумаги связаны позитивные перс-

пективы. Ожидания большинством населения хорошего будущего дохода и личной обеспеченности за счет собственного имущества должно создать основу доверия к социальному рыночному хозяйству.

Центральным камнем этой основы является собственноручное создание работником своего имущества, начиная с собственного дома и до собственного обеспечения себя в старости. В фирмах необходимо участие трудящихся в прибыли с целью создания лучшей мотивации в общем успехе. На народнохозяйственном уровне речь идет об интересе к системе рыночного хозяйства. Наряду с имуществом важной основой экономического порядка является человеческий капитал. Медианный избиратель – это стрелка весов демократии – должен осознавать, что он влияет на экономическую политику, исходя из личных интересов и что она полезна или, во всяком случае, не вредна для него. Все это обеспечивает определенную защиту от экономической политики, которая отрицательно повлияет на большинство граждан и уведет прочь от рыночного хозяйства в результате увеличения доли государства в ВВП, повышения налогов, усиления государственного регулирования и принятия корпоративных решений.

Без институциональных рамок дело не пойдет

Само собой разумеется, что каждая экономическая система, как и каждое общество, нуждается в этических основах. Рыночная экономика тоже нуждается в нравственном обосновании. Не случайно, что начало национальной экономики заложила не только книга «Богатство народов» Адама Смита, но и его произведение «Теория нравственных чувств». В ней говорится: «В любых правильно управляемых государствах имеются не только судьи, рассматривающие правовые споры между гражданами, но существуют и сами правила, установленные для направления разбирательства; последние большей частью согласны с правилами естественной справедливости»².

Без этических норм преимущества общественного хозяйства, в котором все участники совершают сделки на рынках и за счет этого извлекают выгоду от разделения труда, быстро исчезнут. Сделки были бы связаны с большими издержками. Что лежит в основе этических норм, здесь не рассматривается. С экономической точки

зрения представляется вполне реалистичным, что этические нормы сформировались под воздействием человеческого опыта на протяжении столетий и тысячелетий, как это отмечено А. Смитом; они возникли в ходе прагматического эволюционного процесса и не являются результатом сознательно спланированного процесса обучения. Эти нормы служат для подавления отрицательных воздействий – отрицательных внешних эффектов – и одновременно для проявления положительных воздействий – положительных внешних эффектов – таких, например, как альтруизм. Ту или иную этическую норму можно также различить под банальным экономическим термином «снижение транзакционных издержек».

Этические нормы – это, так сказать, внутренний компас (по А. Смиту – зеркало), по которому можно ориентировать свое поведение; но они служат лишь сводом необходимых условий – *conditio sine qua non* – общественного хозяйства. Наше общество настолько сложно, что оно не может функционировать только на этих нормах. Ее нужно дополнить системой институциональных правил, в которой устанавливается, как должны происходить дела в народном хозяйстве. Эти правила возникают вследствие усиления ограниченности ресурсов (например, правила природопользования) и возрастания сложности хозяйственных отношений (например, правила распределения рисков в акционерных обществах). Существует свод правил, которые в большей или меньшей степени действуют автоматически и потому функционируют децентрализованно. Такие правовые механизмы обязательны. Они образуют рамки, в пределах которых децентрализованные единицы принимают решения и могут совершать рыночные сделки.

В ходе исторического развития человечества этические нормы индивидов вследствие усложнения общественной жизни заменялись институциональными правилами. Аборигены Австралии могли использовать природу на основе этических норм, но в сложном индустриальном обществе одного лишь морального увещевания недостаточно. Однако институциональные правила основываются на этических нормах. Поэтому можно говорить об этике этих правил, об этике рынка и этике рыночного хозяйства.

Решающий вопрос: свод правил, который мы развиваем, направляет в правильном или ложном направлении? Правовой механизм нужно создавать таким образом, чтобы он доводил до отдельного экономического субъекта народнохозяйственную ограничен-

ность возможностей. Народное хозяйство можно себе представить в виде сети ограничений: одни ограничения актуальны для всего народного хозяйства, например, ограничения платежного баланса; другие имеют значение лишь для отдельных секторов, домашних хозяйств или фирм, например, безубыточность ведения своего хозяйства. Существуют и глобальные ограничения, относящиеся ко всему миру, например, недостаток нефти по сравнению с потребностями или угроза потепления климата из-за выброса в атмосферу CO₂. К этим экономическим ограничениям наряду с границей производственных возможностей, сбалансированным платежным балансом и требованием рентабельности бизнеса нужно добавить бездефицитный государственный бюджет, необходимость регенерации естественных ресурсов (лесов, популяции рыб), а также недопущение высоких темпов инфляции. Концепция основанного на разделении труда общества и рыночного хозяйства ищет ответ на вопрос: как отдельным экономическим субъектам сигнализировать об ограничениях, существующих для всего общества? Как сформулировать институциональные правила, чтобы правильно сообщить подсистеме ограниченные возможности системы в целом? Какие зависимости существуют в иерархии ограничений?

Нужно четко определить центры ответственности и выявлять внешние эффекты. Это становится возможным, если обособленный производитель может идентифицировать народнохозяйственный результат своей деятельности и однозначно определять возникающие при этом народнохозяйственные издержки. Правовой механизм должен регулировать не только с позиций короткого периода, но и предусматривать долгосрочные последствия, например нагрузку на будущие поколения. Четкая ответственность должна быть установлена и при принятии нерыночных решений. Сомнительно, что такую ответственность удалось вменить сторонам тарифных переговоров; тарифная автономия должна сочетаться с обязанностью этих сторон заботиться о полной занятости. Однако соответствующего механизма для выполнения этого условия сегодня нет.

Конкуренция как инструмент решения проблем

В сравнении с другими типами организации экономики рыночное хозяйство имеет существенное преимущество – оно является открытой системой. Эта открытость имеет три измерения. Во-

первых, система открыта для людей; она предоставляет людям шансы и не в последнюю очередь экономические шансы. Не случайно, что рыночная экономика расцвела в США; для многих меньшинств, из которых образовалось новое общество, она предоставляла и предоставляет широкие возможности. Она сделала возможной интеграцию иммигрантов, хотя афро-американцы на долгое время были исключены из этого процесса. Для современной Германии важно, что в рыночной экономике доходы формируются не по происхождению и не по месту рождения. Она не соответствует стационарному обществу, в котором воспроизводится унаследованный общественный статус. Вертикальная мобильность людей – главная характеристика рыночного хозяйства. То, что является шансом для одиночки, означает для общества развитие творческих жизненных сил.

Во-вторых, рыночное хозяйство является открытой для свободы. Решения принимаются децентрализованно, т. е. переданы подсистемам. Не наверху определяется, как идут дела. Рыночная экономика выступает также формой координации индивидов в пространстве политической свободы; это свободная система.

В третьих, рыночная экономика открыта для обновления, она сама поддерживает новые подходы и решения. Это проявляется, с одной стороны, в том, что система ориентируется на новые, децентрализованно возникающие предпочтения людей, включая новые политические предпочтения, с другой – она готова справиться с новыми ограничениями. Механизмом открытий выступает конкуренция; она находит новые экономические и технические решения, т. е. генерирует новые знания. Попытки решить эту информационную проблему на основе централизованного директивного управления потерпели неудачу; у государства нет той фантазии, какой обладает большая совокупность индивидов. Конкуренция вынуждает подсистемы снижать издержки и активно искать новые решения. Кому хочется получить документальное подтверждение этому тезису, нужно посмотреть на сферу телекоммуникации в Германии, которая в 80-е годы расцвела благодаря конкуренции.

Из всего сказанного напрашивается вывод: если в будущем мы хотим иметь возможности решать новые, ранее неизвестные задачи, нужно развивать конкуренцию. Следует с оптимизмом смотреть в будущее и верить в то, что нужные решения будут найдены. И не только в смысле высказывания Карла Поппера: «Оптимизм

– это долг. Нужно концентрироваться на вещах, которые должны быть сделаны, за которые мы ответственны». Оптимизм также обоснован. Государство должно создать необходимые условия для конкуренции. Карл Шиллер в своей книге «Трудная дорога в открытое общество»³ эту задачу описал так: «. . . цель должна состоять в том, чтобы силы рыночного хозяйства могли полностью раскрыться. Это не является программой «в завтра с вчерашними методами», как могли бы утверждать некоторые. Это есть исторически оправданное совершенствование тех свободных и строгих принципов права и экономики, которые помогли нам при построении нашего общественного порядка после последней войны».

¹ Мьллер-Армачк Alfred (1901-1978) – немецкий экономист; в 1952-1963 гг. тесно сотрудничал с Л. Эрхартом в министерстве экономики; 1958-1977 гг. член правления Европейского инвестиционного банка.

² Смит А. Теория нравственных чувств. М. 1997. с. 329.

³ *Schiller Karl. Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft. Berlin, Siedler, 1994, S. 194.*