

КАК

Под редакцией
Джона
Зигфрида

экономическая наука
помогает
делать
нашу
жизнь

ЕШПЖУЛС

ИЗДАТЕЛЬСТВО
ИНСТИТУТА
ГАЙДАРА

КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НАУКА
ПОМОГАЕТ ДЕЛАТЬ НАШУ ЖИЗНЬ
ЛУЧШЕ

Better Living Through Economics

Edited by
John J. Siegfried

Harvard University Press
Cambridge, Massachusetts
London, England
2010

Как экономическая наука помогает делать нашу жизнь лучше

Под редакцией
Джона Зигфрида

*Перевод с английского
Николая Эдельмана*

Издательство
Института Гайдара
Москва / 2011

УДК 338.23

ББК 65.5

К16

Как экономическая наука помогает делать нашу жизнь лучше

К16 [Текст] / под ред. Д. Зигфрида; пер. с англ. Н. Эдельмана. —
М.: Изд. Института Гайдара, 2011. — 432 с.

ISBN 978-5-93255-320-6.

Эта уникальная книга состоит из двенадцати статей, в которых показывается, как ученые-экономисты, влияя на решения правительства, смогли улучшить экономическую и социальную жизнь в США. Они создали основу для перехода к контрактной армии в 1973 г., введения «налогового кредита на заработанный доход» в 1975, дерегулирования авиалиний в 1978, проведения реформ «с пособия на работу» при президенте Клинтоне и принятии закона о пенсионной реформе 2006 г. К важным изменениям в экономической политике относятся новый подход к денежно-кредитной политике, ослабивший экономические колебания, снижение торговых барьеров, позволившее странам использовать свои сравнительные преимущества, пересмотр антимонопольной политики и расширение торговли квотами на вредные выбросы, улучшившей окружающую среду с минимальными затратами.

ISBN 978-5-93255-320-6

Published by arrangement with Harvard University Press

Издано по соглашению с Harvard University Press

© Издательство Института Гайдара, 2011

Copyright © 2010 by the President and Fellows of Harvard College

Содержание

<i>Джон Дж. Зигфрид. Введение</i>	7
<i>Чарльз Р. Плотт. Общий обзор: Что нам дают фундаментальные исследования в экономике</i>	15
<i>Дэниел С. Хамермеш. Комментарий</i>	59
<i>Дэниел Ньюлон. Комментарий</i>	62
<i>Томас Г. Титенберг. Глава 1. Эволюция торговли квотами на выбросы</i>	65
<i>Уоллес Оутс. Комментарий</i>	90
<i>Майкл Дж. Боскин. Глава 2. Как сделать жизнь лучше с помощью более совершенных индексов цен</i>	95
<i>Джерри Хаусмен. Комментарий</i>	126
<i>Роберт Моффитт. Глава 3. Экономика и налоговый кредит на заработанный доход</i>	131
<i>В. Джозеф Хотц. Комментарий</i>	157
<i>Энн О. Крюгер. Глава 4. Либерализация торговли и экономический рост в развивающихся странах</i>	163
<i>Дуглас Ирвин. Комментарий</i>	186
<i>Ребекка М. Бланк. Глава 5. Экономические исследования и реформа социального обеспечения 1990-х гг.</i>	191
<i>Нэнси Фолбр. Комментарий</i>	210
<i>Джон Б. Тейлор. Глава 6. Как монетарная экономика делает нашу жизнь лучше</i>	214
<i>Лоуренс Г. Майер. Комментарий</i>	238

<i>Р. Престон Макафи, Джон Макмиллан, Саймон Уилки</i>	
Глава 7. Величайший аукцион в истории	242
<i>Джерми Булов. Комментарий</i>	268
<i>Элизабет Бейли. Глава 8.</i> Дерегулирование	
воздушных перевозок	272
<i>Нэнси Л. Роуз. Комментарий</i>	295
<i>Элвин Рот. Глава 9.</i> Алгоритмы отсроченного согласия:	
история, теория, практика	299
<i>Питер Крэмтон. Комментарий</i>	323
<i>Лоуренс Дж. Уайт. Глава 10.</i> Экономика, экономисты	
и антимонопольное законодательство:	
история растущего влияния	327
<i>Кеннет Дж. Элзинга. Комментарий</i>	360
<i>Бет Дж. Эш, Джеймс Миллер III, Джон Т. Уорнер</i>	
Глава 11. Экономика и контрактная армия	366
<i>Уолтер Ои. Комментарий</i>	391
<i>Джон Беширс, Джеймс Чои, Дэвид Лейбсон, Бриджит</i>	
<i>Мэдриан, Брайан Уэллер. Глава 12.</i> Публичная	
политика и пенсионные накопления	396
<i>Роберт Дж. Шиллер. Комментарий</i>	421
Список авторов	427

Введение

Джон Дж. Зигфрид

В настоящей книге на примерах за последние полвека рассматривается фундаментальный вклад экономических исследований в принятие важных решений публичной политики. Вероятно, многие будут удивлены, узнав, что именно экономические исследования стали основой для отмены воинского призыва и перехода к профессиональной армии в 1973 г., для принятия налогового кредита на заработанный доход в 1975 г., для ослабления контроля над воздушными перевозками в 1978 г. и для принятия в 2006 г. Закона о защите пенсионных накоплений, предусматривавшего участие по умолчанию в пенсионном плане 401(k). Экономические исследования привели и к другим важным, но менее заметным изменениям в политике, включая новый подход к монетарной политике, серьезно ослабивший экономические флуктуации; снижение торговых барьеров, позволившее странам более эффективно эксплуатировать свои естественные (сравнительные) преимущества; и установление права торговать квотами на выброс парниковых газов, дающее нам возможность улучшить состояние окружающей среды, не жертвуя при этом большим объемом благ и услуг, чем это необходимо.

Политические решения, освещаемые в нашей книге, вероятно, сэкономили нам сотни миллиардов долларов. Один лишь метод таргетирования инфляции, получивший распространение у финансовых властей по всему миру, и массовая либерализация торговли дали возможность многим странам достичь более высоких темпов экономического роста, чем иначе было бы возможно. Практи-

чески все политические решения, о которых пойдет речь на этих страницах, способствовали повышению благосостояния многих людей. Благодаря своему влиянию на размеры доходов и богатства эти решения косвенно помогли снизить уровень смертности и привели к улучшению здоровья, повышению благосостояния и уровня счастья.

Разумеется, такие политические изменения, которые в среднем меняют жизнь большинства людей к лучшему, а не к худшему, не всегда идут на пользу всем до единого. Соответственно, правильный анализ благосостояния требует провести межперсональные сравнения полезности. Перевешивает ли выигрыш тех, кто оказался в плюсе, потери, понесенные проигравшими? Традиционный подход к этому вопросу предусматривал использование компенсационного принципа: достаточно ли велики приобретения выигравших для того, чтобы хотя бы теоретически возместить проигравшим потери и сделать их жизнь не хуже той, какой она была бы при отсутствии данных политических изменений, оставшись при этом в плюсе? Если ответ будет положительный, то по крайней мере в теории данное политическое изменение можно провести так, чтобы кто-то оказался в выигрыше, но никто бы не понес потерь. При отсутствии таких соображений, как зависть и прочие проблемы, связанные с относительным размером доходов, данное политическое изменение можно будет назвать «удачным». Однако, к сожалению, жизнь обычно бывает намного сложнее. Вопрос о том, действительно ли должна быть выплачена компенсация, или достаточно того, что она может быть выплачена, хотя в реальности никто ее не выплачивает, остается предметом споров. Наша книга по большому счету игнорирует подобные проблемы перераспределения, иначе наш анализ может увязнуть в такой трясине, откуда ему уже не выбраться.

Вклад в человеческое благосостояние, вносимый исследованиями в таких сферах, как биология, медицина, техника и электроника, обычно доходит до потребителей через инициативы частного сектора. Этот вклад, как правило, хорошо задокументирован либо благодаря нашей системе патентов, либо благодаря усилиям ученых,

описывающих историю науки. Напротив, вклад в человеческое благосостояние в сфере экономики обычно, хотя и не всегда, проходит путь от исследователей до потребителей посредством политических решений, принимаемых правительством, и этапы этого пути между инновациями, их экономическим воплощением и политическими решениями остаются загадкой. Даже те, кто пользуется инструментами и инновациями, нередко не знают их источника. Иногда экономика делает такой значительный вклад, что его авторство ни у кого не вызывает вопросов. Здесь в пример можно привести модель оценки финансовых активов (которую разработали Уильям Шарп, Гарри Марковиц и Мертон Миллер), модель ценообразования опционов Блэка—Шоулза, индексные паевые инвестиционные фонды (разработанные Бертоном Малкиелом) и применение аукционов при резервировании большего числа мест на авиарейсах, чем имеется в наличии (авторы—Уильям Викри, Альфред Кан и Элизабет Бейли). Однако по большей части вклад экономики в нашу повседневную жизнь остается непризнанным.

Главный тезис нашей книги состоит в том, что экономика в высшей степени содействует повышению человеческого благосостояния, хотя определить конкретных первопроходцев порой бывает непросто. Примеры охватывают многие сферы экономики, включая монетарную экономику, международную торговлю, организацию производства и регулирование, теорию государственных финансов, экономику труда, поведенческую экономику, теорию игр, экономику природных ресурсов и экономику бедности.

В данном издании собрано лишь несколько иллюстраций того огромного вклада, который экономические исследования вносят в совершенствование публичной политики. Можно было бы привести множество других примеров, и вот только некоторые из числа наиболее очевидных: роль теории игр в стратегии гарантированного взаимного уничтожения, применявшейся в годы холодной войны; зависимость оплаты проезда по автомагистралям от их загруженности; усовершенствования

в исчислении национального; ценообразование по пиковой нагрузке в сфере общественных услуг; преимущества образования в молодом возрасте; переход от фиксированных к плавающим курсам обмена валют.

Интересно, что лишь немногие из описанных здесь мер финансировались или осуществлялись частным сектором. Экономика отличается от других наук тем, что фундаментальная экономика представляет собой общественное благо почти в чистом виде, не имея существенной ценности для частного сектора. В силу этого патенты, авторские права и прочие институты, созданные для интернализации выгоды, никак не определяют ценность экономических инноваций. В результате финансирование фундаментальной экономики, как и ее политическое применение, осуществляется главным образом государством, и в первую очередь Национальным научным фондом (ННФ) США. Собственно, большинство авторов настоящей книги (включая Бэйли, Бланка, Крюгер, Лейбсона, Моффитта, Плотта, Рота, Тейлора и Уайта) работали или работают на гранты, полученные от ННФ.

ННФ спонсировал большую часть исследований, изменивших метод определения цен в государственной статистике; получателями грантов ННФ были Майкл Боскин, Эрвин Диверт, Роберт Гордон, Цви Гриличес, Джерри Хаусман, Дэйл Йоргенсон, Роберт Поллак и Шервин Розен. Исследования Диверта проводились также при поддержке Канадского совета. Разумеется, значительная часть исследований по определению цен осуществлялась самими государственными статистическими учреждениями, в первую очередь Бюро статистики труда (БСТ) США.

Исследования бедности, освещаемые в главах о реформе системы социального обеспечения и налоговом кредите на заработанный доход (НКЗД), в существенной степени зависели от данных, предоставленных ННФ, главным образом от Панельного исследования динамики доходов — уникальной, репрезентативной в национальных масштабах выборки американских домохозяйств, выявляющей их социоэкономические характеристики на протяжении полного жизненного цикла и обеспечивающей межпоколенческие данные по этим домохозяй-

ствам. Значительный вклад в проведение исследований по НКЗД на их раннем этапе внесли Министерство здравоохранения и социального обеспечения США и Национальные институты здоровья, а также фонд Энни Кейси и фонд Смита Ричардсона.

Осуществлявшееся ННФ финансирование исследований Джона Ледьярда, Джона Макмиллана, Пола Милгрорма, Чарльза Плотта, Элвина Рота и Роберта Уилсона с его сотрудниками позволило добиться фундаментальных успехов в теории аукционов, моделях поиска соответствия и экспериментальной методологии, рассматриваемых в главах об аукционах частот, сочетании между больницами и жителями и школами и учениками, а также во вступительной статье Чарльза Плотта. Фундаментальная наука обеспечивает нас набором инструментов для разработки методов распределения, отвечающих определенным потребностям. Принципиальный вклад Дэвида Гейла и Ллойда Шарпли в решение проблем поиска соответствия частично финансировался Управлением военно-морских исследований США. Персонал Федеральной комиссии по связи (ФКС) принимал самое непосредственное участие в организации аукционов частот. Государственное финансирование сыграло важную роль при проведении великого аукциона частот и в том смысле, что этот аукцион, вероятно, никогда бы не состоялся, если бы ФКС не имела возможности предварительно провести его проверку. Эти испытания осуществлялись Джоном Ледьярдом, Чарльзом Плоттом и Дэвидом Портером в экспериментальной лаборатории Калифорнийского технологического института, которая была удостоена первого в истории общественных наук крупного гранта ННФ на приобретение оборудования.

Улучшение макроэкономической ситуации в американской и других экономиках за последние двадцать пять лет произошло по крайней мере отчасти благодаря изменениям в монетарной политике, отражавшим в себе, как выразился Джон Тейлор в соответствующей главе, «великое пробуждение монетарных исследований». Основные участники этого пробуждения, включая Финна Кидланда, Роберта Лукаса, Эдмунда Фелпса, Эдварда Прескотта, То-

маса Сарджента, Джона Тейлора и Нейла Уоллеса, получали поддержку от американского правительства. ННФ финансировал конференции Карнеги—Рочестера по публичной политике, работу Совета Института Брукингса по экономической деятельности и Ежегодные макроэкономические совещания Национального бюро экономических исследований (НБЭИ) — форумы, служившие площадками для презентации прорывных научных исследований и их ускоренного распространения в правительственных кругах. Более того, многочисленные получатели грантов ННФ, включая Бена Бернанке, Оливье Бланшара, Стэнли Фишера, Энн Крюгер, Кеннета Рогоффа, Джозефа Стиглица, Лоуренса Саммерса и Дженет Йеллен, впоследствии стали ответственными руководителями и влиятельными советниками в центральных банках и международных финансовых организациях. Агентство США по содействию международному развитию и НБЭИ финансировали исследования Джагдиша Бхавати и Энн Крюгер, доказавших экономическую эффективность открытой торговой политики.

Главным образом благодаря финансовой поддержке со стороны американского правительства были достигнуты те успехи в экономической теории, которые способствовали дерегулированию в транспортной отрасли и соответствующим антимонопольным реформам. Ответственность за формулирование и воплощение новой политики несли, среди прочих, такие исследователи-экономисты, как Тимоти Бреснахан, Джереми Булов, Уильям Комейнор, Кеннет Эльзинга, Ричард Гилберт, Джордж Хэй, Майкл Катц, Уиллард Мюллер, Януш Ордовер, Дэниэл Рубинфилд, Ф. М. Шерер, Карл Шапиро, Леонард Вейсс, Лоуренс Уайт и Роберт Уиллиг, работавшие на временных должностях в Министерстве юстиции и Федеральной торговой комиссии (ФТК). И Антимонопольный отдел Министерства юстиции, и Экономическое бюро ФТК обладают большим штатом профессиональных экономистов, которые десятилетиями проводили исследования по политике в области конкуренции. При содействии фонда Форда Институт Брукингса оказывал поддержку Ричарду Кейвсу в его попытке приме-

нить экономический подход к индустрии авиаперевозок (речь идет о работе 1962 г. «Воздушный транспорт и его регулирование»); Джорджу Идсу, исследовавшему местные авиаперевозки, а также Джиму Миллеру и Джорджу Дугласу с их изданным в 1974 г. прорывным исследованием о компромиссе между качеством услуг и ценами в сфере авиаперевозок. Ключевые исследования Элизабет Бейли, Уильяма Баумола, Джона Панзара и Роберта Уиллига о конкурентоспособности, из которых следовало, что конкуренция на рынке авиаперевозок может сохраняться до тех пор, пока существует возможность быстрого и незатратного входа на этот рынок, проводились в лабораториях компании «Белл».

Как ни странно, большинство новаторских исследований об экономических издержках воинского призыва проводились учеными-экономистами при отсутствии внешнего финансирования. Однако в конце концов президент Ричард Никсон назначил президентскую комиссию по добровольческим вооруженным силам, призванную изучить процесс перехода от призывной к профессиональной армии. В составе этой комиссии, так же как и штата ее помощников, не было недостатка в экономистах. В 1970 г. она рекомендовала заменить призывную армию профессиональной.

Использование торговли квотами при контроле за загрязнением окружающей среды основывается на новаторских исследованиях Уоллеса Оутса по рынкам квот, которые проводились им в 1980-е гг. на гранты ННФ. Также при поддержке ННФ были проведены фундаментальные исследования Дэвида Лейбсона по поведенческим финансам и создана влиятельная теоретическая работа Мэттью Рабина по поведенческой экономике. Применение принципов поведенческой экономики в политике, выразившееся в принятии в 2006 г. Закона о защите пенсионных накоплений, осуществлялось в основном на средства Национального института проблем старения, работающего под эгидой Национальных институтов здоровья.

Данная книга начинается с обзорной статьи Чарльза Плотта; за ней следует рассказ о роли, которую сыграла

Джон Дж. Зигфрид

экономическая наука при осуществлении двенадцати конкретных политических мероприятий. В соответствующих главах показывается, как выявление и доказательство закономерностей, осуществляемое в ходе многократных независимых исследований, ведет к развитию экономической науки и как экономика проникает в политическую систему, добиваясь изменений к лучшему.

Общий обзор: Что нам дают фундаментальные исследования в экономике¹

Чарльз Р. Плотт

В основе данной главы лежат два тезиса. Первый из них заключается в том, что фундаментальные экономические исследования оказывают глубокое влияние на наш образ жизни. В этом тезисе присутствует неявное предположение, что общественная ценность вклада, вносимого экономической наукой, вполне сопоставима с ценностью фундаментальных исследований в любой другой научной сфере. Примечательно, что экономика вносит этот вклад при самой незначительной поддержке по сравнению с тем уровнем финансирования, которое выделяется на исследования в других науках².

-
1. В основу данной главы положены ответы нескольких экономистов, которых я несколько лет назад попросил помочь мне подготовить выступление перед Конгрессом в защиту экономики. Ими же сообщены фигурирующие здесь подробности. Я хочу выразить признательность и благодарность следующим исследователям, которых, по сути, следовало бы назвать в качестве соавторов: Бобу Бордли, Лэнсу Дэвису, Бобу Хэвмену, Ларри Котликоффу, Алеку Мерфи, Рэю Ризмену, Стиву Шэвеллу, Майку Ширеру, Роберту Шиллеру, Джону Тейлору и Оливеру Уильямсону.
 2. Общественные, поведенческие и экономические науки представляют примерно половину научного сообщества США. Средства, выделяемые этой половине, составляют менее 3% бюджета ННФ — основного источника, из которого финансируются научные исследования, — причем экономисты получают около 0,5% от его бюджета, хотя ежегодная выгода от одних лишь экономических исследований многократно превышает всю сумму ежегодного финансирования всех наук из средств ННФ.

Однако этот тезис не удостоился всеобщего признания — и к этому сводится суть второго тезиса. Мало кто из представителей научной общественности и еще меньшая доля широкой публики имеют понятие о том, чем занимается экономическая наука и в чем состоят ее достижения. Наоборот, согласно всеобщему предубеждению, фундаментальные исследования в экономике далеко не так продуктивны, как в других науках. В данной главе мы пытаемся опровергнуть это мнение, нетрадиционным образом определяя ту пользу, которую приносит экономика. Во-первых, мы предпримем углубленный экскурс в историю с целью выяснить, какой подход применяется в других науках. Хотя временной лаг от открытия до его практического применения в экономике очень велик по научным стандартам, при оценке влияния фундаментальных исследований следует оперировать сроками в несколько десятилетий. Соответственно, развивая тезисы данной главы, мы заглянем вглубь прошлого. Во-вторых, необходим отказ от узкой точки зрения. Как правило, экономисты склонны забывать о специальных дисциплинах, которые входят в экономику, понимаемую в широком смысле. Финансы, исследование операций, многие сферы менеджмента и права — вот наглядные примеры тех дисциплин, которые можно рассматривать как составную часть экономической науки и которые, безусловно, задействованы в развитии фундаментальной экономики и используют ее достижения. Мы в данной главе постараемся дать их широкую картину. В-третьих, следует отказаться от неоправданно завышенных стандартов. К сожалению, экономическую науку зачастую оценивают в смысле достижения экономических целей, задаваемых обществом или политическим процессом, хотя подобные цели часто недостижимы. Напротив, мы в настоящей главе по примеру других наук будем рассматривать прогресс в продвижении по пути к избранным, долгосрочным социальным целям, а не успехи в их достижении. В этом отношении важно отметить, что прикладные цели в экономической науке намного более сложны, чем в других науках. Ни одна другая наука не ставит перед собой таких труднодостижимых целей, как влияние на экономику в целом или хотя бы

контроль за каким-либо одним рынком. Как правило, фундаментальные исследования в других науках направлены на решение гораздо более простых задач, к примеру явления в объеме пробирки (или в еще меньших масштабах), а успех науки, как правило, оценивается в смысле прогресса, а не полного достижения той или иной поставленной цели. Характерная ошибка — попытка оценивать экономические исследования с точки зрения осуществления той или иной высокой цели (такой, как ликвидация безработицы, инфляции или картельных сговоров на рынке), фактически задающая такую планку, которую не в состоянии взять ни одна наука. Таким образом, нас будет интересовать не достижение цели, а движение к ней.

Рассматривая представленные здесь примеры, следует помнить о трех моментах. Во-первых, многие применения экономики связаны с политическим анализом, который по самой своей природе завязан на политику и конфликтующие ценности, и этот аспект невозможно устранить из практического применения науки. Во-вторых, стоящие перед нами проблемы сложны, а наука не обладает всей полнотой знаний, и потому неизбежны как суждения, основанные только на мнениях, так и просто ошибки. Суждения выносят комитеты Конгресса, вспомогательный персонал, регулирующие органы, руководители и прочие, обладающие ответственностью за принятие трудных решений; и если при этом совершаются ошибки, то в них нельзя винить одну только науку. Последняя, как правило, играет не решающую, а лишь служебную роль, предлагая варианты и выявляя компромиссы. Одно дело — строить модели сложных процессов на основе ключевых принципов, и совсем другое — выводить следствия из этих моделей в тех сложных условиях, в которых они применяются. Наука не может отвечать за то, как ее используют, и за совершаемые при этом ошибки. В-третьих, фундаментальная экономическая наука по большей части оказывается падчерицей прикладной науки³. Фундаментальные исследе-

3. Это тем более прискорбно вследствие невозможности решения большинства ключевых вопросов, связанных с высокими рисками и крупномасштабными, размытыми и долгосроч-

дования ведутся в отрыве друг от друга, не прослеживается зависимость удачных применений от тех исследований, на которые они опираются. В результате связь между прикладной экономикой и фундаментальной наукой обычно никем не фиксируется и не рекламируется. Общественность пользуется благами, но остается в неведении относительно их источника.

Одиннадцать наблюдений

Данная глава выстроена вокруг одиннадцати наблюдений, каждое из которых относится к самой широкой сфере, прямо или косвенно затрагивая любого из нас. За наблюдениями следуют соответствующие ссылки на источники и обсуждение. Вместе эти наблюдения служат обоснованием первого раздела данной главы.

1. Применение экономических принципов является неотъемлемой частью любой политики регулирования (regulatory politics), в том числе в сферах торговли, частных и государственных финансов, конкуренции, энергетики, здравоохранения, коммунальных услуг, транспорта и связи; успехи экономической науки позволили серьезно оптимизировать государственную политику и даже базовую структуру права.

В таких сферах, как регулирование и конкуренция, результаты экономических исследований встречаются на каждом шагу. Наша экономика построена на идее, гласящей, что конкуренция может защитить потребителей и что от того, как эта конкуренция организована, зависят все цены, появление новых товаров и способность бизнеса приносить прибыль. Таким образом, экономические исследования затрагивают практически каждый аспект жизни каждого человека в США.

ными последствиями. Более того, такая ситуация может создавать стимулы к прекращению исследований, влекущих за собой потенциально нежелательные последствия с точки зрения источников финансирования.

Динамика политических изменений нередко отражает в себе прогресс экономических исследований. Из этого не следует, что не бывает крупных отставаний и серьезных ошибок или что политика не имеет никакого значения, однако в экономике политические изменения зачастую мотивируются именно результатами исследований. Разумное прочтение истории может подтвердить, что революция дерегулирования отчасти была ускорена трудами Джона Мейера и его соавторами⁴, книгой Джеймса Миллера и Джорджа Дугласа об авиалиниях⁵ и вышедшим в 1970 г. трактатом Альфреда Кана «Экономика регулирования»⁶. Эти работы непосредственно привели к дерегулированию как на авиалиниях и железных дорогах, так и (совместно с работами других авторов) в сфере телекоммуникаций и электроснабжения. В ретроспективе нельзя сказать, что эти сложные социальные решения оказались верными во всех своих аспектах, но нет сомнений, что орудия подхода к подобным сложным проблемам составляют самую суть фундаментальных экономических исследований. Одни лишь эти примеры касаются всех жителей США.

Во многих случаях технические особенности и природа институциональной технологии не допускают конкуренции, требуя сохранения монополии. Однако мы и здесь встречаем принципиальные решения, вытекающие из экономических исследований. Ценообразование на основе предельных издержек как методика регулирования монопольных цен восходит непосредственно к ключевым экономическим принципам. Что касается более сложных систем (таких, как сети электроснабжения, в которых наблюдается повышенный спрос в пиковые периоды), то, согласно теории, зависимость цены от времени суток позволяет координировать спрос и тем

4. John Robert Meyer, Merton J. Peck, and Charles Zwick, *The Economics of Competition in the Transportation Industries* (Cambridge: Harvard University Press, 1959).

5. Конец 1960-х — начало 1970-х гг.

6. Alfred E. Kahn, *Economics of Regulation: Principles and Institutions* (New York: Wiley, 1970).

самым снизить цены. Ценообразование по пиковой нагрузке — это старинная концепция, которая была известна уже в 1880-е гг. Артуру Хэдли (впоследствии ректору Йельского университета) и формализована, среди прочих, Питером Стайнером в 1950-е гг. Французы первыми применили этот принцип в электроснабжении; значительная часть одного из номеров *American Economic Review* в конце 1950-х гг. была посвящена работам Марселя Буато, опиравшегося на французский опыт. Сейчас ценообразование по пиковой нагрузке учитывается во всех важнейших регулируемых отраслях экономики США, а также избирательно используется во многих других отраслях. Еще один очевидный пример достижения экономической эффективности с помощью цен — еженедельное объявление авиакомпаниями пониженных тарифов на линиях с недостаточной загрузкой. Более того, авиакомпании были пионерами в применении метода предельных издержек наряду с оценкой спроса при разработке маршрутной системы, установлении цен и составлении расписаний рейсов.

Широкое понимание следствий, вытекающих из принципов конкурентного поведения, и вариантов их соответствующего политического воплощения привело к резким различиям между политической практикой в США и в других частях света. Например, американские экономисты выступали против использования европейского подхода к достижению скорейшего технологического прогресса, заключающегося в том, чтобы благословить на эту работу ту или иную национальную монополию. Безусловно, индустрия высоких технологий с использованием венчурного капитала, коренным образом изменившая столько судеб, появилась бы на свет и без помощи экономистов; однако политические суждения, основанные на данных науки, по крайней мере помогли избежать того извращения стимулов, которое задержало возникновение в Европе бурно развивающихся рынков высокотехнологичных стартапов, что отнюдь не пошло ей на пользу.

Экономические принципы особенно ярко проявились при зарождении на рубеже XX в. аналитически обоснованной антимонопольной политики. Первые полити-

ческие антимонопольные заявления Теодора Рузвельта были составлены Джеремией Дженксом из Корнелльского университета, а Бюро по делам корпораций — предшественник Федеральной торговой комиссии (ФТК) при Бюро экономических исследований — дало аналитическое обоснование ранним антимонопольным делам против *Standard Oil*, *American Tobacco*, *DuPont* и других компаний. Впоследствии экономические исследования сыграли ключевую роль в принятии нового подхода, ориентированного на экономическую эффективность, при контроле слияний (*merger enforcement*). В этом подходе используется более динамичная точка зрения, позволяющая учитывать долгосрочные взаимоотношения при оценке слияний и ценовой политики, принимающая во внимание общее равновесие и вытекающая непосредственно из экономического анализа и исследований. Такое понимание природы экономической эффективности и методов ее измерения оказало глубокое воздействие и на антимонопольную позицию и политику, и на отношение к политике регулирования.

Цены, существующие на рынках, зависят от множества переменных, и контроль над ценами приводит к результатам, которые трудно выявить в ситуации, когда многие из этих переменных скрыты от взгляда. Контроль над ценами нередко влечет за собой очень нежелательные последствия, поиск которых невозможен при отсутствии моделей, основанных на экономических принципах. Исследования Кена Эрроу, Келвина Роуша, Джо Калта, Пола Макэвоя и других продемонстрировали наличие скрытых и косвенных проблем, проистекавших из применявшихся в США в 1970-е гг. механизмов контроля над ценами на нефть и газ, и дали этим проблемам количественную оценку. Устранение контроля в конечном счете привело к более рациональному распределению ресурсов на данных рынках. В дальнейшем малозаметные, но потенциально важные последствия контроля над ценами были выявлены в исследованиях, проведенных в том числе Генри Грабовски и Джоном Верноном, которые показали, что попытки контролировать цены на фармацевтическую продукцию, скорее всего, будут иметь пагубные

долгосрочные последствия для инноваций и разработки новой продукции.

Свидетельства значения экономических исследований для сфер регулирования и права мы найдем не только в классических областях регулирования и связанной с ним политики. В 1945 г. ни в одном крупном юридическом колледже не преподавался курс права и экономики. Сегодня такой курс, читаемый штатными экономистами, имеется во всех подобных юридических колледжах. Многие влиятельные судьи страны посещали семинары по праву и экономике, проводившиеся экономистами.

Аналогичным образом экономика здравоохранения в 1945 г. также не считалась одним из подразделов экономики. Теперь же это настоящая индустрия, ежегодно выдающая сотни статей по результатам прикладных и теоретических исследований, касающихся природы организаций здравоохранения; ответственности их сотрудников; методике, применяемой страховщиками, и структуры тех организаций, из которых складывается индустрия здравоохранения. Политические дебаты по поводу повышения эффективности, обеспечиваемого альтернативными формами организации работы (например, в области здравоохранения), опираются на результаты независимых исследований эффективности подобных систем и влияния, оказываемого ими на цены. Участники дискуссий по поводу того, что делать с населением страны, не охваченным страхованием, также ссылаются на экономические принципы. Осуществлявшийся в 1980-е гг. важный эксперимент по организации национальной системы медицинского страхования позволил выяснить, как потребители изменяют свои предпочтения в сфере здравоохранения под воздействием экономических стимулов в форме совместного страхования (*coinsurance*) и вычитаемых франшиз (*deductibles*). Эта информация сейчас используется при ценообразовании в сфере здравоохранения, причем как в частном, так и в государственном секторе.

Фундаментальные исследования выходят далеко за рамки простейших рынков и рыночных взаимоотношений, распространяясь на структуру самих организаций и прин-

ципы функционирования различных организационных форм, обслуживающих общество. Исследования в сфере политики, ранее затрагивавшие лишь природу собственно правил, теперь касаются и природы организаций, задающих эти правила. Понимание экономической организации, за последние четверть века претерпевшее колоссальные изменения, отныне обязательно учитывает когнитивные и поведенческие атрибуты людей-акторов (фактически отказавшись от фикции «экономического человека») и подлинно междисциплинарным образом сочетает право, экономику и организационную теорию, вследствие чего прежняя теория экономической организации, в которой практически определяющую роль играла технология, а организационное разнообразие интерпретировалось как мнимо антиконкурентный фактор, сменилась теорией, в которой нашлось место для всех стандартных типов организации — компании, рынка, государственного учреждения и некоммерческой организации. Поскольку каждая из них обладает своими характерными сильными и слабыми сторонами, такой подход позволяет лучше оценить издержки недобросовестного поведения и избыточного использования «излюбленных» методов работы.

Такая широкая исследовательская повестка дня дала обильные всходы в нескольких обширных сферах: 1) В антимонопольной сфере возобладала точка зрения, гласящая, что организационное разнообразие нередко идет на пользу экономике; тщательно определены предпосылки для возникновения монополий. 2) Выявлены крайности регулирования, а дерегулирование уже не предписывается без разбора, а лишь в отдельных случаях. 3) Роль информации, информационных технологий и прав на интеллектуальную собственность признается и учитывается в теории высокоэффективной экономики. 4) Исследование эффективных контрактов занимает видное место в новой науке об экономической организации, в то время как экономическая теория учитывает вопросы права. 5) Особое значение для эффективности контрактов приобрело условие достоверности, которое совместно определяется состоянием политическо-юридическо-бюрократического окружения и попытками уча-

ствующих сторон выработать двусторонние достоверные обязательства. 6) Более того, вышеупомянутые исследования в сфере контрактов имеют значение не только для высокоэффективной экономики (в которой фирмы, занимающиеся управленческим консультированием, полагаются на новые достижения в теории экономической организации), но и для менее развитых и развивающихся стран, включая в первую очередь те, в которых осуществляются экономические реформы⁷.

Никто не оценивал всю меру влияния того, как фундаментальные экономические исследования политики в сфере конкуренции воздействуют на жизнь людей. Однако из существующих данных следует, что это влияние способствовало преобразованию целых отраслей. Например, сокращение экономического регулирования в грузовых авиа-, авто- и железнодорожных перевозках, а также в сфере телекоммуникаций привело к резкому снижению цен и повышению разнообразия продукции⁸.

2. Углубленное научное понимание сложных взаимоотношений между нашими монетарными институтами, нашими фискальными институтами и реакцией экономики на их решения и политику помогло сократить частоту и остроту экономических кризисов в США. Изучение этих отношений проливает дополнительный свет на проблемы инфляции и безработицы, что помогает избежать их особенно затратных и пагубных проявлений.

Плоды экономической науки едва ли не повседневно используются теми, кто читает деловые страницы газеты. Такие понятия, как «валовой внутренний продукт» (ВВП) и «денежная масса», считаются общеизвестными и осно-

7. См.: Oliver Hart, *Firms, Contracts and Financial Structure* (Oxford: Clarendon Press, 1995); а также: Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985); и Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992).

8. Clifford Winston, «Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists», *Journal of Economic Literature* (1993) 31 (3): 1263–89.

ванными на здравом смысле. Однако даже самые начитанные граждане не представляют себе, что формальное определение и использование этих понятий, определяющих ряд наиболее важных аспектов нашей жизни и жизненного опыта, являются итогом многих лет кропотливой научной работы и постоянно совершенствуются.

Без того или иного мерила национального дохода или национального производства была бы невозможна никакая эффективная макроэкономическая политика, призванная бороться с инфляцией и кризисами. Истоки нынешней структуры национальной статистики, вероятно, восходят к работам Эзры Симена, созданным в середине XIX в.⁹ Однако лишь после того, как Великая депрессия и Вторая мировая война привлекли внимание научных кругов к разработке отдельных элементов моделей сложных взаимодействий в рамках экономики в целом, была создана и получила всеобщее признание наша современная система исчисления национального дохода. Хотя свой вклад в ее развитие внесли многие экономисты, авторами важнейших инноваций были Саймон Кузнец и Джордж Яси¹⁰. Накопление данных и развитие теории влекут за собой непрерывную эволюцию этих методов и их совершенствование.

Собственно, в экономической теории и анализе коренятся все главные статистические концепции и критерии, на основе которых проводится макроэкономическая политика и принимаются миллионы решений в сфере частного бизнеса, — критерии, постоянно развивающиеся и регулярно публикуемые национальными статистическими ведомствами. Примерами здесь служат такие знакомые и важные величины, как уровень безработицы, уровень фиксированного воспроизводимого капитала (*fixed reproducible capital*) и его использования, понятия

9. Ezra C. Seaman, *Essays in the Progress of Nations* (New York, 1852).

10. См., напр.: Simon Kuznets, «National Income», in Edwin R. A. Seligman, ed., *Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1933), 11:204–224; и M. Gilbert and George Jaszi, «National Product and the Income Statistics as an Aid to Economic Problems», *Dun's Review* (1944): 9–11, 32–38.

и критерии производительности и ее роста, оценки роста и использования человеческого капитала. Повышенное внимание Совета управляющих Федеральной резервной системы (ФРС), Бюро экономического анализа и Бюро статистики к экономическому анализу и работе экономистов служит подтверждением вносимого ими вклада.

Одним из величайших и наиболее ярких достижений, связанных с изучением макроэкономических отношений, являлась существенно возросшая за последние десятилетия эффективность американской экономики. Последняя четверть XX в. стала в США периодом беспрецедентной экономической стабильности, включая два наиболее длительных в истории страны периода экономического подъема в мирное время, а также низкой инфляции и низких процентных ставок. Все это составляло резкий контраст с предыдущими пятнадцатью годами экономической нестабильности, которые были отмечены высокой инфляцией и пятью кризисами. За этими впечатляющими успехами стояли в том числе и экономические исследования, позволившие лучше понимать взаимосвязь между монетарной политикой и экономикой. Предметами этих исследований служили ожидания, воздействие стимулов на установление цен и заработной платы, а также издержки инфляции и дефляции. Интересный обзор данной темы можно найти в двух работах, посвященных вкладу экономических исследований в монетарную политику того времени¹¹. Не так давно мы могли слышать выступления национальных лидеров в поддержку увеличения денежной массы в целях снижения инфляции — политики, которая, как сейчас известно, привела к противоположному результату. Вообще экономическая наука радикально меняет и наш образ жизни, и наши политические представления. Мир всегда будет сталкиваться с экономическими вызовами, связанными с изменяющейся динамикой институтов, организаций, правил и ресурсов. По-

11. См.: Thomas Sargent, *The Conquest of American Inflation* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999), и John B. Taylor, «Monetary Policy and the Long Boom», *Review of the St. Louis Federal Reserve Bank*, December 1998: 3–12.

пытка понять причины нынешних мировых финансовых проблем и найти средства борьбы с ними требуют полноценного понимания, основанного на экономических принципах. Судя по всему, фундаментальные экономические исследования остаются единственным источником инструментов, альтернатив и рецептов противодействия новым и нежелательным вызовам.

Создание новых теорий, методик и инструментов ведет к стремительному изменению экономической науки. Она уже достаточно давно в полной мере использует быстро расширяющиеся возможности для электронных вычислений. Сегодня научное сообщество имеет в своем арсенале крупномасштабные эконометрические модели и крупномасштабные модели экономического роста, основанные на микроэкономике. Эти инструменты применяются с целью помочь промышленности и правительству делать экономические прогнозы и анализировать как кратко-, так и долгосрочное влияние политических мер. В пример можно привести модель симуляции динамического жизненного цикла Ауэрбаха—Котликоффа (*Auerbach—Kotlikoff dynamic life cycle simulation model*)¹². Эта модель, обобщающая микроэкономическое поведение отдельных домохозяйств и фирм, использовалась Бюджетным управлением Конгресса для оценки микро- и макроэкономического влияния налоговой реформы и реформы социального страхования. Помимо этого, Совет управляющих ФРС и Бюджетное управление Конгресса полагаются на различные микро- и макроэкономические модели при анализе взаимодействий между бюджетными мерами, колебаниями денежной массы и процентных ставок, индивидуальными решениями и макроэкономической эффективностью.

3. Были вскрыты многие из принципов, управляющих сложными взаимозависимостями, существующими в системах со свободными рынками. Понимание этих взаимозависимостей,

12. См.: Alan J. Auerbach and Laurence J. Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

обеспечиваемое экономическими исследованиями, служит рамками для выработки политики, влекущей за собой столь серьезные последствия, что даже небольшое повышение экономической эффективности оборачивается огромными выгодами для населения США и всего мира.

Одним из важных интеллектуальных достижений экономических исследований было создание жесткой формулировки экономической системы, учитывающей взаимозависимость между конкурирующими товарами, ценами, производственными процессами, издержками производства, заработной платой и миллионами прочих переменных, характеризующих экономику. Вместе с этим достижением пришло глубокое понимание природы и источников рыночных цен, которые задаются взаимодействиями во всей системе, а не одними лишь переменными, знакомыми индивиду в рамках системы. Это привело к пониманию источников богатства, природы рисков и того, каким образом действия в одной части света могут ощущаться в других его частях. Так были созданы рамки, а текущие исследования посвящены тому, чтобы сделать их операциональными.

Одно из наиболее заметных прикладных следствий из общей теории можно наблюдать в сфере международной торговли. Теория международной торговли выявила немало скрытых принципов, формирующих наше понимание того, каким образом работают сложные системы, состоящие из взаимозависимых экономик. Самым фундаментальным из них, пожалуй, является принцип сравнительных преимуществ. Согласно этому принципу, страны склонны специализироваться в тех отраслях, в которых они обладают сравнительными преимуществами. Эта специализация ведет к максимально возможной эффективности. С политической точки зрения принцип сравнительных преимуществ требует, чтобы страны в первую очередь посвящали себя той деятельности, в которой достигли наилучших результатов по сравнению со всеми прочими возможными ее видами. При этом неважно, что некоторые страны продемонстрировали в данной сфере еще более лучшие результаты. Если в условиях наличия свободной международной торговли каждая страна поль-

зуются своими сравнительными преимуществами, то мы получим наибольшее общее благосостояние в смысле совокупного мирового богатства. Применение этого принципа приводит к важным последствиям для современной экономики. Возьмем, например, восточноевропейские страны, находящиеся в процессе перехода от коммунистической к рыночной экономике. Что должны производить эти страны? Теория сравнительных преимуществ гласит, что им следует производить такие товары, которые у них сравнительно хорошо получаются. Но как нам узнать, что это за товары? Если эти страны участвуют в свободной международной торговле и обеспечивают надлежащую конкуренцию на внутренних рынках, то они будут производить именно те товары, которые необходимо. Давид Рикардо открыл этот принцип в начале XIX в., но его развитие и углубление стало итогом современных исследований (Мюррей Кемп и Рональд Джонс). Из этого принципа не следует, что государство должно сидеть сложа руки. Напротив, он говорит нам о существовании естественных склонностей и о том, что наиболее продуктивна та политика, которая находится в гармонии с ними.

На теории сравнительных преимуществ основано современное представление о важности свободной международной торговли для здоровья мировой экономики. Исследования, проводившиеся в последние двадцать лет, укрепили эти идеи и привели к возникновению консенсуса среди научного сообщества — а затем и среди широкой публики, — согласно которому наличие свободных рынков, и в частности свободных международных рынков, наилучшим образом отвечает всеобщим интересам. Это повлекло за собой ряд весьма показательных результатов. Благодаря возникновению Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), впоследствии превратившегося во Всемирную торговую организацию (ВТО), в течение последующих пятидесяти лет были значительно снижены существовавшие торговые барьеры, что привело к резкому росту международной торговли и соответствующему росту благосостояния. Например, с этой открытостью связаны яркие успехи азиатских экономик. Помимо того, одна за другой создавались региональные

зоны свободной торговли — такие, как Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), — которые еще больше стимулировали рост международной торговли.

Текущие исследования посвящены изучению теоретических следствий в условиях быстрых изменений и соответствующих экономических стимулов к адаптации в условиях неопределенности. Никто не спорит, что изменения сегодня происходят особенно стремительно. Сейчас, когда все большее значение приобретает использование информационных технологий в торговле, банковском деле и страховании, а также телекоммуникации и торговля услугами, именно научные исследования задают ориентиры для политиков, занятых перестройкой институтов в целях приведения их в соответствие с быстро меняющимся окружением.

Наряду с либерализацией торговли прошедшие три десятилетия стали эпохой драматических изменений в системах международных платежей. Бреттон-вудская система сменилась системами гибких обменных курсов, способствовавших рекордному росту международной торговли. Исключительную роль в подготовке к этим изменениям сыграли работы Милтона Фридмана и других авторов. В настоящее время ведутся исследования в области повышения эффективности этой системы. Например, чрезвычайно важным шагом, имевшим далеко идущие последствия, стало учреждение в Европейском союзе единой валюты — евро. Знания, полученные в ходе многолетних научных исследований, позволили политикам осознать результаты подобных серьезных изменений, и эти исследования принесут бесценную помощь при борьбе с трудностями, которые возникнут в будущем в ходе роста и развития системы.

Несомненно, мир меняется очень быстро. С учетом этого обстоятельства все более важной становится серьезная поддержка фундаментальных научных исследований. Для того чтобы политики могли быстро адаптироваться к изменяющимся условиям, им необходимо знакомство со знаниями, позволяющими ориентироваться во все более сложном мире.

4. Выявлен потенциал к совместимости окружающей среды с другими аспектами нашей экономики. Научные экономические исследования ведут к созданию стратегий по охране окружающей среды, позволяющих свести к минимуму ущерб для экономической эффективности и производительности.

В силу того, что понятия затрат и выгод прочно укоренились в политике, связанной с охраной окружающей среды, лишь немногие помнят, что анализ затрат и выгод возник как результат экономических исследований. Такие ключевые понятия, как «экстерналии» и «общественные блага», отражающие взаимоотношения между переменными, задаваемыми окружающей средой, и другими экономическими переменными, были открыты в 1950-е гг. и подверглись дальнейшему развитию в 1960-е гг. Собственно, раннюю формулировку этих принципов можно найти в фундаментальных исследованиях Пигу 1920-х гг.¹³ и в работах Коуза начала 1960-х гг.¹⁴ Современные исследования привели к интеграции этих понятий и позволили использовать их при выработке политики, дружественной по отношению к окружающей среде и основанной на понимании того, что многие проблемы, связанные с окружающей средой, возникают вследствие неверного и неточного определения и установления прав собственности. Вообще, именно особая роль прав отличает деятельность, связанную с охраной окружающей среды, от прочих ее видов, обычно оставляемых на долю частного сектора. Несколько лет назад лишь в исследовательской литературе признавалась «проблема ресурсов общего пользования» (*problem of the commons*) как пример институционального провала, вызванного нечетким определением прав. Сейчас мы то и дело сталкиваемся с признанием институциональных сбоев, которые особенно характерны для политики, связанной с доступом к природным ресурсам — от рыболовных угодий до парков — и их использованием.

13. A. C. Pigou, *The Economics of Welfare* (London: Macmillan, 1920).

14. R. Coase, «The Problem of Social Cost», *Journal of Law & Economics*. 1960 3:1–44.

При классическом анализе выгод и затрат мы измеряем стоимость (*value*) данной вещи, определяемую социальными затратами на ее производство, и стоимость вещи, выражаемую ценой, которую люди готовы за нее платить. Окружающая среда по самой своей природе не в состоянии пройти этот рыночный тест. Однако между различными видами использования ресурсов все же имеются неявные компромиссы, и существует необходимость найти методы определения стоимости проблем, вызванных состоянием окружающей среды, по сравнению со стоимостью ресурсов, необходимых для ее сохранения. С одной стороны, окружающая среда имеет свою стоимость, но, с другой стороны, ресурсы, необходимые для сохранения окружающей среды, также имеют стоимость, особенно в том смысле, что они могут использоваться для производства других крайне необходимых вещей. При разработке многих из наиболее эффективных и результативных политических мер ключевое место занимал экономический анализ, позволявший выявить и измерить социальные выгоды и социальные затраты альтернативных подходов¹⁵.

Исследования последних лет продемонстрировали успешное создание технологий по выявлению информации о предпочтениях при наблюдении за реальным поведением. И хотя «окружающую среду» нельзя купить в магазине, о придаваемой ей ценности можно судить по тому выбору, который люди делают в повседневной жизни. Для количественной оценки переменных, связанных с окружающей средой, используются транспортные

15. Очевидными примерами могут служить президентские указы об использовании анализа выгод и затрат EO12291 и EO12886. Применение анализа выгод и затрат при оценке повторного лицензирования гидроэлектростанций требуется согласно Закону о защите потребителей электроэнергии (1986). Использование этих инструментов при оценке федерального регулирования предусматривалось и в Законопроекте Томпсона – Левина о реформе регулирования (S. 981). Более дюжины штатов требуют проводить анализ выгод и затрат при оценке принятых ими правил (см.: Robert W. Hahn, *In Defense of the Economic Analysis of Regulation* [Washington, D. C.: AEI Press, 2005]).

издержки (*travel costs*)¹⁶ и гедонистические ценовые методы, учитывающие свойства товаров, приобретаемых на рынке¹⁷. Использование этих методов — одно из свидетельств того, что при оценке нерыночных факторов все более широко применяется подход, основанный на выявленных предпочтениях¹⁸.

Кроме того, достигнуты довольно серьезные успехи в методике условной оценки (*contingent valuation*). Эта методика использует передовые методы опросов общественного мнения и анкетирования в целях выявления личной готовности платить за изменение состояния различных общественных благ (например, чистоты воды), которое может зависеть от публичной политики. Такая методика все чаще применяется как в ходе работы государственных учреждений, так и на судебных процессах для оценки экономического ущерба, наносимого сбросом отходов и другими видами деятельности, ухудшающими состояние окружающей среды.

В конце 1960-х — начале 1970-х гг. в журналах по математике и теоретической экономике разрабатывалась идея контроля над загрязнением окружающей среды с помо-

-
16. См.: Smith, V. K., and Y. Kaoru, «Signal or Noise: Explaining the Variation in Recreation Benefit Estimates». *American Journal of Agricultural Economics* (1990) 72:419–433; Smith, V. K., and J. C. Huang, «Can Markets Value Air Quality? A meta-analysis of hedonic property value models». *Journal of Political Economy* (1995) 103 (11):209–227; Walsh, Johnson, and McKean, «Benefit Transfer of Outdoor Recreation Demand Studies, 1968–1988», *Water Resources Research* 28 (3): 707–713.
 17. Эти методы широко применяются при налогообложении, в судебных процессах, при анализе выгод и затрат и оценке компенсации за порчу собственности. Много примеров содержится в *Appraisal Journal*.
 18. Myrick A. Freeman III, *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods* (Washington, D. C.: Resources for the Future, 1993); Joseph A. Herriges and Catherine L. Kling, eds., *Valuing Recreation and the Environment: Revealed Preference Methods in Theory and Practice* (Northampton, Mass.: Edward Elgar, 1999); J. B. Braden and C. D. Kolstad, eds., *Measuring the Demand for Environmental Quality* (New York: North-Holland, 1991); V. Kerry Smith, *Estimating Economic Values for Nature: Methods for Non-market Valuation* (Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 1996).

щью квот, продаваемых на рынке. Возможность успешного применения таких инструментов следовала из теоретических выкладок и большинства фундаментальных исследований. Эти идеи пришлись по душе немногим политикам, не сумев никого заинтересовать, однако в течение нескольких последующих лет они были уточнены, и уже в конце 1960-х — начале 1970-х гг. на их основе начали появляться политические предложения¹⁹. Повторимся: в экономике время от открытия до его применения очень невелико по научным стандартам. Политика торговли квотами (*cap-and-trade*) стала применяться для контроля над охотой, рыболовством и другими видами деятельности в сфере ресурсной экономики.

В 1975 г. Управление США по охране окружающей среды начало эксперименты с использованием экономических стимулов: этот подход получил название «Программа торговли квотами на выбросы» и представлял собой ограниченную систему выдачи подобных квот. С развитием теории и приобретением опыта стало ясно, что предсказания, сделанные на основе учета выгод, в отличие от классических командно-административных систем, оправдываются. Сегодня принцип торговли квотами применяется для решения многих проблем окружающей среды; самым ярким его проявлением стали принятые в 1990 г. поправки к Закону о чистом воздухе, определявшие квоты, предназначавшиеся к продаже на аукционе, который проводился Чикагским советом по торговле. Активность проявляется и на уровне штатов, о чем свидетельствует создание Калифорнийского регионального рынка стимулов к борьбе за чистый воздух (RECLAIM). В настоящее время, в соответствии с Конвенцией ООН по изменению климата, вступившей в силу с 21 марта 1994 г., предлагаются рыночные методы контроля над выбросами парниковых газов. Кроме того, после Киотской конференции экономисты разработали модели, позволяющие приглушить ряд высказываемых некото-

19. J. H. Dales, *Pollution, Property and Prices* (Toronto: University of Toronto Press, 1968).

рыми странами опасений в отношении использования экономических стимулов для контроля над состоянием окружающей среды; сейчас по всему миру ведется интенсивная проверка этих подходов, обладающих большим потенциалом по контролю над поведением, вызывающим глобальное потепление. Хотя успех такой амбициозной всемирной программы еще не очевиден и существует множество неизученных факторов, значение исследований, лежащих в ее основе, неоспоримо²⁰.

Подобные политические успехи обеспечиваются огромным объемом технической, математической и экспериментальной работы. В ходе этой работы подверглись уточнению ключевые концепции эффективности и были созданы методы по внедрению торговых инструментов (квот) в классические модели с тем, чтобы задействовать науку, на которую те опираются. Требовалось сформировать и привести в действие стимулы и разработать модели, позволяющие определить, какие меры возможно, а какие невозможно обосновать исключительно соображениями эффективности. Проводились эксперименты по проверке рыночных принципов, на которых основывалась данная политика. Новые направления политики (такие, как банкинг квот, частичное совпадение сфер применения квот и даже архитектура самих рынков) служили предметом многолетних научных исследований, прежде чем получали политическое воплощение. Итогом стало возникновение чрезвычайно важного класса социальных инструментов, позволяющих бороться с про-

20. D. J. Dudek and J. Palmisano, «Emissions Trading: Why Is This Thoroughbred Hobbled?» *Columbia Journal of Environmental Law* 13 (2) (1998): 217–256; R. W. Hahn, «Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders», *Journal of Economic Perspectives* 3 (2) (1989): 95–114; R. W. Hahn and G. L. Hester, «Marketable Permits: Lessons from Theory and Practice», *Ecology Law Quarterly* 16 (1989): 361–406; R. W. Hahn and G. L. Hester, «Where Did All the Market Go? An Analysis of EPA's Emission Trading Program», *Yale Journal of Regulation* 6 (1) (1989): 109–153; T. H. Tietenberg, *Emissions Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy* (Washington, D. C.: Resources for the Future, 1985); T. H. Tietenberg, «Economic Instruments for Environmental Regulation», *Oxford Review of Economic Policy* 6 (1) (1990): 17–33.

блемой загрязнения окружающей среды без ликвидации тех отраслей, которые являются источником загрязнения. Этот набор социальных инструментов не был бы создан без фундаментальных экономических исследований.

5. Современные коммуникационные и вычислительные технологии привели к созданию новых типов организации конкуренции и обладают потенциалом к вытеснению дорогостоящих традиционных бюрократических и административных процессов.

Вероятно, самой выразительной иллюстрацией возможностей экономических исследований в сочетании с коммуникационными и вычислительными технологиями стала продажа Федеральной комиссией по связи (ФКС) лицензий на частоты электромагнитного спектра, которая не только принесла миллиарды долларов в казну США, но и позволила распределить лицензии гораздо быстрее и дешевле, чем когда-либо в истории. В принципе, классический административный процесс отбора компаний, способных работать на конкретных частотах, был заменен продажей лицензий с аукциона. Разработанная в США архитектура аукционов, ориентированная на получение прибыли, стала предметом для подражания по всему земному шару.

Идея о том, что лицензии на теле- и радиовещание можно продавать с аукциона и что такая система отвечает интересам общественности, встречается в экономической литературе с начала 1970-х гг. Она выдвигалась наряду с другими предложениями о распределении общественной собственности – например, чтобы доступ к аэропортам определялся путем торговли квотами, а не посредством административных мер. Общая теория, связанная как с лицензиями ФКС, так и с правами на пользование аэропортами, в целом аналогична теории, лежащей в основе системы квот на выбросы в сфере охраны окружающей среды. Как и можно было ожидать, в момент появления этих предложений действовала система административного контроля. Соответственно, было необходимо изучить возможность проведения аукционов, которые бы выполняли те же самые функции, что и административные процессы, только более эффективно.

Кроме того, следовало рассмотреть возможности говора, а также прочие виды поведения, способные создавать проблемы там, где вместо административных процедур используется конкуренция. Таким образом, требовалось разработать новые формы аукционов, радикально отличавшиеся от всего, что встречалось в истории.

Начало 1970-х гг. стало временем обобщения и развития лабораторных экспериментальных методов в экономике. Фундаментальный принцип исследования рынков в лабораторных условиях был открыт Верноном Смитом в конце 1950-х гг.²¹, а принципиальные открытия, связанные с общественными благами и альтернативными механизмами их распределения, относятся к началу 1970-х гг.²², хотя вследствие задержек с публикацией эти открытия своевременно не получили должного признания. К середине 1970-х гг. лабораторные методы уже проникли в сферы бизнеса²³ и регулирования²⁴. К концу 1970-х гг. слияние теории и экспериментальной работы сыграло ключевую роль в изменении организации доступа к аэропортам в США²⁵. Этот пример дает представление о том, какой малый промежуток времени порой отделяет фундаментальные исследования в экономике от их важных практических приложений. Результатами лабораторных экспериментальных методов стали такие серьезные ре-

21. Vernon L. Smith, «An Experimental Study of Competitive Market Behavior», *Journal of Political Economy* 70 (2) (April 1962): 111–137.

22. M. Firoina and Charles R. Plott, «Committee Decisions under Majority Rule: An Experimental Study», *American Political Science Review* 72 (June 1978): 575–598.

23. Mike Levine and Charles R. Plott, «Agenda Influence and Its Implications», *Virginia Law Review* 63 (4) (May 1977): 561–604.

24. Charles R. Plott and James Hong, «Rate Filing Policies for Inland Water Transportation: An Experimental Approach», *Bell Journal of Economics* 13 (Spring 1982): 1–19.

25. D. Grether, R. M. Isaac, and Charles R. Plott, «Alternative Methods of Allocating Airport Slots: Performance and Evaluation» (paper prepared for the Civil Aeronautics Board, Polinomics Research Laboratories, Pasadena, Calif., 1979); опубликовано как: *The Allocation of Scarce Resources: Experimental Economics and the Problem of Allocating Airport Landing Slots* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989).

шения в сфере охраны окружающей среды, как создание RECLAIM в Южной Калифорнии²⁶. Современные лабораторные экспериментальные методы играли ключевую роль при подготовке Киотских договоренностей²⁷. Скрытое влияние фундаментальных лабораторных исследований сказывается на нашей жизни самым неожиданным образом, выражаясь как в ценах на транспортировку природного газа²⁸, так и в распределении донорских органов между больными, нуждающимися в их трансплантации²⁹, и даже в организации космических исследований³⁰.

Возможно, самым ярким результатом этих исследований стали аукционы ФКС, организованные на основе важнейших принципов экономики и теории игр. Эти аукционы прошли экспериментальную проверку до их применения на практике. Процесс их воплощения проходил в несколько этапов, начиная от небольших аукционов и с последующим постепенным переходом к более крупным³¹. Результаты каждого этапа подвергались изучению,

26. Dale Carlson, Charles Forman, John Ledyard, Nancy Olmstead, Charles Plott, David Porter, and Anne Sholtz, «An Analysis and Recommendation for the Terms of the RECLAIM Trading Credit» (South Coast Air Quality Management District, April 1993); Dale Carlson, Charles Forman, Nancy Olmstead, John Ledyard, David Porter, and Anne Sholtz, «An Analysis of the Information and Reporting Requirements, Market Architectures, Operational and Regulatory Issues, and Derivative Instruments for RECLAIM», (South Coast Air Quality Management District, July 1993).

27. Richard Baron, «Emission Trading: A Real Time Simulation», Paper presented at COP6, The Hague, IEA. AIE, November 13–24, 2000.

28. Charles R. Plott, «Research on Pricing in a Gas Transportation Network», Office of Economic Policy Technical Report no. 88–2, Federal Energy Regulatory Commission (Washington, D. C., July 1988); Kevin McCabe, Stephen Rassenti, Stanley Reynolds, and Vernon Smith, «Market Competition, and Efficiency in Natural Gas Pipeline Networks», *Natural Gas* 6 (3):23–26, October 1989.

29. Alvin E. Roth, Tayfun Sönmez, and M. Utku Ünver, «Kidney Exchange», *Quarterly Journal of Economics* 119 (2) (May 2004): 457–488.

30. David Porter and Randi Wessen, «Market-Based Approaches for Controlling Space Mission Costs: The Cassini Resource Exchange», *Journal of Reduced Mission Operations Costs* 1 (1): 9–25, March 1998.

31. Описание этого процесса см.: John McMillan, «Selling Spectrum

после чего производился соответствующий пересмотр правил и процедур. Это позволило добиться безусловного успеха, принеся такую экономическую выгоду, которая намного перекрывала все расходы на финансирование экономических исследований за всю их историю. Опять же, мы ясно видим, насколько прибыльным бывает выделение небольших сумм на финансирование фундаментальных исследований в экономике и как поразительно быстро по научным стандартам результаты этих исследований находят применение на практике.

б. Организация, эффективность и общее функционирование частных, государственных и военных предприятий радикально улучшились благодаря использованию методов, почерпнутых из экономических дисциплин, исследования операций, статистики и науки о принятии решений. Методы минимизации затрат, планирования, прогнозирования, разработки стратегий и контроля позволили создать самую успешную экономическую машину из всех, известных в истории.

При изучении американской военной операции «Буря в пустыне», проведенной в 1991 г. в Ираке, массовая печать почти сразу же объявила организацию логистики, включая доставку припасов, военного оборудования и войск, ключевым элементом успеха, оказавшего колоссальное влияние на жизнь людей по всему земному шару. Однако в газетах не упоминался тот факт, что принципиальные инструменты, использовавшиеся при решении этих задач, являлись плодами фундаментальных научных разработок в экономике и родственных дисциплинах. Без этих исследований наш мир был бы совсем другим.

Созданию инструментов, обеспечивающих и облегчающих принятие сложных решений, издавна уделялось большое внимание в экономике и связанных с ней дисциплинах — исследовании операций и теории при-

Rights», *Journal of Economic Perspectives* 8 (3): 145–162; об использовании экспериментальных методов в этом процессе см.: Charles R. Plott, «Laboratory Experimental Testbeds: Application to the PCS Auction», *Journal of Economics and Management Strategy* 6 (3) (Fall 1997): 605–638.

нятия решений. Такие инструменты, как анализ затрат и результатов, линейное и нелинейное программирование, в течение десятилетий подвергались уточнению и интерпретации, прежде чем были разработаны хорошо известные современные приложения. Многие из наших отраслей не в состоянии функционировать без них. Эти инструменты находят широкое применение при составлении расписаний авиарейсов; разработке поисковых систем, прекрасно знакомых пользователям Интернета; проектировании сборочных линий и крупных производств (от нефтеперерабатывающих предприятий и заводов по производству пластмасс до кондитерских фабрик)³².

В тех случаях, когда принимаются решения, мы используем инструменты прогнозирования. Развитие представлений о том, когда такие инструменты могут, а когда не могут применяться, а также усовершенствование ма-

32. Из тысяч подобных приложений десятки были засняты на видео и находятся в открытом доступе по адресу: www.informs.org/Edelman. Примерами являются методы интегрированного планирования (в Почтовой службе США, государственных школах округа Джонсон, в китайском планировании и во Всемирном банке, и в *Pacific Lumber*); управление запасами (в *Hewlett-Packard*, «IBM и Исследовательском институте электроэнергии»); линейное программирование (в *United Airlines*, *Pacific Lumber* и *Harris Corporation*); менеджмент логистики (в *IBM*); стратегия маркетинга (в *AT&T*); многокритериальное принятие решений (в Армии США, *IBM*, египетском правительстве, *Marriott* и нидерландском Управлении водных ресурсов); сетевая оптимизация (в *Procter & Gamble*, *AT&T*, *Bellcore* и *NYNEX*); оптимизация (в *GRT*, *CITGO*, *Mobil* и полицейском управлении Сан-Франциско); контроль процессов (в *Cerestar*); определение очередности (в муниципалитете Нью-Йорка, пожарном управлении Нью-Хейвена и *L. L. Bean*); анализ рисков (в НАСА и Министерстве энергетики США); модели расписания (в *Pacific Gas and Electric* и *Blue Bell*); симуляционное моделирование (в *Reynolds Metals* и *Monsanto*); стохастическое программирование (в *Electrobras* и *Cepel Brazil*); управление поставками (в *IBM*); исследование в сфере транспорта (на Французских национальных железных дорогах, в воздушно-десантных войсках США и израильских ВВС). Прочие бесчисленные примеры можно найти в журнале *Interfaces*.

тематических инструментов требует сочетания таких сфер, как статистика и эконометрика. При использовании в экономическом и производственном окружении усовершенствованные методы прогнозирования позволяют сэкономить миллиарды долларов. Методы, всего несколько назад являвшиеся темой наиболее передовых разработок, сейчас встречаются в самых распространенных пакетах компьютерных программ и используются в тысячах приложений для бизнеса.

В основе стратегического анализа лежит математическая теория игр. Можно было бы подумать, что использование этого анализа ограничено военной сферой, но в реальности он широчайшим образом применяется в качестве рабочего инструмента менеджерами, осуществляющими стратегическое взаимодействие в условиях конкуренции. Ошибки в бизнесе могут дорого обойтись не только компании, но и ее клиентам, наемным работникам и экономике в целом. Такие ошибки порой могут быть результатом неумения выявить и понять решения конкурентов. Иногда люди представляют себе бизнес как войну — как игру с нулевой суммой, в которой приобретения одних обязательно оборачиваются потерями для других. Однако из самых элементарных экономических принципов следует, что в экономике выигравшими могут быть все, а инструменты, обеспечивающие этот выигрыш, нам дает теория игр.

7. Экономика промышленности и организационная психология, человеческие факторы и экономическая социология дают возможность выявить элементы, оптимизирующие рабочее окружение и повышающие производительность. Позволяя предсказывать размах и последствия тенденций, связанных с ростом населения и международной иммиграции, эти науки помогают организациям повысить эффективность их работы при использовании культурно разнородной американской рабочей силы.

Достижения теории организаций и экономической психологии привели к революции в кадровой политике и методах организации сложного интерактивного окружения. Колоссальное количество консультантов, работающих с крупными фирмами и государственными учреждениями

ми, и спрос на их услуги свидетельствуют о том, насколько они помогают повысить эффективность. «Командная» концепция организации производства вытекает непосредственно из выводов теории игр и систем стимулов, разработанных в ходе экономических исследований, и представляет собой одно из самых ярких и широко используемых проявлений этих исследований. Некоторые обозреватели объясняют наблюдаемый нами чрезвычайно длительный период непрерывного роста производительности именно этими организационными изменениями.

Помимо этого, модели, разработанные экономистами-демографами, позволяют нам оценивать природу и экономические последствия иммиграции, включая тот вклад, который иммигранты внесли в развитие ряда секторов услуг и высоких технологий в американской экономике. Фундаментальные исследования миграционных факторов дают возможность экономистам и полисимэйкерам находить компромисс между стремлением потенциальных мигрантов попасть в США и потребностью в рабочей силе, существующей у потенциальных нанимателей иммигрантов. Эта фундаментальная теория в течение десятилетий способствовала привлечению внимания к природе иммиграционной политики США и привела к использованию экономических критериев при принятии решений о том, какие количество и состав иммигрантов наиболее отвечают национальным интересам страны.

Теоретические и эмпирические достижения в прогнозировании демографических тенденций (включая миграцию) занимают ключевое место при выработке эффективной политики и осуществлении политических изменений. Например, демографические модели, вытекающие из экономического анализа, играют важную роль при установлении пределов для демографических прогнозов, на которых основывается система социального страхования, а также при оценке затрат в секторе здравоохранения, связанных со старением населения, и определения долгосрочных преобразований в структуре спроса на товары потребления, вызванных изменениями возрастного и этнического состава населения.

8. *Размещение и перемещение экономической деятельности имеет ключевое значение для экономического здоровья целых регионов нашей страны и ее городов. Исследования в сфере региональной экономики и экономической географии способствуют повышению эффективности этих процессов, тем самым принося пользу сотням тысяч людей.*

Пространственное размещение и местоположение играют особую роль в экономических взаимоотношениях. Пространственные конфигурации стремятся к такой структуре, которая минимизирует затраты на транспорт и связь, — открытие этого обстоятельства привело к важному вкладу со стороны региональной экономики и географии, находящему самые неожиданные применения. Мало кто догадывается, что на карты, составляемые практически для любых целей — от карт городов и дорог до климатических карт, — значительное влияние оказывает фундаментальная наука как основа этих дисциплин. Ожидается, что они позволят нам составить представление о том, к каким последствиям приведет использование Интернета и резкое снижение затрат на связь.

Исследования пространственного распределения экономики в значительной степени опираются на идею о функциональных регионах, впервые выдвинутую в 1920-х гг. Заинтересованность в понимании функциональных взаимосвязей между различными явлениями в региональном пространстве привела к картографированию целого спектра переменных, без учета которых невозможно проведение разумной политики и научное понимание. Например, та информация, которую можно почерпнуть из соответствующих карт об изменении структуры землепользования, используется при разработке планов землепользования на всех уровнях от местного до национального. В научной сфере на попытках составить карты таких факторов, как количество осадков и испаряемость, строится вся работа по изучению и моделированию динамики климатической системы. В чисто экономической сфере интерес к взаимозависимости явлений в региональном пространстве привел к созданию моделей, позволяющих объяснить закономерности, наблюдающиеся в картине расселения и землепользования (такие, как

теория центральных мест). Сопоставление реальности с ожидаемыми закономерностями дает возможность выявить достоинства и недостатки, а также ту роль, которую неэкономические силы могли играть при возникновении конкретной картины расселения и землепользования.

Исследования в экономической географии посвящены и другим принципиальным вопросам. Например, каким образом и почему товары, деньги и информация перемещаются из одного места в другое; какие свойства данного места обеспечивают его успех или неудачи по сравнению с другими местами; каким образом политическое и экономическое развитие может отразиться на относительном успехе данного региона? Польза изучения последнего вопроса демонстрируется в работе Энн Маркузен и ее коллег о взаимосвязи между региональным экономическим ростом в США и структурой военных расходов. Военные расходы во времена «горячих войн» (Вторая мировая война, корейская война, война во Вьетнаме) оказывали совершенно иное географическое влияние, чем военные расходы в те периоды, когда преобладала холодная война. Подобные исследования проливают свет на дифференцированное влияние различных инициатив в сфере государственных расходов, серьезно сказываясь на последующих решениях относительно регионального распределения средств, выделяемых на государственную оборону. Прочие экономико-географические исследования позволяют нам понять, почему одни регионы в конкретных условиях демонстрируют лучшие результаты, чем другие, и каким образом сочетание социальных, политических и материальных условий конкретного места может сказываться на потенциальном успехе тех или иных деловых проектов³³.

33. Ann Markusen, Peter Hall, Scott Campbell, and Sabina Deitrick, *The Rise of the Sunbelt: The Military Remapping of Industrial America* (New York: Oxford University Press, 1991). В числе других полезных ссылок можно упомянуть: National Research Council, *Rediscovering Geography: New Relevance for Science and Society*, Rediscovering Geography Committee, Board on Earth Sciences and Resources, Commission on Geosciences, Environment, and Resources, National

В сфере здравоохранения решения о том, где будет расположено конкретное учреждение, должны приниматься с учетом пространственного распределения жителей, болезней и соответствующих служб. Географические исследования, посвященные вопросу выгодного местоположения, позволяют находить конкретные варианты экономически эффективной организации необходимых услуг здравоохранения. Изучение региональной экономики и географии также помогает нам понять, где возникают очаги болезней (например, СПИДа) и как те потом распространяются.

Кроме того, предметом исследований являются изменения окружающей среды и наши представления о них. Региональные и географические исследования как пространственного распределения явлений, так и их взаимосвязи на местах дают нам принципиальную возможность понять, каким образом люди преобразуют окружающую среду. Например, изучение распространения плутония в системе реки Рио-Гранде дало возможность обнаружить источники плутониевого загрязнения. Более масштабная работа географов по изучению пространственной взаимосвязи между климатом и растительностью занимает ключевое место в попытках реконструировать историю климата четвертичного периода — необходимого шага при оценке той степени, в какой глобальное потепление может быть результатом человеческой жизнедеятельности.

9. Занятость, процесс создания и размещения рабочих мест, а также процесс привлечения наемных служащих имеют принципиальное значение для способности любой экономики приносить доход. Научные экономические исследования позволили радикально оптимизировать эти процессы.

Research Council (Washington, D. C.: National Academy Press, 1997); Susan Hanson, ed., *Ten Geographic Ideas That Changed the World* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1997); Susan Hanson, ed., *Geography's Inner Worlds: Pervasive Themes in Contemporary American Geography* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1992); и Paul Krugman, *Geography and Trade* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991).

Частные компании, некоммерческие организации и государственные учреждения постоянно принимают миллионы решений, связанных с наиболее эффективным использованием трудовых ресурсов и капитала. Эти решения касаются того, сколько и каких работников нанять, где размещать производственные мощности и какого они должны быть размера, а также каким образом организовать взаимосвязи между производственными мощностями, расположенными на удалении друг от друга. Все эти решения включают в себя сравнение прибыльности и убыточности тех или иных вариантов.

Деловые предприятия и государственные учреждения регулярно пользуются информацией и инструментами экономического планирования, источником которых являются исследования по экономике труда и управления, проводившиеся в период после Второй мировой войны. Собственно, концепции организационного планирования, связанные с «человеческим капиталом», восходят непосредственно к революционной работе Джейкоба Минсера и Гэри Беккера в сфере экономики труда, созданной сразу же после войны.

Аналогичным образом ключевую роль в политических дебатах играли обсуждение возможной политики по реформированию системы социального обеспечения, поощряющей получателей пособий к выходу на работу, и фундаментальные исследования, посвященные эффективности различных программ и политических мер, направленных на создание рабочих мест, повышение заработной платы и рост производительности. В значительной мере эти исследования опирались на социальный экспериментальный анализ и включали оценку общественных затрат и выгод при осуществлении альтернативной политики, связанной с рынком труда. Представляется сомнительным, чтобы драконовская реформа законодательства в области социального обеспечения 1996 г. могла привести к таким успехам, которых она добилась, если бы она проводилась без учета итогов прежних исследований и почерпнутой из них информации — исследований, лежавших в основе политической дискуссии, которая способствовала принятию и воплощению этого законодательства.

10. *Снижение нормы сбережений вызывает серьезные опасения за судьбу системы социального обеспечения, являющейся важнейшей формой поддержки для многих домохозяйств, чьи члены приближаются к пенсионному возрасту. Доля экономически активного населения среди пожилых американцев за минувшие годы резко сократилась при одновременном возрастании средней продолжительности жизни. Поведенческие, экономические и общественные науки позволяют выявить влияние государственных и частных пенсий, наличия медицинской страховки и изменений уровня заболеваемости и нетрудоспособности на принятие решений о выходе на пенсию, в то же время указывая возможные пути реформирования системы и оценивая их последствия для различных групп американцев.*

Немногие из нас имеют представление об инструментах, используемых для защиты наших сбережений. Большие успехи в финансовой сфере, основанные на фундаментальных исследованиях в теории принятия решений и эконометрике, революционизировали менеджмент наших сбережений и способы снижения риска. Эти усовершенствования не только защищают стареющее население, но и снимают часть бремени с государственных учреждений. За доказательствами далеко ходить не надо: достаточно взглянуть на кнопки карманного калькулятора для финансовых расчетов, чтобы увидеть понятия и термины, которые всего лишь несколько лет назад встречались только в самых специальных экономических журналах.

Сегодня подобные понятия помогают управлять портфелями крупнейших паевых инвестиционных фондов. Собственно, сама возможность получения прибыли с помощью паевых инвестиционных фондов следует из принципов, освещавшихся в научной литературе 1960–1970-х гг. К этой литературе восходят не только приемы управления и структура организаций, работающих со сбережениями, но и используемые ими рыночные инструменты — такие, как опционы и прочие тонкие финансовые инструменты, играющие ключевую роль при снижении рисков, — также являющиеся продуктом этих научных исследований.

Другой всем знакомый пример — индексация, идея которой вытекает непосредственно из экономической теории. В январе 1997 г. американское правительство по инициа-

тиве Лоуренса Саммерса выпустило свои первые индексируемые облигации. Однако, например, индексируемые трудовые контракты появились еще раньше. В основе подобной политики лежит теория индексации, и Бюро статистики труда изменяет методы вычисления потребительских цен, откликаясь на критику, следующую из применения экономической теории [Boskin Commission Report, 1996]. Принципы, разработанные в этой теории, получили очень широкое распространение, начиная от оценки кредитоспособности заемщиков при предоставлении ипотечных кредитов и кончая агентствами *Fannie Mae* и *Freddy Mac*, включая использование этих принципов банками, которые в настоящее время все меньше полагаются на онлайн-оценки (*online appraisals*), выказывая предпочтение моделям автоматизированной оценки (AVM), которые основываются на экономических моделях, и моментальным компьютеризированным оценкам собственности. В результате оценка кредитоспособности заемщиков становится автоматизированной и моментальной.

Предметами исследований служили не только теория и инструменты по защите наших сбережений, но и более глубокие проблемы демографических и экономических тенденций и их политических последствий. В течение последнего десятилетия национальная норма сбережений в США, определяемая как (а) сумма условно чистой продукции (*total net output*) (ВВП минус амортизация) за вычетом общего (государственного и частного) потребления, деленная на (б) условно чистую продукцию, составляла примерно половину от соответствующего уровня в 1950–1960-х гг. Более низкая норма сбережений означает более низкую норму внутренних инвестиций, а соответственно, и более низкие темпы роста зданий, сооружений, оборудования и жилья — а этот капитал представляет собой производственные орудия американских трудящихся. Чем больше орудий у них есть и чем они лучше, тем больше наши трудящиеся могут произвести и, соответственно, заработать. Хотя американская экономика в конце XX в. росла быстрыми темпами, общий экономический рост США с начала 1970-х гг. был невысоким. Незначительно повысилась и реальная заработная плата американских трудящихся.

За подобными сложными тенденциями стоит множество взаимосвязанных причин, и усилия ученых по их выявлению порой ведут к очень неожиданным выводам. Как отмечают Гокхейл, Котликофф и Сабелхус³⁴, сокращение сбережений в США в значительной степени обусловлено крупномасштабным перераспределением средств между поколениями, связанным с развитием социального страхования и системы *Medicare*. Это исследование подтверждает предсказания теории Франко Модильяни о жизненном цикле сбережений, согласно которой молодые сберегают, а пожилые тратят, и, соответственно, перераспределение средств от молодых к старым повышает общий уровень потребления и снижает общенациональный уровень сбережений.

Гипотеза о существовании различий в поведении поколений, влекущая за собой важные политические последствия, привела к появлению концепции метода учета поколений (*generational accounting*)³⁵. Такой подход сейчас используется почти в тридцати странах мира — главным образом на государственном уровне. Он позволяет выяснить, какие именно поколения будут платить по счетам государства, и, соответственно, дает возможность оценить, может ли государство позволить себе проведение текущей фискальной политики и насколько та устойчива.

Сейчас многие экономисты работают над реформированием системы социального страхования. Теоретические основы для этой работы были заложены Полом Самуэльсоном и Питером Даймондом. В настоящее время в центре дискуссий находятся реформаторские предложения Джона Шовена, Генри Аарона и Мартина Фельдстейна. Экономические исследования позволяют привлечь

34. Gokhale, Jagadeesh, Laurence J. Kotlikoff, and John Sabelhaus, «Understanding the Postwar Decline in U.S. Saving: A Cohort Analysis», in William Brainard and George L. Perry, eds., *Brookings Papers on Economic Activity* 1 (1996): 315–390.

35. См.: Laurence J. Kotlikoff, *Generational Accounting* (New York: Free Press, 1992), and Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, and Will Leibfritz, eds., *Generational Accounting around the World* (Chicago: University of Chicago Press, 1999).

внимание к проблеме актуарных обязательств (*unfunded liability*), в то же время предлагая различные решения.

11. *Экономическая теория вносит вклад в понимание причин и последствий бедности. Хотя вопрос приемлемой политики по искоренению бедности остается открытым, экономическая наука является основным источником предложений в этой сфере.*

Существование бедности, несмотря на богатство страны и экономический рост, считается давней социальной проблемой, решению которой уделяются серьезные исследовательские усилия, особенно со стороны экономистов и социологов. Возможно, именно в этой сфере взаимодействие между политиками и общественными науками привело к самым большим успехам в смысле совершенствования социальной политики и к самым значительным научным прорывам. Специальные исследования в области бедности начали проводиться в ответ на объявленную правительством в середине 1960-х гг. войну с бедностью, а крупные научные успехи на этом направлении, в свою очередь, задавали с тех пор направление для эволюции социальной политики и политики в сфере социального обеспечения³⁶.

Серьезные успехи в составлении баз данных (например, такие крупные исследования методом поперечных срезов, как Исследование современного состояния населения (*Current Population Survey*), проведение переписи населения, а также такие панельные исследования, как Мичиганское панельное исследование динамики доходов) и развитие компьютерных технологий привели к существенному прогрессу в измерении переменных, отражающих доступ к ресурсам и имеющиеся потребности. Эти измерения необходимы как для выявления численности и социального состава бедных, так и для оценки уровня экономического неравенства и связанных с ним тенден-

36. Взаимоотношения между фундаментальными исследованиями, прикладными исследованиями и выработкой политики в этой сфере обсуждаются в: Robert Haveman, *Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Sciences* (Madison: University of Wisconsin Press, 1987).

ций. Ранние грубые критерии бедности были заменены критериями, разработанными в экономической теории и основанными на точном измерении источников существования жилых ячеек (*living units*) различного размера и состава. Эта работа способствовала принятию в 1969 г. официального национального критерия бедности³⁷.

Многочисленные исследования экономической структуры национальных систем социального страхования и социального обеспечения позволили оценить, насколько те лишают население стимулов к экономической активности и созданию сбережений; признание этого баланса между эффективностью и равенством повлекло за собой поиск путей политической реформы и такой перестройки системы, которая бы способствовала сокращению бедности и в то же время не оказывала отрицательного воздействия на эффективность экономики. Именно эти исследования стояли за крупными политическими сдвигами 1980–1990-х гг., кульминацией которых стала текущая политика под лозунгом «С пособия — на работу!». Оценки влияния денежных пособий на эффективность, наряду с действенностью политических мер в смысле перераспределения доходов (и сокращения бедности), лежали в основе дискуссий по многочисленным проектам политических реформ, начиная от Плана содействия семьям, выдвинутого президентом Никсоном, и кончая Программой президента Джимми Картера по улучшению условий труда и повышению доходов, а также от проектов отрицательного подоходного налога и налогового кредита на заработанный доход и до текущей реформы по принципу «с пособия — на работу». Каждое из этих предложений

37. Нобелевский лауреат Джеймс Тобин следующим образом высказался о разработке этого официального национального экономического показателя: «Принятие [этого] конкретного количественного критерия... будет иметь длительные и далеко идущие политические последствия... Пока у нас есть семьи, живущие за официальной чертой бедности, ни один политик не сможет... игнорировать неоднократные торжественные признания обязательств общества перед его беднейшими членами»: James Tobin, «Raising the Incomes of the Poor», in Kermit Gordon, ed., *Agenda for the Nation* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1970), 83.

строилось на исследованиях в области бедности, которые играли важную роль при оценке воздействия подобных мер на предложение рабочей силы и сбережения, их возможного влияния на структуру семей, фертильность и региональное производство, а также на численность бедных и их социальный состав.

Эти эмпирические исследования, основывающиеся на крупных массивах данных и нередко длившиеся в течение долгого времени, привели к важным открытиям, касающимся социальной мобильности, приобретения экономического статуса и динамики потоков доходов и их изменения. Благодаря этим исследованиям аналитики, политики и граждане тоже начали относиться к образованию и профессиональной подготовке как к инвестициям, обеспечивающим такую отдачу в смысле производительности, которая равна отдаче от инвестиций в машины и оборудование или даже превышает ее. Помимо этого, влияние дискриминации и сегрегации, наблюдающейся на рынках труда и жилья, на национальную производительность и бедность послужило поводом для национальных дискуссий о том, как смягчить эти проблемы.

Эти исследования, служа источником информации и знаний для разработки эффективной социальной политики, в то же время привели к важным достижениям в общественных науках, нашедшим применение в прочих многочисленных сферах. В ответ на неуверенность в способности политических интервенций сократить бедность был разработан принципиально новый подход к исследованиям в социальной сфере, известный как исследования в области анализа и оценки политики. Фундаментальные экономические концепции социальных выгод и затрат были уточнены и стали применяться к человеческим ресурсам и социальной помощи, после чего анализ социальных выгод и затрат превратился в стандартный инструмент для оценки государственного вмешательства.

Кроме того, в ответ на проблемы, с которыми сталкивались исследователи в своем стремлении понять последствия политического вмешательства для поведения в социальной сфере, был разработан ряд фундаментальных эконометрических методов, включая методы коррекции

селективности и структурного моделирования. Сейчас эти методы широко применяются в научных исследованиях в самых различных дисциплинах, относящихся к людям и их поведению. Конкретно в методе социального экспериментирования используются контрольно-экспериментальные естественно-научные концепции случайной выборки, применяемые к политическим вмешательствам в социальной сфере — отрицательному подоходному налогу, страхованию здоровья, жилищным субсидиям, программам обучения и профессиональной подготовки. В настоящее время этот метод стал стандартным при разработке и предложении инициатив в области публичной политики и реформ в сферах, далеко выходящих за рамки проблемы бедности (например, связанных с политикой как в области образования и жилья, так и назначения цен на коммунальные услуги), и все чаще используется для оценки изменений в организации компаний и процессов на рынке труда.

Модель симулирования микроданных представляет собой компьютеризованный процесс оценки влияния политических вмешательств на индивидов, семьи и их поведение. Этот исследовательский инструмент, влекущий за собой далеко идущие последствия, был создан в ходе исследований, посвященных проблеме бедности. Вместе с осуществлением крупных репрезентативных выборочных обследований американского населения после 1960 г. появилась возможность учитывать правила и структуру инициатив в сфере перераспределения доходов, налогообложения и регулирования при каждом выборочном обследовании (а соответственно, и применительно к различным группам населения или ко всей стране) с целью оценить изменения в распределении доходов и в поведении, вызванные теми или иными политическими изменениями. Этот исследовательский метод со временем становился все более сложным, включая в себя динамические структуры и поведенческую реакцию. В настоящее время существует немало подобных методов и моделей, регулярно используемых Министерством финансов, Министерством здравоохранения и социального обеспечения, Службой социального обеспечения и Бюджет-

ным управлением Конгресса для оценки эффективности и распределения воздействия политических предложений, относящихся к самым различным сферам.

Применение при политических вмешательствах оценок, полученных в ходе экономических и социальных исследований в этой сфере, отличает США от большинства стран Западной Европы, где на государственные инициативы в сфере социального обеспечения также выделяются крупные ресурсы, но при отсутствии оценок эффективности этих мер и их поведенческого и распределительного эффекта. Более высокие показатели американского рынка труда с точки зрения производительности и создания рабочих мест по сравнению с другими крупными социальными государствами отчасти объясняются постоянным анализом эффективности политических инициатив, который проводится экономистами и представителями общественных наук. Этот прикладной исследовательский подход, по большей части неизвестный в других странах, стал возможным лишь благодаря государственной поддержке фундаментальных исследований, на которых основываются данные методы.

Заключительные замечания

Данная глава написана с оборонительной позиции. То, что результаты фундаментальных исследований в экономике малоизвестны за пределами экономической сферы, представляется достаточно очевидным. Например, уровень финансирования фундаментальных исследований в экономике остается постыдно низким: финансирование исследовательской работы среднего доктора наук в экономике составляет лишь ничтожную долю аналогичного финансирования в других науках (см. табл. 0.1 и рис. 0.1). Средства, выделяемые Национальным научным фондом (ННФ) на экономику, не увеличиваются в течение десятилетий, несмотря на постоянный рост общего бюджета Фонда (см. рис. 0.2 и 0.3). Собственно, в реальном исчислении финансирование экономических исследований ННФ с начала 1990-х гг. застыло на одном уровне,

ТАБЛИЦА 0.1. Финансирование фундаментальных исследований за счет средств ННФ и других федеральных источников и число докторов наук, работающих в данных областях

Область	Число докторов наук			ННФ, тыс. долл.			Все федеральные источники, тыс. долл.			Федеральное финансирование на одного доктора наук, тыс. долл.		
	1980	1989	2004	1980	1989	2004	1980	1989	2004	1980	1989	2004
Инженерное дело	2 479	4 526	5 775	89 372	175 784	193 790	465 228	1 138 797	2 171 711	188	251	376
Математика	744	861	1 076	27 166	73 229	193 159	66 825	169 696	479 075	90	197	445
Астрономия и астрофизика	121	113	165	34 487	82 305	202 087	279 420	541 021	765 356	2 309	4 788	4 639
Физика	862	1 165	1 186	95 593	159 784	219 214	668 155	1 383 049	1 904 521	775	1 187	1 606
Химия	1 538	1 971	2 127	68 385	121 007	177 284	256 922	526 668	775 963	167	267	365
Изучение Земли, атмосферы и моря	628	738	686	253 223	416 256	663 060	522 360	993 408	2 022 913	832	1 346	2 949
Информатика и компьютеры	218	612	948	20 603	67 068	532 332	46 215	14 8481	712 183	212	243	751
Биология	3 803	4 106	5 939	148 567	266 627	450 073	1 185 974	2 752 249	7 222 801	312	670	1 216
Психология	3 098	3 209	3 327	11 875	12 450	2 871	84 206	200 532	979 225	27	62	294
Экономика*	846	1 035	1 069	10 297	9 404	17 803	404 010	38 001	47 992	47	37	45
Политология**	607	541	946	3 544	3 280	5 981	7 403	6 376	6 736	12	12	7
Антропология	370	324	531	6 812	8 375	9 856	14 234	13 069	12 875	38	40	24
Социология***	663	494	599	4 300	2 853	4 409	25 377	47 211	48 578	38	96	81
Прочее****	475	559	993	11 891	11 189	123 344	60 156	63 455	303 110	127	114	305

ИСТОЧНИКИ: Early Release of Summary Statistics on Science and Engineering Doctorates, NSF, March 1990. Federal Funds for Research and Development, Federal Obligations for Research by Agency and Detailed Field of Science and Engineering: Fiscal years 1970–2003, NSF.

ПРИМЕЧАНИЯ: * Экономика, эконометрия, урбанистика, исследования в сфере государственной политики. ** Страноведение, государственное управление, политология, международные отношения. *** Криминология, социология, общественные науки. **** География, история науки, лингвистика, статистика.

хотя финансирование других наук стабильно и заметно возрастает. Можно задаться вопросом: не получают ли фундаментальные исследования в экономике финансирования из других источников, помимо ННФ? К сожалению, на экономику не распространяется действие хорошо финансируемых и имеющих большой штат программ, осуществляемых государственными учреждениями, в то время как многие из этих учреждений оказывают значительную поддержку другим наукам. Для большей наглядности отметим, что ежегодно другим наукам выделяют больше средств, чем экономика получала за всю историю человечества, и такой перекося финансирования существует на протяжении десятилетий.

Что касается отдачи на каждый доллар, истраченный на исследования, и, безусловно, отдачи на каждый доллар предельных затрат на исследования, экономику следует объявить самой рентабельной из всех наук. Однако мы не слышим пения хоров и не видим газетных статей, расхваливающих ее на все лады. Никто не пытается привлечь внимание к экономическим открытиям и тем благам, которые они приносят общественности. Никто

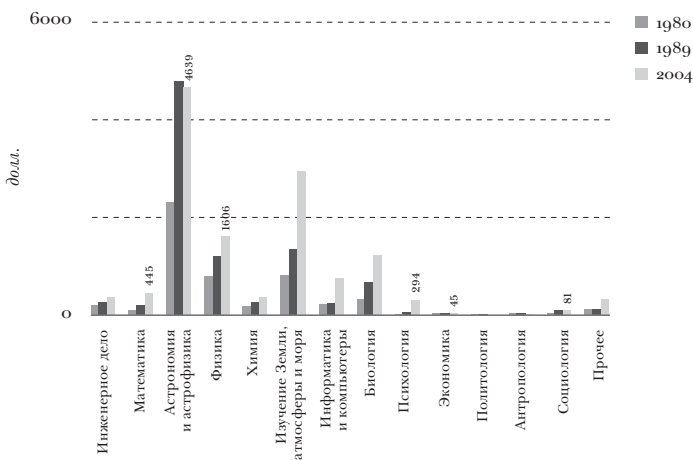


РИС. 0.1.
Финансирование из всех федеральных источников, приходящееся на одного доктора наук

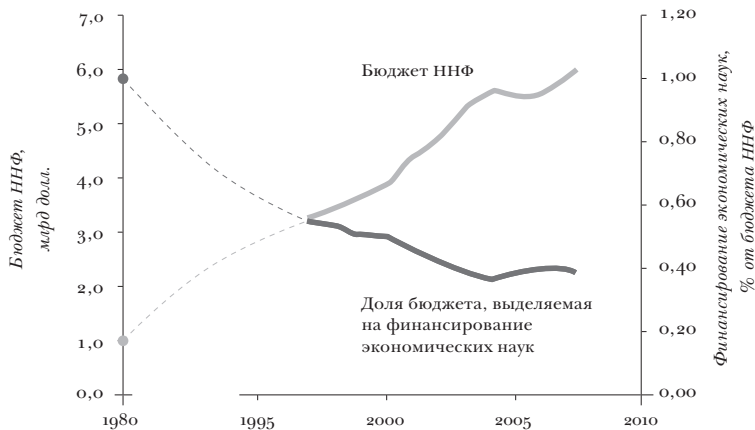


РИС. 0.2.

Бюджет ННФ (в млрд долл.) и доля средств, выделяемых на финансирование экономики, от общего бюджета ННФ

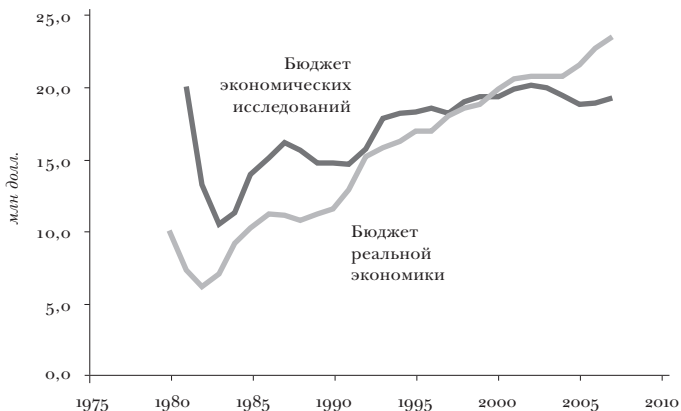


РИС. 0.3.

Финансирование экономических исследований из средств ННФ по годам

не требует увеличить финансирование исследований. Напротив, экономику нередко зачисляют в презренную рубрику «гуманитарных наук», предполагая, что прогресс в этой сфере не так важен или не так вероятен, как в «настоящих» науках. Я подозреваю, что экономисты терпят такое пренебрежение просто потому, что сами не понимают, чего они достигли в своей профессии. Надеюсь, эта и последующие главы книги помогут исправить подобную ситуацию.

В основу данной главы положены ответы нескольких экономистов, которых я несколько лет назад попросил помочь мне подготовить выступление перед Конгрессом в защиту экономики. Ими же сообщены фигурирующие здесь подробности. Мне бы хотелось выразить признательность и благодарность следующим исследователям, которых, по сути, следовало бы назвать в качестве соавторов: Бобу Бордли, Лэнсу Дэвису, Бобу Хэвмену, Ларри Котликоффу, Алеку Мерфи, Рэю Ризмену, Стиву Шэвеллу, Майку Ширеру, Роберту Шиллеру, Джону Тейлору и Оливеру Уильямсону.

Комментарий

Дэниел С. Хамермеш

Обзор, сделанный Чарльзом Плоттом, представляет собой проницательное, полезное резюме общих вопросов и конкретных тем, затрагиваемых в настоящей книге. Критиковать здесь практически нечего — собственно, всеохватность данной главы делает ее почти неуязвимой для какой-либо конкретной критики. Вместо этого мне хотелось бы остановиться на условиях, при которых экономические идеи могут влиять на политику, и продемонстрировать широту этих приложений в смысле занимаемого ими места, нежели спектра различных типов политического воздействия.

Прежде всего следует отметить, что взаимоотношения между экономической мыслью и политикой в корне отличаются от взаимоотношений между точными и естественными науками и изобретениями. Например, Джону Бардину, Уолтеру Браттейну и Уильяму Шокли принадлежит бесспорная честь изобретения транзистора, который привел нас прямоиком к «кремниевому веку»; однако ни одному экономисту и ни одной статье по экономике нельзя, не погрешив против истины, приписать ответственность за конкретное политическое новшество. Даже Джордж Стиглер в своей апологии экономической науки [Stigler, 1976], основанной на интеллектуальном вкладе Джона Мейнарда Кейнса, обеспечившем наблюдаемое после Второй мировой войны снижение противоречий общей активности, возможно, придает слишком много значения идеям одного-единственного исследователя. Собственно, современные экономические успехи в значительной степени обусловлены «применением принципов экономической науки», как отмечает Плотт.

Это простые принципы, которые преподаются студентам на первом курсе, но любой, кто хоть сколько-нибудь долго работал на правительство, сталкивался (хотя, кажется, это происходит все реже и реже) с тем, насколько чужды они большинству людей, и знает, насколько они полезны в реструктуризации политических споров.

Позвольте мне проиллюстрировать эту мысль на примерах из тех сфер, в которых экономические идеи, возможно, оказывают наибольшее влияние на политику федерального центра. Мне довелось участвовать в разработке закона 1977 г. о налоговом кредите при создании новых рабочих мест, согласно которому наниматели получали крупную субсидию по федеральному налогу в фонд пособий по безработице, если увеличивали число рабочих мест более чем на 102% по сравнению с уровнем предыдущего года. В качестве антикризисной меры по созданию рабочих мест президент Картер предложил немного снизить ставку налога, предусматриваемого Федеральным законом о налогообложении в фонд социального страхования (FICA), — что фактически представляло собой субсидию на создание рабочих мест. Признавая эффекты замещения от такой меры, сенатор Ллойд Бентсен, возглавлявший законодательное сражение за эту идею, сумел протолкнуть эту более удачную альтернативу взамен той, которую предлагали экономические советники Картера. Президент Обама выдвинул фактически такую же программу во время своей президентской кампании 2008 г., но она была выброшена из его законодательной повестки дня — очевидно, вследствие того, что либералы возражали против выдачи кредитов нанимателям, даже если это помогало создать рабочие места.

К успеху привело и использование опытной схемы оценки премии при страховании по безработице посредством дифференцированного налогообложения нанимателей в зависимости от издержек, создаваемых ими для системы страхования по безработице, с целью снизить колебания уровня безработицы путем устранения стимулов для увольнений. Хотя эту идею связывают с работой Марти Фелдстайна 1970-х гг., она восходит еще к 1920-м гг., когда в США впервые начались разговоры о страховании

по безработице. В итоге многие государства расширили диапазон налоговых ставок страхования по безработице, а сама эта идея сказалась на дискуссиях о финансировании выплат по безработице в таких странах, как Дания и Нидерланды.

Обе эти идеи возникли в тех сферах, где не существовало устоявшейся политики. Иной была ситуация, связанная с минимальной заработной платой, впервые установленной в США в 1938 г. Исследователи, работающие в области экономики труда, вероятно, опубликовали на эту тему больше работ, чем о любой другой политике, связанной с рынком труда. Но хотя Кард и Крюгер достигли вершин политического признания, когда их упомянул в своей речи президент Билл Клинтон, их работа [Card and Krueger, 1995] оказала не больше влияния на политику, чем многочисленные исследования других экономистов, которые продемонстрировали пагубное влияние минимальной заработной платы на уровень занятости. Вследствие привычности и политической символичности минимальной заработной платы экономические аргументы использовались не для разработки политических мер, а для защиты предвзятых политических позиций. В целом, наилучшая возможность повлиять на политику возникает не во время дискуссий о том, как видоизменить существующую политику, а в ходе разработки новой политики.

Почти вся данная книга и замечания Плотта связаны с федеральной политикой и программами. Кроме того, все они касаются законодательства и регулирования. Однако существенное влияние экономических исследований проявляется на уровне штатов и на местах, а во многом это влияние сказывается на политике косвенно — через судебные прецеденты. Что касается первого, то можно вспомнить вопрос о выборе школ и ваучерах. Эта политика, предложенная Милтоном Фридманом [Friedman, 1955], все чаще фигурировала в политических дебатах на уровне штатов и проводилась в жизнь в нескольких штатах и городах. Запреты на курение в 1950-х гг. были редки, но сейчас они стали привычными в США и других богатых странах. И хотя они, несомненно, отча-

сти являются результатом того, что быть здоровым выгоднее, чем больным, на их структуру повлияли идеи Коуза о правах собственности.

Возможно, наиболее ярким случаем превращения конкретной идеи в юридический прецедент служит применение категорий гедоники при оценке упущенной выгоды, основанное на работе Розена [Rosen, 1974], но, очевидно, восходящее еще к Адаму Смиту. Хотя эта идея столкнулась с серьезным сопротивлением в судах, она по-прежнему широко применяется и, несомненно, будет неоднократно использоваться в будущем. Даже такая приземленная работа, как мое исследование о красоте [Hamermesh, Biddle, 1994], бралась адвокатами на вооружение в многочисленных тяжбах, связанных с упущенной выгодой; а работа Борхеса о влиянии иммиграции (см., напр.: [Bořjas, 1999]) в последнее время все чаще стала использоваться в качестве интеллектуальной основы для коллективных исков со стороны местных рабочих, конкурирующих с нелегальными иммигрантами за рабочие места в крупных компаниях¹.

Хотя фундаментальные исследования в экономике, как теоретические, так и эмпирические, с лихвой окупаются в практических сферах федерального законодательства, законодательства на уровне штатов и на местном уровне, а также юридических прецедентов, в конечном счете нашим величайшим вкладом является оказываемое нами скрытое воздействие на общественные настроения и общественные дискуссии. За последние пятьдесят лет политические дискуссии, затрагивающие экономические вопросы, стали более сложными: сейчас термины и концепции, до 1929 г. неведомые даже экономистам, известны всей образованной публике. Эти идеи уходят в общество благодаря преподаваемым нами курсам экономической теории, особенно вводным, которые обязательны для большинства студентов колледжей; но, если

1. См., например: Williams v. Mohawk Indus., Inc., 411 F. 3d 1252 (11th Cir. 2005).

немного копнуть, выяснится, что они порождены нашими фундаментальными исследованиями.

Несмотря на эти успехи, нам еще предстоит большая работа. Например, взгляды общества на влияние иммиграции могут кого угодно привести в отчаяние². Однако я совершенно убежден, что новые фундаментальные идеи в конце концов докажут свою ценность, — ибо закон Грешема в применении к экономическим идеям работает в обратную сторону, — чему станет способствовать их красота, а также то, что экономисты по-прежнему будут прилагать все усилия, чтобы через СМИ и учебные аудитории знакомить с ними широкую общественность.

Литература

- Borjas, George J. (1999). «The Economic Analysis of Immigration». In Orley Ashenfelter and David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, vol. 3A. Amsterdam: Elsevier.
- Card, David, and Alan B. Krueger (1995). *Myth and Measurement*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Friedman, Milton (1955). «The Role of Government in Education». In Robert Solo, ed., *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Hamermesh Daniel S., and Jeff E. Biddle (December 1994). «Beauty and the Labor Market». *American Economic Review* 84: 1174–1194.
- Rosen, Sherwin (January 1974). «Hedonic Prices and Implicit Markets». *Journal of Political Economy* 82: 34–55.
- Stigler, George J. (January 1976). «Do Economists Matter?» *Southern Economic Journal* 42: 347–354.

2. См.: *Economist*, December 15, 2007, 36.

Комментарий¹

Дэниел Ньюлон

Мне бы хотелось поздравить Чарльза Плотта с его убедительным выступлением о пользе экономической науки и необходимости увеличения финансирования фундаментальных исследований в этой области. Написанная им эта и другие главы в настоящей книге о том, как экономическая наука делает нашу жизнь лучше, отдают должное профессии экономиста. Но выступление Плотта могло бы стать еще более убедительным, если бы автор отказался от обидных сравнений с другими науками и большее внимание уделил успехам фундаментальной экономической науки, достигнутым после того, как та в 1960 г. начала финансироваться ННФ.

Заявление о том, что «ни одна другая наука не ставит перед собой таких труднодостижимых целей, как влияние на экономику в целом или хотя бы контроль за каким-либо одним рынком», скорее приведет представителей других наук в негодование, нежели убедит их, что экономика – важная фундаментальная наука. Это спорное утверждение (неужели изучение биологии человека, экологических систем или, скажем, атмосферы – занятие менее сложное, чем изучение рынков?) не идет на пользу настоящей главе. Защита экономики как полезной науки основывается не на том, насколько сложны ее задачи, а на том, насколько успешно она эти задачи решает. Далее в этой же главе Плотт приводит поразительные и неприятные (для экономиста) сопоставления тех средств,

1. Точка зрения, выраженная в данном комментарии, представляет собой личное мнение экономиста, не обязательно совпадающее с точкой зрения ННФ или правительства США.

которые федеральное правительство инвестирует в фундаментальные исследования в экономике и других научных дисциплинах. Однако представители физических и естественных наук, вероятно, сочтут разумными крупные вложения в их сферы исследований, поскольку те в основном невозможны без дорогостоящего лабораторного оборудования. Для большей убедительности автору следовало бы показать, что относительно малые объемы финансирования фундаментальных исследований ведут к перекосам в экономической науке и мешают ей полностью реализовать свой потенциал.

Плотт в своем обзоре заглядывает далеко в прошлое, поскольку от открытия до его применения обычно проходит немало десятилетий. Такая долгосрочная перспектива удачна в том плане, что она позволяет создать об экономике впечатление как о науке, основанной на здравых принципах и теориях, приносящих практическую пользу, однако менее удачна в смысле привлечения дополнительного финансирования, поскольку ННФ начал финансировать экономические исследования лишь в 1960 г. Плотт упоминает работу лишь 2 из 38 нобелевских лауреатов и никого из 23 лауреатов медали Джона Бейтса Кларка, получавших поддержку от ННФ.

Попробую на одном из примеров самого Плотта наглядно показать, что его обзор мог бы быть более убедительным в качестве обращенного к ННФ призыва увеличить объем средств, выделяемых на фундаментальные исследования. В своем втором наблюдении Плотт рассказывает, каким образом фундаментальные исследования в макроэкономике привели к впечатляющим усовершенствованиям в макроэкономической политике, но ничего не говорит о фундаментальных исследованиях грантополучателей ННФ, впоследствии ставших нобелевскими лауреатами, — Роберта Лукаса, Эдварда Прескотта, Фина Кидленда и Эдмунда Фелпса, преобразовавших макроэкономику. Кроме того, получатели грантов разработали новые политические инструменты для центральных банков — такие, как правило Тейлора: правило монетарной политики, определяющее, насколько центральные банки должны изменять номинальную процентную ставку в от-

вет на изменения уровня инфляции и макроэкономической активности. А Бен Бернанке сразу же после своих фундаментальных работ по таргетированию инфляции, финансировавшихся ННФ, возглавил ФРС. Новые идеи, новые инструменты и люди, получающие небольшие гранты по программам ННФ, позволяют повысить долгосрочную эффективность экономики, в том числе ускорить экономический рост и снизить уровень безработицы и инфляции в США и многих других странах, а также помогают справиться с финансовыми и экономическими кризисами.

Значение экономической науки почти никем не оспаривается. Экономисты стараются попасть на влиятельные позиции в правительстве, научных сферах и в бизнесе. Университеты соперничают друг с другом в стремлении углубить свои исследования и усилить преподавание экономических дисциплин. Никогда еще столько студентов не стремилось попасть на экономические курсы. Однако финансирование фундаментальных экономических исследований едва поспевает за инфляцией. Почему? Эта ситуация отчасти отражает ситуацию с преподаванием экономики. Мы слишком хорошо осознаем социальные издержки погони за рентой и ошибочно принимаем аргументацию в пользу большего финансирования фундаментальных экономических исследований за лоббирование. Настоящая книга, посвященная тому, как экономическая наука улучшает жизнь людей, указывает нам путь к более эффективной пропаганде этой науки.

Глава 1

Эволюция торговли квотами на выбросы

Томас Г. Титенберг

На протяжении примерно последних тридцати лет применение передаваемых квот в целях контроля за загрязнением окружающей среды превратилось из научного курьеза в краеугольный камень американской программы по контролю за кислотными дождями и международных программ по контролю над выбросами парниковых газов. Чем объясняется такая поразительная эволюция? Каким образом на формирование данного подхода повлияли экономическая теория и эмпирические исследования?

Первые шаги

К концу 1950-х гг. и у экономистов, и у политиков сформировались вполне развитые и устоявшиеся представления о том, как следует проводить политику по контролю за загрязнением окружающей среды. К сожалению, оба лагеря придерживались по этому поводу совершенно различных идей.

Экономисты взяли на вооружение точку зрения профессора А. С. Пигу [Pigou, 1920; Пигу, 1985]. Тот утверждал, что перед лицом такой экстерналии, как загрязнение, меры по борьбе с ней должны включать обложение налогом на вредные выбросы тех, кто занимается деятельностью, загрязняющей окружающую среду, причем ставка налога должна быть равна предельному внешнему общественному ущербу, причиненному последней дозой выбросов при их эффективном распределении. Фирмы, обложенные налогом на выбросы, постараются интернализировать эту экстерналию. Сводя к минимуму

собственные затраты, фирмы одновременно будут минимизировать и издержки для общества в целом. Согласно такой точке зрения, рациональная политика по контролю за загрязнением должна включать в себя взимание платы за загрязнение. Однако политики предпочитали сдерживать загрязнение посредством правового регулирования, начиная с контроля за местоположением грязных производств и заканчивая установлением предельных величин выбросов.

Итогом стал тупик: политики отдавали предпочтение количественной политике [Kelman, 1981], в то время как экономисты выступали за ценовые меры [Kneese, Schultze, 1975]. В этот период преобладали правовые средства, налоги же почти не использовались.

В 1960 г. Рональд Коуз опубликовал известную статью, тем самым заронив в умы семена иного мировоззрения [Coase, 1960; Коуз, 2007]. Указывая на чрезмерную узость анализа Пигу, Коуз утверждал, что если права собственности будут четко определенными и передаваемыми, то рынок может сыграть существенную роль не только в определении стоимости этих прав, но и в создании условий для их оптимального использования. Своим коллегам-экономистам Коуз разъяснял, что при подобном подходе стоимость прав собственности будет определяться рынком (а не правительством, на которое возлагал надежды Пигу). Политикам же Коуз указывал, что существовавшие на тот момент режимы правового регулирования не создавали стимулов к тому, чтобы права собственности использовались максимально эффективно.

После этого оставалось лишь учесть идеи Коуза в практической программе по контролю за выбросами. Джон Дейлс [Dales, 1968] указывал на их применимость в отношении загрязнения воды, а Том Крокер [Crockett, 1966] — в отношении загрязнения воздуха.

Теоретическое обоснование

Привлекательность торговли квотами на выбросы заключается в ее способности достичь заранее определенной цели при минимальных затратах даже при отсутствии ка-

кой-либо информации об издержках контроля. При этой системе квоты либо продаются с аукциона, либо распределяются между владельцами вредных производств на основе какого-либо критерия — например, исторически сложившегося уровня выбросов. Пока предельные издержки снижения загрязнения различаются, у фирм имеется стимул к торговле квотами. Те фирмы с высокими предельными издержками снижения загрязнения будут покупать квоты у фирм с невысокими предельными издержками снижения загрязнения до тех пор, пока рынок не придет к равновесию и спрос на квоты не сравняется с их фиксированным предложением.

Хотя общие черты этой системы были правильно предсказаны Дейлсом и Крокером, формальное обоснование они получили только у Баумоля и Оутса [Baumol, Oates, 1971]. Интересно, что первоначально статья последних была посвящена не системе торговли квотами, а системе налогов, направленной на достижение заданных целей, касающихся состояния окружающей среды. Тем не менее, поскольку с математической точки зрения оба случая абсолютно эквивалентны, сразу же было признано, что результаты, полученные для системы штрафов, остаются в силе и для случая торговли квотами.

Баумоль и Оутс доказали, что единообразные налоги обеспечивают экономическую эффективность при достижении предустановленных целей, связанных с охраной окружающей среды. Это было важно, поскольку отсюда следовало, что для распределения ответственности за контроль при минимальных затратах контролирующим органам остается только обложить все источники загрязнения налогом по единой ставке. Так как у всех фирм, стремящихся к максимизации прибыли, предельные издержки контроля сводились бы к этому единому налогу, то эти издержки оказались бы равномерно распределены между источниками загрязнения — а именно это условие требуется для экономически эффективного распределения ответственности.

Однако главное практическое различие между двумя подходами состояло в методике определения «правильных» цен. Хотя любая цена привела бы к равным пре-

дельным издержкам, лишь одна цена обеспечивала бы выполнение предварительно установленного стандарта. При системе налогов и стандартов эта цена была бы найдена итерационно, т. е. методом проб и ошибок. При системе продаваемых квот эта цена устанавливается путем взаимодействия спроса на квоты и их предложения на рынке. Контролирующие органы не только не играли бы никакой роли при установлении цен — сами эти цены определялись бы моментально, без длительной итерационной процедуры.

Результаты, полученные Баумолем и Оутсом, применимы лишь в особом случае — когда все выбросы, осуществляемые всеми источниками загрязнения, оказывают одинаковое воздействие на окружающую среду [Tietenberg, 1973]. Если цель заключается в соответствии стандарту концентрации вредных веществ, этот особый случай называется случаем «равномерного смешения» (*uniformly mixed*). В качестве характерного примера можно привести газы, вызывающие изменение климата, поскольку все выбросы этих газов оказывают одинаковое влияние на окружающую среду независимо от местоположения источника загрязнения. Теорема Баумоля — Оутса верна и тогда, когда речь идет о совокупных выбросах, а не о концентрации загрязняющих веществ.

Но во многих других случаях местоположение источника выбросов также имеет значение, и воздействие какого-либо источника выбросов на окружающую среду (скажем, выражающееся в концентрации вредных веществ в воде или в воздухе в данной местности) будет зависеть от его местоположения. При прочих равных условиях источники, более близкие к интересующей нас точке, скорее всего, окажут более заметное воздействие, нежели источники, находящиеся на удалении от нее. В таких обстоятельствах ни единой ставки налога, ни единых цен на квоты будет уже недостаточно и необходимо установление различных цен для разных источников загрязнения.

Монтгомери [Montgomery, 1972] доказал существование экономически эффективного равновесия на рынке квот и в этом, более сложном, случае. В целом, те источники загрязнения, которые оказывают более за-

метное предельное воздействие на окружающую среду, должны платить более высокую цену за дозу выбросов, что можно обеспечить путем выдачи отдельных квот для каждой местности, подвергающейся загрязняющему воздействию [Tietenberg, 1973]. Когда речь идет о концентрации вредных веществ в окружающем воздухе (в соответствии с подходом, принятым в большинстве стран), квотированию могут подвергаться допустимые концентрации вредных веществ. Хотя выбросы, допускаемые каждой квотой, увеличивают концентрацию вредных веществ в соответствующей точке на одну и ту же величину, каждая квота допускает различный объем выбросов в зависимости от положения их источника по отношению к рецептору. Каждая квота требует снижения выбросов из тех источников, чьи выбросы оказывают более заметное воздействие на конкретного рецептора.

Система квот в контексте
командно-административной
политики

Американский подход к контролю за загрязнением окружающей среды, действовавший до введения системы квот, а отчасти остающийся в силе и по сей день, по сути предполагал борьбу с выбросами с помощью командно-административных методов. Целью при таком подходе было достижение стандартов, задававших предельно допустимую концентрацию загрязняющих веществ в окружающем воздухе или воде для каждого традиционного источника выбросов. В интересах достижения этих стандартов для множества конкретных источников выбросов — таких, как трубы, вентиляционные шахты, сливы или резервуары, — устанавливались юридические потолки выбросов или слива отходов.

Политическая приемлемость экономически эффективного, количественного подхода возрастала по мере того, как все сильнее проявлялись недостатки, свойственные командно-административному подходу. И экономически эффективный, и количественный подходы представлялись более совместимыми с традиционной политикой

в сфере охраны окружающей среды и выглядели все менее радикальным отходом от нее. Он позволял сохранить существующие цели, связанные с контролем за загрязнением окружающей среды.

Толчок к реформам

Поворотный момент в движении за реформы наступил тогда, когда эмпирические исследования экономической эффективности продемонстрировали, что достичь предварительно установленных стандартов возможно при *гораздо* меньших затратах, чем при традиционном командно-административном режиме. Этот вывод, истинность которого снова и снова доказывалась применительно к различным источникам выбросов и к разным географическим условиям, открывал политически приемлемую перспективу решения существующих задач в сфере охраны окружающей среды при *гораздо* меньших затратах, либо достижения куда более высоких стандартов чистоты окружающей среды при прежнем объеме расходов. Теория гласила, что командно-административный подход, как правило, не является экономически эффективным, однако эмпирические работы продемонстрировали, что степень этой неэффективности в реальности чрезвычайно высока. Из этих работ следовало, что выгоды от реформы будут достаточно велики, чтобы перевесить издержки перехода.

Эволюция торговли квотами

*Политика компенсации:
проблема становится решением*

Политическая возможность воплотить результаты этих исследований на практике возникла в 1976 г.¹ К тому мо-

1. Ввиду недостатка места мы можем упомянуть лишь несколько примеров работающих программ. Торговля квотами используется во многих других контекстах, включая программу RECLAIM, действующую в районе Большого Лос-Анджелеса [Hall, Walton, 1996]; программу по прекращению торговли этилирован-

менту стало ясно, что ряд регионов, названных в Законе о чистом воздухе «отстающими», не сумеют достичь требуемых стандартов по чистоте воздуха к срокам, указанным в законе. Поскольку продолжающийся экономический рост, по всей видимости, приводил ко все большему загрязнению воздуха, что противоречило целям принятия данного закона, то Управление по охране окружающей среды (ЕРА) столкнулось с неприятной перспективой запрета на запуск в этих регионах многих новых производств (которые бы стали дополнительными источниками загрязняющих веществ, ответственных за отставание данного региона) до тех пор, пока чистота воздуха не достигнет предписанных стандартов.

Пресечение экономического роста как средство решить проблему чистоты воздуха не пользовалось политической популярностью у губернаторов, мэров и большинства депутатов Конгресса. ЕРА оказалось на грани потенциальной революции и было вынуждено рассмотреть все существующие варианты. Имелась ли возможность решить проблему качества воздуха, не создавая при этом препятствий для дальнейшего экономического роста?

Выяснилось, что это возможно, и средства для достижения этих двух на первый взгляд несовместимых целей включали в себя создание ранней разновидности торговли квотами. Существующие источники выбросов в отстающем регионе получали стимулы к тому, чтобы добровольно сократить свои выбросы до более низкого уровня, чем требовалось по закону. После того как ЕРА сертифицировало эти дополнительные сокращения выбросов в качестве «кредитов за снижение выбросов», их можно было передавать новым источникам выбросов, желавшим начать работу в данном регионе.

ным бензином [Nussbaum, 1992]; государственную программу ограничения и торговли квотами на выбросы оксидов азота на Северо-Востоке [Farrell, 2001]; сокращение использования веществ, уничтожающих озоновый слой [Stavins, Hahn, 1993]; усреднение промышленных выбросов токсичных веществ [Anderson, 2001] и контроль за выбросами твердых частиц в Сантьяго (Чили) [O’Ryan, 1996; Montero et al., 2002].

Возникновение в отстающих регионах новых источников выбросов допускалось при условии, что они купят у других предприятий региона «кредиты за снижение выбросов» в количестве, достаточном для того, чтобы после начала работы новых источников общий объем выбросов в регионе стал ниже (а не просто остался таким же), чем прежде. (С этой целью было выдвинуто требование о том, чтобы новые источники выбросов приобретали «кредиты» не на 100, а на 120% добавленных ими выбросов; лишние 20% «списывались» на улучшение качества воздуха.) Этот подход, известный как «политика компенсации», не только допускал экономический рост при одновременном повышении чистоты воздуха (которое являлось первоначальной целью), но и делал экономический рост средством для повышения чистоты воздуха. Таким образом, проблема переворачивалась с ног на голову и становилась частью решения.

Вскоре федеральное правительство стало расширять масштабы этой программы, позволив размещать «кредиты» в банках и разрешив существующим источникам загрязнения продавать «кредиты» другим существующим источникам. В рамках этой программы правительство не только требовало сертифицировать любое сокращение выбросов, прежде чем на него выдавался «кредит»; помимо этого, для каждой сделки по купле-продаже «кредитов», как правило, было необходимо отдельное разрешение контролирующих органов. Неудивительно, что огромные транзакционные издержки, вызванные таким уровнем государственного вмешательства, снижали эффективность этой программы, заставив двух авторов, написавших о ней статью, снабдить ее подзаголовком «В чем причина ее [программы] врожденной хромоты?» [Dude, Palmisano, 1988].

*Обуздание кислотных дождей:
программа квот на серные соединения*

Самым успешным вариантом системы квот на данный момент считается ее использование в США для контроля за выбросами электростанций, являющимися одной

из причин кислотных дождей. Согласно этому новаторскому подходу, квоты на выброс оксидов серы выдавались отдельным электростанциям, а общий объем разрешенных выбросов сокращался в два этапа с тем, чтобы обеспечить к 2010 г. сокращение выбросов на 10 млн тонн по сравнению с уровнем 1980 г.

Возможно, самым интересным политическим аспектом этой программы была роль торговли квотами в принятии закона о кислотных дождях. Хотя сокращение выбросов, вызывающих кислотные дожди, предусматривалось в ряде законопроектов, выдвигавшихся в первые два десятилетия действия Закона о чистом воздухе, ни один из них так и не был принят. Однако после включения в законопроект программы торговли квотами на серные соединения издержки, связанные с выполнением закона, снизились в достаточной степени для того, чтобы сделать принятие соответствующего закона политически возможным.

Краеугольный камень этой программы составляют квоты на серные выбросы. Распределение квот между источниками выбросов осуществляется по специальной формуле. Каждая квота, представляющая собой ограниченное разрешение на выброс одной тонны серы, действует в течение конкретного календарного года, однако невыбранные квоты сохраняют свое действие и в последующие годы. Эти квоты можно неограниченно передавать не только другим источникам выбросов, но и частным лицам, которые желают «погасить» квоты, тем самым предотвратив их использование в качестве разрешений на выброс серных соединений.

Выбросы в этом контролируемом секторе по закону не могут превышать уровней, разрешенных квотами (полученными при их распределении и приобретенными впоследствии). В ходе ежегодной ревизии, проводящейся в конце года, подводится баланс выбросов и квот. Те источники, которые произвели больше выбросов, чем разрешено имеющимися у них квотами, платят за каждую тонну лишних выбросов внушительные штрафы и на следующий год лишаются квот на соответствующее число тонн выбросов.

Эта программа имела ряд новаторских особенностей, разработанных под влиянием научного анализа, однако в силу ограниченного объема издания мы упомянем лишь одну из них — гарантию доступности квот путем их продажи с аукциона. Хотя квоты разрешалось передавать из рук в руки либо путем частной продажи, либо на ежегодных аукционах, с частными продажами была связана исторически сложившаяся проблема, заключающаяся в конфиденциальности информации о ценах, вследствие чего договаривающимся сторонам приходилось действовать в потемках. Недоступность информации не только о потенциальных покупателях и продавцах, но и о ценах приводила к высоким транзакционным издержкам; отсутствие прозрачности цен снижало эффективность торговли квотами.

ЕРА упростило торговлю квотами, учредив аукцион квот, проводившийся Чикагским советом по торговле. В ходе переговоров источники выбросов противились идее аукциона, поскольку знали, что тот существенно повысит их расходы. В то время как при традиционном способе распределения квот те выдавались источникам выбросов бесплатно, на аукционе за квоты пришлось бы платить по полной рыночной цене, что представляло собой потенциально серьезное дополнительное финансовое бремя.

Чтобы повысить эффективность рынка путем использования аукционов, но не налагая при этом серьезное финансовое бремя на источники выбросов, ЕРА учредило так называемый аукцион с нулевой выручкой [Hahn, Noll, 1982]. При ежегодном распределении квот между источниками выбросов ЕРА изымает чуть менее 3% квот и продает их с аукциона. На аукционе эти квоты уходят к тем, кто предложит за них наивысшую цену, причем покупатели платят за квоты реальную заявленную (а не обычную рыночную) цену. Выручка от продажи этих квот распределяется на пропорциональной основе между теми источниками выбросов, у которых были изъяты выставленные на аукцион квоты. Хотя такая система недостаточно эффективна, так как она создает стимулы для неэффективного стратегического поведения [Hausker, 1992; Cason, 1993], степень ее неэффективности, по-видимому, невелика [Ellerman et al., 2000].

*Торговля квотами и Киотский протокол
об изменениях климата*

В декабре 1997 г. на конференции в Киото промышленно развитые страны и страны с переходной экономикой (в первую очередь бывшие советские республики) подписали соглашение о юридически обязательном сокращении выбросов парниковых газов. Киотский протокол вступил в силу в феврале 2005 г. Этот протокол предусматривает три совместно действующих механизма его исполнения, включающих систему продаваемых квот — Торговлю выбросами, Совместное осуществление и Механизм чистого развития.

- Торговля эмиссионными квотами разрешает торговлю «выделенными объемами» выбросов (национальными квотами, определенными в Киотском протоколе) между странами, перечисленными в Приложении Б к протоколу — в первую очередь между промышленно развитыми странами и переходными экономиками.
- Согласно механизму Совместного выполнения, странам, перечисленным в Приложении Б, может засчитываться сокращение выбросов в тех случаях, если они помогают финансировать конкретные проекты, направленные на снижение чистого объема выбросов в другой стране из числа перечисленных в Приложении Б. Эта «программа на основе проектов» призвана использовать возможности тех стран, упомянутых в Приложении Б, которые еще не вполне готовы к участию в программе торговли эмиссионными квотами.
- Механизм чистого развития (CDM) позволяет странам, перечисленным в Приложении Б, финансировать проекты по снижению выбросов в странах, не указанных в Приложении Б (в первую очередь это развивающиеся страны), за что им засчитываются сертифицированные сокращения выбросов (CER). Далее эти CER могут наряду с сокращениями выбросов внутри страны учитываться при выполнении обязательств по соблюдению «выделенных объемов» выбросов.

Эти программы, в свою очередь, породили другие программы, в которых участвуют даже отдельные компании. Так, компания *BP*, работающая в сфере энергетики, приняла цели, единые для всей компании, и разработала внутреннюю программу торговли квотами, позволяющую отдельным подразделениям фирмы достичь этих целей. Несмотря на то что США не подписали Киотский протокол, даже американские компании, штаты и муниципалитеты установили потолки (как добровольные, так и обязательные) для выбросов двуокиси углерода (CO_2) и метана и используют торговлю квотами в целях осуществления поставленных целей. Первая в США обязательная программа по контролю за выбросами (CO_2 – Северо-восточная региональная инициатива по парниковым газам (RGGI) – вступила в силу с 1 января 2009 г.

*Европейская система торговли квотами
на выбросы (EU ETS)*

Крупнейшая программа торговли эмиссионными квотами в целях борьбы с климатическими изменениями была разработана в Европейском союзе для выполнения Киотского протокола [Krueger, Pizer, 2004]. Эта программа ЕС охватывает 25 стран, включая 10 стран-«кандидатов», большинство из которых являются бывшими членами советского блока. Первые три года работы программы (2005–2007 гг.) представляли собой испытательную фазу. Вторая фаза программы, рассчитанная на 2008–2012 гг., совпадает с первым периодом выполнения Киотского протокола. Следующая фаза программы будет определена в ходе дальнейших переговоров.

Первоначально программа учитывала только выбросы CO_2 в четырех обширных секторах: производство железа и стали, горнорудная отрасль, энергетика и целлюлозно-бумажная промышленность. В программу включены все европейские предприятия в этих секторах, превышающие своими размерами установленные пороги – всего около 12 тыс. предприятий.

Уроки программ с точки зрения их эффективности

Вышеназванные программы разрабатывались на основе экономических принципов, а при совершенствовании программ и оценке их эффективности использовался экономический анализ. При оценке программ с точки зрения их экономичности и влияния на чистоту воздуха были задействованы исследования двух типов: анализ *ex ante*, основанный на компьютерном моделировании, и анализ *ex post* – изучение реальных результатов выполнения программ.

В подавляющем большинстве (хотя и не сто процентов) огромного количества опубликованных исследований *ex ante* продемонстрировано, что применение командно-административной системы связано с гораздо более крупными расходами, нежели менее затратная альтернатива [Tietenberg, 2006]. Хотя подробные анализы *ex post* относительно редки, известны два исследования, подробно оценивающие программу квот на серные выбросы [Carlson et al., 2000; Ellerman et al., 2000]. Несмотря на то что в них обоих делается вывод, что при осуществлении этой программы была достигнута значительная экономия, интерпретация причин этой экономии дается в каждом случае разная. В то время как Эллерман с коллегами приписывают серьезную экономию структуре программы серных квот, Карсон с сотрудниками объясняют значительную долю снижения затрат действием факторов, экзогенных по отношению к программе квот (снижение цен на уголь с низким содержанием серы и усовершенствования в технологии, снизившие стоимость переключения с одного вида топлива на другое).

Согласно традиционным представлениям, торговля квотами на выбросы сокращает издержки, но никак не сказывается на чистоте воздуха, однако это мнение представляется чрезмерным упрощением. В ретроспективе мы знаем, что создание системы торгуемых квот положительно влияет на достижимость заданных потолков выбросов, их уровень и решение задач по их достижению. Кроме того, торговля квотами может привести

к такому взаимодействию между вредными выбросами и состоянием окружающей среды, которое не достигается введением предельно допустимых значений. Большинство из этих внешних эффектов желательны (сюда входит в том числе снижение выбросов ртути, сопровождающее перевод сжигающих уголь электростанций на природный газ), однако некоторые из них вредны (например, эффект утечек, возникающий при переводе грязных предприятий в другое место с целью уйти от ответственности) [Tietenberg, 2006].

В целом, система торговли квотами привела к существенному повышению чистоты воздуха. Но в отношении некоторых программ та степень, в которой это улучшение можно приписать исключительно торговле квотами (в противоположность внешним факторам или дополнительным политическим мерам), не вполне ясна.

Что касается ранних программ с использованием кредитов (таких, как политика компенсации), то их выполнение не сопровождалось столь же заметным повышением чистоты воздуха и экономией средств, да и воздействие этих программ проявилось не так быстро, как предполагалось при их принятии. Свою роль сыграли серьезные препоны, которые излишне осторожная бюрократия чинила на пути у ранних программ кредитов. К счастью, число и значимость этих препон с течением времени снижались, в то время как знакомство с подобным подходом делало его более приемлемым для бюрократического аппарата.

Уроки программ с точки зрения их структуры

Кредиты или квоты?

Программы торговли выбросами делятся на две общие категории: программы на основе кредитов и программы на основе ограничений и торговли квотами на выбросы.

- Торговля кредитами — подход, который использовался в программе компенсации (самой ранней из подоб-

ных программ) и который сводится к тому, что снижение вредных выбросов, превышающее законодательно установленный базовый уровень, сертифицируется в качестве торгуемых кредитов.

- В программе ограничения и торговли квотами на выбросы определяется общий совокупный предел (потолок) выбросов, распределяемый между источниками загрязнения. Соблюдение этого уровня обеспечивается путем простого сопоставления реальных выбросов с их конкретным ограничением для каждой компании, которое устанавливается с учетом купленных или проданных квот.

Определение базового уровня при системе кредитов в отсутствие системы квот может быть сложной задачей. Например, в основе механизма чистого развития, предусмотренного Киотским протоколом, лежит требование «дополнительности». Для ответа на вопрос, является ли данное сокращение выбросов «дополнительным» (в противоположность сокращениям, которые произошли бы в любом случае), необходимо задать тот или иной уровень, в сравнении с которым будет оцениваться сокращение выбросов.

Непростая задача и определение процедур, гарантирующих установление такого базового уровня, который не допустит необоснованных кредитов. Пилотная программа Совместно осуществляемой деятельности — одна из разновидностей принципа совместного выполнения, принятая на первой Конференции Сторон в 1995 г., — в полной мере продемонстрировала, как сложно соблюсти принцип «дополнительности». Выяснилось, что требуемое доказательство добавочности влечет за собой очень высокие транзакционные издержки, а кроме того, *ex ante* создает серьезную неопределенность в отношении реально возможного сокращения выбросов [Schwarze, 2000]. Устанавливая потолок, который можно непосредственно сравнить с реальными выбросами, программы ограничения и торговли квотами позволяют избежать этой проблемы и существенно снизить транзакционные издержки.

*Волатильность цен, ограничение
и предохранительные клапаны*

В противоположность альтернативной политике, например экологическим налогам, которая более-менее гарантирует стабильность цен, в случае «шоков» система ограничения и торговли квотами может привести к политически неприемлемому росту цен на квоты. Например, участники программы торговли квотами в районе Большого Лос-Анджелеса (известной как Региональный рынок стимулов к борьбе за чистый воздух, RECLAIM) столкнулись с очень высоким непредвиденным спросом на электроэнергию, который можно было удовлетворить, лишь увеличив выработку электричества на старых, более грязных электростанциях. Поставки электроэнергии из обычных источников, в том числе с гидроэлектростанций северо-западного побережья, по ряду причин резко сократились. Резкое возрастание спроса на квоты, вызванное необходимостью повысить выработку на этих «грязных» электростанциях, в сочетании с фиксированным предложением квот вызвало такой взлет цен на квоты, которого никто не мог предвидеть.

Для получения политической поддержки, необходимой для осуществления современных программ торговли квотами, их разработчики должны учесть обеспокоенность участников колебаниями цен. Основной рецепт сводится к созданию «предохранительного клапана» в форме заранее определенного штрафа, налагаемого на любые выбросы, превышающие потолок, после того как цены превысят предустановленный порог [Jacoby, Ellerman, 2004]. Этот штраф, как правило, будет более низким, чем санкции за несоблюдение требований в обычных условиях (когда обеспечить соблюдение требований гораздо проще). По сути, этот штраф задает максимальную цену, в которую обойдется стремление к чистоте окружающей среды в особенно сложные времена. Кроме того, создание предохранительных клапанов может сопровождаться установлением нижнего ценового предела [Pizer, 2004; Newell et al., 2005].

В случае RECLAIM, после того как цены на квоты превысили предустановленный порог, действие программы было приостановлено до тех пор, пока контролирующие

органы не разобрались в ситуации, а на это время была введена альтернативная (существенная) плата за одну тонну выбросов. Выручка была направлена на субсидирование дополнительного альтернативного снижения выбросов, чаще всего создававшихся источниками, не учтенными в системе ограничения и торговли квотами [Hartigan, 2002].

Метод первоначального распределения квот

В большинстве случаев используется исключительно или главным образом бесплатное распределение квот между участниками программы на основе того или иного критерия (например, исторически сложившихся разрешенных объемов выбросов). У бесплатного распределения квот есть как свои преимущества, так и свои недостатки. Изучение того, каким образом уже существовавшие искажения в налоговой системе влияют на эффективность избранного политического инструмента, показывает, что возможность использования выручки от продажи квот для уменьшения этих искажений (вместо распределения выручки между пользователями) может в значительной степени повысить эффективность системы². Понятно, что этот вывод указывает на преимущество таких инструментов по сбору средств, как налоги и продажа квот с аукционов, перед бесплатным распределением квот [Goulder et al., 1999; Parry et al., 1999].

Однако, с точки зрения различных заинтересованных сторон, относительная привлекательность альтернативных подходов к охране окружающей среды зависит от метода распределения выручки. В той степени, в какой заинтересованные стороны могут влиять на политический выбор, использование бесплатного распределения квот вообще и распределение квот на основе такого критерия, как история их предыдущего использования, в частности повышает политическую осуществимость си-

2. Так, эту выручку можно использовать для снижения ставки налога на прибыль, тем самым снизив искажения, связанные с налогообложением прибыли.

стемы квот [Svendsen, 1999]. Однако подобный исторический опыт не обязательно оказывает определяющее влияние на дальнейшие решения, поскольку из эмпирических данных следует, что объем поступлений, необходимый для возмещения ущерба пользователям в ходе переноса, составляет лишь небольшую долю общей выручки от аукционов [Bovenberg and Goulder, 2001]. И поэтому бесплатное распределение всех квот в принципе не обязательно, даже когда в расчет принимаются соображения политической осуществимости.

Первоначальное распределение квот на основе их предыдущего использования также может способствовать неэффективному стратегическому поведению. Первоначальное распределение квот на исторической основе создает стимулы к увеличению выбросов до момента вступления системы квот в силу (ради получения больших квот). В системе торговли квотами такой эффект, как правило, минимизируется путем первоначального распределения квот с учетом как исторически сложившегося объема выбросов у данных предприятий, так и соотношения между уровнем выбросов и объемами производственной деятельности, основанного на стандартных нормах хорошей практики [Raymond, 2003].

Из экономических исследований [Parry et al., 2006] также следует, что продажа квот с аукционов может привести к их более оптимальному распределению, нежели бесплатное распределение. Реагируя на новые доказательства о преимуществах аукционов с точки зрения экономической эффективности и оптимальности распределения квот, несколько северо-восточных штатов, участвующих в новой программе квот, имеющей целью ограничить углеродосодержащие выбросы (Региональная инициатива по парниковым газам), взяли на себя обязательство продавать с аукционов 100% квот. Выручка от продажи квот в большинстве случаев направляется на осуществление мер по повышению энергетической эффективности и развитие возобновляемых источников энергии — стратегии, призванные с течением времени снизить стоимость квот.

Пространственные аспекты

Традиционная теория исходит из того, что продаваемый товар гомогенен. На практике же при отсутствии гомогенности торговля квотами на выбросы может создавать внешние экономические эффекты — как положительные, так и отрицательные — для третьих сторон, в результате которых распределение квот не будет максимизировать чистую выгоду.

В качестве примера такого внешнего эффекта можно привести случай, когда значение имеет не только объем выбросов, но и местоположение их источника. Передача квоты, изменяющая местоположение источника выбросов, влечет за собой пространственные проблемы. Хотя, как отмечалось выше, теоретически можно создать оптимальную систему квот, которая бы позволяла справиться с пространственными проблемами, на практике подобные системы не используются ввиду их сложности. Поиск практических решений, позволяющих разработать систему квот с учетом местоположения источника выбросов, — задача сложная, но осуществимая [Tietenberg, 1995].

В одном из вариантов предлагается разделять регион, охваченный системой квот, на зоны. Однако системы зональных квот, при создании которых можно обойтись разумным объемом информации, как правило, не очень эффективны [Tietenberg, 2006, chap. 4]. В том случае, когда квоту, действующую в одной зоне, нельзя передавать в другую зону, издержки от санкций могут очень сильно сказаться при первоначальном определении потолков для каждой из зон. Исследования говорят о том, что ни одно из традиционных правил, применяемых при определении требуемых объемов сокращения выбросов в каждой зоне, не позволяет добиться сколько-нибудь экономически эффективного распределения квот.

Альтернативная стратегия, в последнее время также получившая широкое распространение, состоит в установлении правил торговли, регулирующих отдельные транзакции. Одна из разновидностей этой стратегии, известная на местах как «многоуровневое регулирование» (*regulatory tiering*), предусматривает сразу несколь-

ко режимов регулирования, действующих одновременно. В программе квот на серные выбросы последние контролируются как правилами, направленными на достижение местных требований к чистоте воздуха, так и правилами торговли квотами. Любые транзакции должны удовлетворять и тем, и другим правилам. При этом не существует никаких пространственных ограничений на торговлю квотами (обмен квотами в соотношении 1:1 возможен в пределах всей страны), однако использование купленных квот должно соответствовать местным правилам в сфере охраны окружающей среды. В отличие от программ, ограничивающих все транзакции или устанавливающих гораздо более жесткие потолки в целях предотвращения концентрации выбросов в тех или иных местах (известных как «горячие точки»), этот подход запрещает лишь те немногочисленные транзакции, которые приводят к возникновению «горячих точек». *Ex ante* эмпирический анализ этого подхода говорит о том, что «многоуровневое регулирование» вполне может оказаться эффективным компромиссом [Atkinson, Tietenberg, 1982].

Временной аспект

Из *ex post* оценок следует, что временной аспект торговли квотами весьма важен как в отношении снижения затрат, так и в смысле скорейшего сокращения выбросов. Систему квот на выбросы можно сделать достаточно гибкой во временном плане, если она допускает либо банкинг квот, либо их заимствование, либо и то и другое. Под *банкингом* имеется в виду сохранение невыбранной квоты в целях ее последующего использования или продажи. *Заимствование* подразумевает использования квоты до момента ее вступления в силу.

Такая гибкость экономически оправданна, поскольку она позволяет источникам выбросов оптимально распределять свои инвестиции в снижение выбросов. Временная гибкость важна не только по причинам, уникальным для каждой конкретной фирмы, но и по причинам, которые касаются рынка в целом. Когда все одновремен-

но инвестируют в контроль за выбросами, это приводит к резкому возрастанию спроса в системе и влечет за собой скачок стоимости сырья.

Когда учитывается только совокупный объем выбросов за тот или иной промежуток времени, цена квот обычно возрастает в соответствии с процентными ставками, и держатели квот автоматически предпочтут использовать их таким образом, при котором сумма затрат на снижение выбросов окажется минимальной. В этом случае децентрализованное принятие решений будет совместимо с социальными целями, а специальные меры временного контроля окажутся контрпродуктивными.

В том случае, когда единого потолка совокупных выбросов оказывается недостаточно для предотвращения ущерба от концентрации выбросов, время становится отдельной переменной, подлежащей контролю. Ситуации, при которых вредное воздействие концентрации выбросов делается заметным, могут повлечь за собой потенциально значительные провалы рынка [Kling, Rubin, 1997]. Хотя у фирм имеется стимул к минимизации текущей стоимости затрат на снижение выбросов, они не получают достаточно стимулов к минимизации текущей стоимости всех затрат, включая ущерб, причиняемый «горячими точками». В общем случае это создает стимул к тому, чтобы отложить работу по снижению выбросов (незначительно снижать их на начальных этапах, проводя основные мероприятия по снижению выбросов на заключительных этапах).

Однако откладывание работ по сокращению выбросов не всегда является оптимальным вариантом для фирмы, даже при отсутствии ограничений на рынке квот. Если с течением времени растут предельные издержки сокращения выбросов, снижаются предельные производственные издержки, уменьшаются совокупные требования в отношении выбросов или происходит рост цены на продукцию, то фирмы получают стимул к банкингу квот вместо их заимствования. При выполнении программы квот на серные выбросы фирмы, имея возможность банкинга квот, сначала сокращали выбросы (когда их концентрация была высокой), а впоследствии увели-

чивали их (когда концентрация выбросов снижалась). В данном случае банкинг однозначно привел к снижению концентрации выбросов и затрат [Ellerman et al., 2000].

Заключительные замечания

Торговля квотами на выбросы представляет собой удачное подтверждение «маятникового» характера публичной политики. В начале 1970-х гг. торговля квотами считалась любопытной с научной точки зрения, но в конечном счете непрактичной идеей. Она с трудом была включена в национальную повестку дня, и попытки реформ в этой сфере по большей части оставались безуспешными.

Однако ситуация изменилась после того, как ожидания, созданные научным анализом, получили подтверждение при осуществлении программы квот на серные выбросы. Эта программа продемонстрировала не только осуществимость такого подхода, но и его эффективность. Вдохновляясь успехом, ожидания и энтузиазм начали обгонять реальность.

На финальном этапе, где, как я полагаю, мы сейчас находимся, реальность снова дает о себе знать. Мне кажется, что и политики, и ученые начинают понимать, что торговля квотами на выбросы, приведя к значительным успехам, в то же время имеет и свои слабые стороны. Кроме того, было интересно наблюдать растущее значение аукционов по продаже квот, существенно приблизивших систему к экономической точке зрения, преобладавшей на начальных этапах.

Экономический анализ позволяет нам понять, что не все программы торговли квотами равноценны. Среди них есть как более, так и менее удачные. Кроме того, в этой сфере нет универсальных рецептов. Программы торговли квотами могут (и должны) создаваться для конкретных условий.

Опыт говорит нам о том, что, хотя торговля квотами — не панацея, однако тщательно продуманные программы, направленные на решение тех проблем загрязнения окружающей среды, к которым применима подобная форма контроля, начинают занимать важную и долговечную

нишу в изменчивом «меню» политики по охране окружающей среды. Данная экономическая идея вышла из младенческого возраста.

Литература

- Коуз, Р. (2007). Проблема социальных издержек // Коуз Р. *Фирма, рынок и право*. М.: Новое издательство. С. 92–149.
- Пигу, А. С. (1985). *Экономическая теория благосостояния*. Т. 1–2. М.: Прогресс.
- Anderson R. C. (2001). *The United States Experience with Economic Incentives for Pollution Control*. Washington, D. C.: National Center for Environmental Economics.
- Atkinson, S. E., and T. H. Tietenberg (1982). «The Empirical Properties of Two Classes of Designs for Transferable Discharge Permit Markets». *Journal of Environmental Economics and Management* 9 (2): 101–121.
- Baumol, W. J., and W. E. Oates (1971). «The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment». *Swedish Journal of Economics* 73: 42–54.
- Bovenberg, A. L., and L. H. Goulder (2001). «Neutralizing Adverse Impacts of CO₂ Abatement Policies: What Does It Cost?» In *Behavioral and Distributional Effects of Environmental Policy*, ed. C. E. Carraro and G. E. Metcalf. Chicago: University of Chicago Press: 45–85.
- Carlson, C., D. Burtraw, M. Cropper, and K. Palmer (2000). «Sulfur Dioxide Control by Electric Utilities: What Are the Gains from Trade?» *Journal of Political Economy* 108 (6): 1292–1326.
- Cason, T. N. (1993). «Seller Incentive Properties of EPA's Emission Trading Auction». *Journal of Environmental Economic Management* 25 (2): 177–195.
- Coase, R. (1960). «The Problem of Social Cost». *Journal of Law & Economics* 3 (October): 1–44.
- Crocker, T. D. (1966). «The Structuring of Atmospheric Pollution Control Systems». In *The Economics of Air Pollution*, ed. H. Wolozin. New York: W. W. Norton & Co., 61–86.
- Dales, J. H. (1968). *Pollution, Property and Prices*. Toronto, University of Toronto Press.
- Dudek, D. J., and J. Palmisano (1988). «Emissions Trading: Why Is This Thoroughbred Hobbled?» 13 (2): 217–256.
- Ellerman, A. D., P. L. Joskow, R. Schmalensee, J. P. Montero, and E. Bailey (2000). *Markets for Clean Air: The U. S. Acid Rain Program*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Farrell, A. (2001). «Multi-lateral Emission Trading: Lessons from Inter-state NO_x Control in the United States». *Energy Policy* 29 (13): 1061–1072.

- Goulder, L. H., I. W. H. Parry, R. C. Williams III, and D. Burtraw (1999). «The Cost-Effectiveness of Alternative Instruments for Environmental Protection in a Second-Best Setting». *Journal of Public Economics* 72 (3): 329–360.
- Hahn, R. W., and G. L. Hester (1989). «Where Did All the Markets Go? An Analysis of EPA's Emission Trading Program». *Yale Journal of Regulation* 6 (1): 109–153.
- Hahn, R. W., and R. G. Noll (1982). «Designing a Market for Tradeable Emission Permits». In *Reform of Environmental Regulation*, ed. W. A. Magat. Cambridge, Mass.: Ballinger, 119–146.
- Hall, J. V., and A. L. Walton (1996). «A Case Study in Pollution Markets: Dismal Science vs. Dismal Reality». *Contemporary Economic Policy* 14 (2): 67–78.
- Harrison, D., Jr. (2002). «Tradable Permits for Air Quality and Climate Change». In *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics, 2002/2003*, ed. T. Tietenberg and H. Folmer. Cheltenham, U. K.: Edward Elgar, 311–372.
- Hausker, K. (1992). «The Politics and Economics of Auction Design in the Market for Sulfur Dioxide Pollution». *Journal of Policy Analysis and Management* 11 (4): 553–572.
- Jacoby, H. D., and A. D. Ellerman (2004). «The Safety Valve and Climate Policy». *Energy Policy* 32 (4): 481–491.
- Kelman, S. (1981). *What Price Incentives? Economists and the Environment*. Westport, Conn.: Greenwood Publishing Group.
- Kling, C., and J. Rubin (1997). «Bankable Permits for the Control of Environmental Pollution». *Journal of Public Economics* 64 (1): 99–113.
- Kneese, A. V., and C. L. Schultze (1975). *Pollution, Prices, and Public Policy*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Kruger, J. A., and W. A. Pizer (2004). «Green house Gas Trading in Europe – The New Grand Policy Experiment». *Environment* 46 (8): 8–23.
- Montero, J. P., J. M. Sanchez, and R. Katz (2002). «A Market-Based Environmental Policy Experiment in Chile». *Journal of Law & Economics* 45 (1, pt. 1): 267–287.
- Montgomery, W. D. (1972). «Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs». *Journal of Economic Theory* 5 (3): 395–418.
- Newell, R., W. Pizer, and J. Zhang (2005). «Managing Permit Markets to Stabilize Prices». *Environmental & Resource Economics* 31 (2): 133–157.
- Nussbaum, B. D. (1992). «Phasing Down Lead in Gasoline in the U.S.: Mandates, Incentives, Trading and Banking». In *Climate Change: Designing a Tradeable Permit System*, ed. T. Jones and J. Corfee-Morlot. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 21–34.
- O’Ryan, R. (1996). «Cost-Effective Policies to Improve Urban Air Quality in Santiago, Chile». *Journal of Environmental Economics and Management* 31 (3): 302–313.

- Parry, I. W. H., H. Sigman, M. Walls, and R. C. Williams III (2006). «The Incidence of Pollution Control Policies». In *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics, 2006/2007*, ed. T. Tietenberg and H. Folmer. Cheltenham, U. K.: Edward Elgar, 1–42.
- Parry, I. W. H., R. C. Williams, and L. H. Goulder (1999). «When Can Carbon Abatement Policies Increase Welfare? The Fundamental Role of Distorted Factor Markets». *Journal of Environmental Economics and Management* 37 (1): 52–84.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- Pizer, W. A. (2002). «Combining Price and Quantity Controls to Mitigate Global Climate Change». *Journal of Public Economics* 85 (3): 409–434.
- Raymond, L. (2003). *Private Rights in Public Resources: Equity and Property Allocation in Market-Based Environmental Policy*. Washington, D. C.: Resources for the Future.
- Schwarze, R. (2000). «Activities Implemented Jointly: Another Look at the Facts». *Ecological Economics* 32 (2): 255–267.
- Seskin, E. P., R. J. Anderson, Jr, and R. O. Reid (1983). «An Empirical Analysis of Economic Strategies for Controlling Air Pollution». *Journal of Environmental Economics and Management* 10 (2): 112–124.
- Stavins, R., and R. Hahn (1993). *Trading in Green house Permits: A Critical Examination of Design and Implementation Issues*. Cambridge, Mass.: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Svendsen, G. T. (1999). «U.S. Interest Groups Prefer Emission Trading: A New Perspective». *Public Choice* 101 (1–2): 109–128.
- Tietenberg, T. H. (1973). «Controlling Pollution by Price and Standard Systems: A General Equilibrium Analysis». *Swedish Journal of Economics* 75: 193–203.
- Tietenberg, T. H. (1995). «Tradable Permits for Pollution Control When Emission Location Matters: What Have We Learned?» *Environmental and Resource Economics* 5 (2): 95–113.
- Tietenberg, T. H. (2006). *Emissions Trading: Principles and Practice*. 2nd ed. Washington, D. C.: Resources for the Future.

Комментарий

Уоллес Оутс

На предыдущих страницах читатель мог ознакомиться с увлекательной историей о том, как развивалась торговля квотами на выбросы, и получить объективную оценку сильных и слабых сторон этого нового и весьма революционного политического инструмента. Никто лучше Титенберга не подошел бы на роль автора данной главы. Он был одним из самых первых сторонников торговли квотами, зарекомендовав себя как ее дотошный аналитик. Его перу принадлежит первая книга [Tietenberg, 1985] об этом новом подходе к экологическому контролю, которая сейчас доступна в очень полезном втором издании (2006).

Мы находимся на важном этапе, требующем изучить опыт торговли квотами в свете ее нынешней всеобщей привлекательности. Системы торговли квотами на выбросы получили широкое распространение; они используются по всему земному шару как инструмент контроля над многими видами деятельности, ведущими к загрязнению окружающей среды, – в первую очередь над выбросами парниковых газов. Более того, эти новые меры встречают массовую поддержку со стороны «зеленых», делового сообщества и самих регулирующих органов. Позвольте мне сделать два замечания относительно эволюции торговли квотами и дать краткий комментарий к проницательным наблюдениям Титенберга о недостатках этого политического инструмента.

Во-первых, успехи систем торговли квотами свидетельствуют о силе идей на политической арене. Тридцать пять лет назад идея о торговле квотами на выбросы была именно идеей, которую обсуждали в своем узком

кругу экономисты, чертя диаграммы на досках в университетских аудиториях. Однако затем торговля квотами, покинув научные башни из слоновой кости, вырвалась на передний край экологического менеджмента. Как указывает Титенберг, серьезная конфронтация по поводу несоблюдения стандартов чистоты воздуха в 1970-е гг. открыла путь к внедрению так называемых программ компенсации выбросов. Но как только эта новаторская мера начала применяться на практике, уже проведенный анализ и эмпирические работы экономистов, интересующихся вопросами экологии, превратились в надежную и прочную основу для такого подхода к экологическому менеджменту. Экономисты вообще выступали за использование экономических стимулов вместо более традиционных командно-административных приемов, и едва они добились успеха в освоении программ компенсации выбросов, политическое сообщество (включая экологов и промышленные круги) с возрастающим интересом и пониманием стало прислушиваться к их доводам. Здесь я хочу подчеркнуть, что хорошо проработанная и тщательно сформулированная идея альтернативного подхода, предлагаемого взамен непопулярной политики, может стать мощной силой в политическом окружении. От идей не стоит отмахиваться¹.

Мое второе замечание касается роли государства и местных властей в эволюции торговли квотами. В работах, посвященных фискальному федерализму, нередко подчеркивается, что децентрализованная политика в условиях многоуровневого управления создает возможность для внедрения всевозможных новых подходов по решению политических проблем. Короче говоря, правительства штатов и местные власти могут, как выразился в 1932 г. судья Луис Брандейс, стать «лабораториями», позволяющими «проводить социальные и экономические эксперименты без риска для остальной страны»

1. Более общее обсуждение того, как экономические идеи (опирающиеся как на теоретические, так и на эмпирические исследования) оказывают влияние на политику в области экологии, см.: Oates, 2000.

[Osborne, 1988, p. 181]. Эта способность местных властей к поощрению экспериментов и «технического прогресса» в публичной политике нередко называется «лабораторным федерализмом». Эволюция торговли квотами представляет собой отличный пример лабораторного федерализма в действии. Согласно поправкам 1977 г. к Закону о чистом воздухе, от ЕРА требовалось разработать общие правила передачи квот на выбросы от одних источников выбросов к другим, и ЕРА исполнило это требование. Однако право точного определения соответствующих программ и осуществления конкретных мер осталось в юрисдикции самих штатов. Соответственно, именно штаты (а в некоторых случаях и местные власти) при известном контроле со стороны ЕРА определяют реальную форму, которую торговля квотами принимает на местах, и именно опыт такой работы с течением времени доказал, что подобные системы могут быть вполне работоспособными, позволяя быстро и экономически эффективно решать задачи, связанные с охраной окружающей среды. Сильно сомневаюсь, что при отсутствии этого опыта политики были бы готовы внедрить такой новый и незнакомый политический инструмент, как торговля квотами на выбросы, в национальном масштабе, что произошло в 1990 г. с принятием поправок к Закону о чистом воздухе, призванных решить проблему кислотных дождей.

Наконец, с целью не преувеличивать роль торговли квотами важно, как указывает Титенберг, осознавать ее недостатки. Здесь мне хотелось бы подчеркнуть два важных момента. Во-первых, системы торговли квотами наиболее пригодны и просты для использования там, где проблема загрязнения окружающей среды не имеет значимого пространственного измерения. В тех же случаях, когда важно, где именно расположен источник выбросов, ситуация осложняется, так как состояние окружающей среды начинает зависеть от пространственного распределения держателей квот, и мы в принципе уже не можем позволить обмен квотами в пропорции 1:1, поскольку выбросы из одного источника наносят больший ущерб, чем выбросы из другого. Существуют способы

решить эту проблему (например, путем создания «торговых зон» или такого видоизменения правил торговли, при котором количество квот, находящихся в обладании у источников выбросов, будет отражать их личный вклад в местный уровень загрязнения), но они значительно усложняют систему и, как правило, сужают рамки (и снижают эффективность) рынка квот.

Следует отметить, что важным случаем, при котором эта проблема не возникает, является глобальное изменение климата. Например, одна тонна CO₂ окажет одно и то же влияние на климат, независимо от того, выброшена ли она в атмосферу в США или в Индии. Это делает торговлю выбросами особенно привлекательной, так как обмен квотами в пропорции 1:1 в глобальном масштабе в принципе абсолютно эффективен. Однако в некоторых других условиях, когда значение имеет местоположение источника выбросов, такое простое решение перестает работать.

Во-вторых, как некоторое время назад указывал Мартин Вейцман [Weitzman, 1974], в состоянии неопределенности использование так называемых количественных инструментов, к которым относится и торговля квотами, может повлечь за собой серьезный риск. В условиях, когда регулирующие органы не достаточно хорошо представляют себе, во что обойдется борьба с выбросами, установление предельно допустимой величины выбросов может привести к неоправданным затратам. Если регулирующие органы недооценивают издержки, связанные с контролем над выбросами, и предъявляют чрезмерно жесткие требования или если предельные издержки борьбы с выбросами ведут к стремительному возрастанию выше известного рубежа, применение систем торговли квотами может привести к гораздо более высоким, чем предполагалось, издержкам в масштабах всей экономики, возможно даже превышающим все плюсы данной программы. Это, между прочим, представляет собой серьезную опасность в случае глобального потепления, когда меры по крупномасштабному снижению выбросов парниковых газов могут оказаться весьма дорогостоящими и когда точный момент выбросов становится

уже не столь важен. Эти соображения привели некоторых экономистов к мнению о том, что в случае углеродных выбросов использование налогов предпочтительнее системы ограничения и торговли квотами на выбросы (см., напр.: Nordhaus, 2007).

В целом, торговля квотами на выбросы представляет собой крайне интересную и важную инновацию в публичной политике, своим рождением обязанную экономическим исследованиям. И теоретические работы, и тщательные эмпирические исследования позволили раскрыть колоссальный потенциал этого нового политического инструмента как средства для эффективного и успешного экологического менеджмента. Следует также отдать должное ряду экономистов, потративших немало сил на то, чтобы предоставить доскональное разъяснение этого нового рецепта и поддержать его в ходе дискуссий на политической арене.

Литература

- Nordhaus, William D. (2007). «To Tax or Not to Tax: Alternative Approaches to Slowing Global Warming». *Review of Environmental Economics and Policy* 1 (1): 26–44.
- Oates, Wallace E. (2000). «From Research to Policy: The Case of Environmental Economics». *University of Illinois Law Review* 1: 135–153.
- Osborne, David. (1988). *Laboratories of Democracy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Tietenberg, T. H. (1985). *Emissions Trading: An Exercise in Reforming Pollution Policy*. Washington, D. C.: Resources for the Future. 2nd ed., 2006.
- Weitzman, M. L. (1974). «Prices vs. Quantities». *Review of Economic Studies* 41: 477–491.

Глава 2

Как сделать жизнь лучше с помощью более совершенных индексов цен¹

Майкл Дж. Боскин

Немногие сферы экономических исследований принесли в последние десятилетия такую же ощутимую пользу обществу, как исследования в области индексов цен. Эти исследования привели к разработке новых методов оценки инфляции, реального валового внутреннего продукта (ВВП) и производительности, позволив обеспечить более достоверной информацией об этих ключевых экономических показателях частных инвесторов, работников, менеджеров и политиков. Тем самым была создана возможность производить более точное индексирование государственных социальных программ и налогов, что, в свою очередь, способствовало сокращению национального долга. Кроме того, эти новые методы буквально изменили историю или по крайней мере интерпретацию некоторых ее моментов, продемонстрировав, что реальная заработная плата и медианный доход в последние десятилетия возрастали (хотя и медленнее, чем прежде), а не застыли на одном уровне. Совокупно исследования в этой сфере внесли серьезный вклад не только в методы оценки инфляции, но и в общее понимание динамики экономического роста. Например, мы теперь гораздо отчетливее представляем себе, какое значение имеет появление новых товаров, улучшение качества уже существующих, а также прочие инновации, ведущие к повы-

1. Данная глава в целом написана на основе работ Майкла Дж. Боскина [Boskin, 2005, 2008]. Выражаю благодарность Джерри Хаусмену и Джону Зигфриду за полезные предложения.

шению уровня жизни. Тем не менее в методiku измерения цен можно внести еще немало усовершенствований, и нас ждет большая работа в этой области.

Точное измерение цен и темпов их изменения — ключевой момент почти любых публичных и частных экономических вопросов и дискуссий, включая проведение монетарной политики, оценку экономического прогресса с течением времени и по отдельным странам, а также вопрос о стоимости и структуре индексируемых государственных расходов и налогов. Большинству из нас известны цены на многие приобретаемые нами товары. Мы знаем, сколько мы недавно заплатили за фунт говяжьего фарша или кварту молока. Квартиросъемщики знают, сколько они платят за жилье. И поэтому измерение цен может показаться простым и понятным делом, но в реальности это не так.

Назначение индекса цен состоит в обобщении информации о ценах на всевозможные товары и услуги с течением времени. ВВП США примерно на две трети складывается из расходов потребителей. Индекс потребительских цен (CPI) и дефлятор расходов на личное потребление (PCE) предназначены для обобщения цен на товары, приобретаемые потребителями с течением времени. В гипотетическом обществе, в котором существует лишь один товар (скажем, какой-либо вид продовольствия), нам не понадобится индекс цен; достаточно будет лишь следить за ценой на этот товар. Однако при наличии множества товаров и услуг нам потребуется метод, позволяющий усреднить изменение цен или обобщить информацию о всевозможных различных ценах. Темп изменения цен — т. е. инфляция — имеет важное значение и в макро-, и в микроэкономике. Так, для оценки инфляции и реального экономического роста необходимо измерять изменение цен, притом что в гибкой, динамичной современной рыночной экономике проведение точных измерений затруднительно. В одном крупном супермаркете может продаваться до 50 тыс. товаров, и у каждого будет своя цена. И в этом отдельном магазине постоянно появляются новые товары и снимаются с продажи старые. Качество многих товаров объективно улучшается — например, они становятся менее энергоемкими, более долговечными или требующими меньшего ухода.

Еще большее число товаров лишь претендует на улучшение качества. В том случае, когда качество товара реально возрастает, а цена на него остается прежней, это означает, что реальная цена на товар снизилась. Подытожить все, что случилось с ценами всего в одном магазине хотя бы за такой короткий промежуток времени, как один месяц, — дело очень сложное, даже при наличии современных технологий с использованием сканеров. В масштабах же всей экономики задача становится почти неразрешимой.

Для того чтобы получить информацию об изменении цен в среднем, нам потребуется не только измерить цены, но и взвесить различные компоненты индекса. Если считать все изменения цен равнозначными, мы легко получим результат, но он будет не слишком информативным. Например, если цена на какой-либо сорт яблок упала на 5%, а стоимость аренды жилья возросла на те же 5%, то индекс, в котором все изменения цен принимаются за равнозначные, не зафиксирует никаких изменений в общем уровне цен. Но этот результат будет просто нелепым. Тем товарам, на которые потребители тратят большую часть своих доходов, следует придавать больший вес, нежели товарам, которые занимают меньше места в расходах потребителей. И поэтому нам также требуются данные о потребительских расходах и тех объемах, в которых покупаются товары.

Американский индекс потребительских цен и стоимость жизни

Когда экономисты пытаются определить «истинный» уровень инфляции (т. е. темп изменения цен), то задача сводится к ответу на вопрос: насколько больше средств требуется потребителям для того, чтобы жить при новых ценах так же хорошо, как и при старых? Таким образом, в основе измерения истинных цен и их изменения лежит концепция стоимости жизни. При этом, очевидно, необходимо отслеживать реакцию потребителей на изменение относительных цен различных товаров. Их реакция на это изменение называется «замещением». Кроме того, при измерении цен требуется учитывать изменение ка-

чества товаров и повышение благосостояния благодаря появлению новых товаров — ведь мы не хотим считать «инфляцией» существенное повышение качества, сопровождающееся незначительным повышением цен.

Большинство традиционных индексов потребительских цен, включая американский CPI, основаны на измерении цен при неизменном относительном весе большинства товаров, когда относительный вес различных статей расходов считается неизменным за какой-либо базовый период. В таб. 2.1 приводится относительный вес весьма широких категорий товаров за период с 2006 г.; Бюро статистики труда (БСТ) определяет этот относительный вес на основе изучения расходов, в ходе которого устанавливается, сколько денег потребители тратят на различные типы товаров и услуг. Например, на очень широком уровне обобщения эти веса составляют 15,0% для продовольствия, 6,3% для медицинских услуг, 42,7% для жилья и 17,2% для транспорта. Разумеется, каждая категория включает в себя тысячи конкретных товаров; например, яблоки определенного сорта, размера и качества входят в подкатегорию яблок, та входит в подкатегорию свежих фруктов, та же, в свою очередь, включается в подкатегорию свежих фруктов и овощей, которая входит в подкатегорию продуктов питания для домашнего потребления, и т. д.

Необходимость учитывать относительный вес расходов или, иначе, количество проданных товаров (поскольку расходы равняются цене, умноженной на количество проданного) при тщательном определении индекса цен требует точного отслеживания цен. Но какие цены имеются в виду? Имеет ли значение, когда, где и каким образом приобретены соответствующие товары? В США на этот вопрос ответили путем создания нескольких близкородственных друг другу индексов потребительских цен. Один из них, так называемый CPI-U, отслеживает изменение средневзвешенных потребительских цен для типичной городской семьи *в фиксированном наборе потребительских товаров и услуг в базисный период*. Очень похож на него, но не идентичен индекс CPI-W, рассчитываемый для городских наемных рабочих и служащих. Здесь мы будем рассматривать в основном CPI-U, на который ссыла-

ТАБЛИЦА 2.1
Относительная значимость компонентов, из которых
складывается индекс потребительских цен (CPI-U)

Компонент	%
Продукты питания и напитки	15,0
Для домашнего потребления	7,9
Для потребления вне дома	6,0
Алкогольные напитки	1,1
Жилье (включая коммунальные услуги)	42,7
Одежда и соответствующие услуги	3,7
Транспорт	17,2
Автомобили	7,6
Бензин	4,3
Прочее	5,3
Медицинские услуги	6,3
Досуг и развлечения	5,6
Образование и связь	6,0
Образование	3,1
Связь	3,0
Прочее	3,5
ИТОГО	100,0

ИСТОЧНИК: BLS, Relative Importance of Components in the Consumer Price Index. December 2006.

ПРИМЕЧАНИЕ: сумма по отдельным подкатегориям может не соответствовать общему итогу вследствие округления.

ются гораздо чаще. Ни один из этих индексов с фиксированными весами не учитывает замещения – того, что товары, цены на которые растут быстрее, заменяются в структуре потребления на те товары, цены на которые растут медленнее или снижаются².

CPI решает и должен решать множество задач. Например, он используется для измерения потребитель-

2. Недавно БСТ заменило средние арифметические величины средними геометрическими при обобщении нижнего уровня примерно для 60% товаров, что позволяет частично учесть эффект замещения.

ской инфляции на ежемесячной основе; для учета изменения стоимости жизни в шкале подоходного налога, в программе социального обеспечения и в других государственных программах; а также как источник данных по ценам для статистики национального дохода и национального продукта, составляемой Министерством торговли, и для третьего индекса цен, дефлятора РСЕ, в котором учитывается эффект замещения.

На рис. 2.1 приведены последние данные по CPI-U в США. За 100 принят CPI-U для 1982–1984 гг. Как можно видеть, уровень измеренной потребительской инфляции значительно снизился по сравнению с 1970–1980-ми гг., в последние годы выражаясь однозначными цифрами и испытывая значительно меньше колебаний, чем в 1970-х—начале 1980-х гг. с их высокой инфляцией.

Структура индивидуального потребления с течением времени изменяется, причем в первую очередь в ответ на изменение относительных цен. Например, когда цена на курятину поднимается, люди начинают покупать больше рыбы, и наоборот. Соответственно, изменяются и относительные веса, вследствие чего индекс цен с фиксированным удельным весом расходов для базового периода, не учитывающим эти изменения, как правило, переоценивает реальное изменение стоимости жизни.

Существует два очевидных подхода к взвешиванию цен. В первом используется взвешивание по фиксированному набору потребительских товаров и услуг в базисный период (такой индекс называется индексом Ласпейреса по имени его создателя): объем или структура расходов остаются фиксированными на уровне базисного периода, после чего мы наблюдаем, что происходит со средневзвешенными ценами при последующем изменении цен. Альтернативная возможность, естественно, состоит в том, чтобы учитывать объем или структуру расходов для второго периода, уже после замещения (так устроен индекс Пааше, также названный по имени его создателя). Экономическая теория решительно выступает за то, чтобы использовать среднее от двух этих индексов, как впервые предложил великий американский экономист Ирвинг

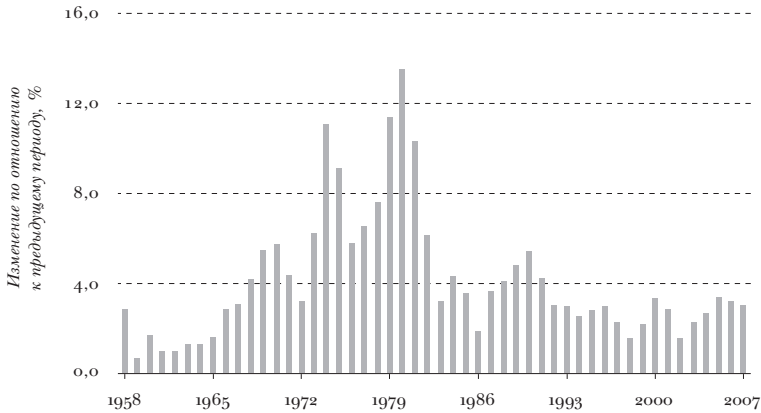


РИС. 2.1. Изменение CPI-U в США за 1958–2007 гг.

ИСТОЧНИК: U.S. Bureau of Labor Statistics.

Фишер³. БСТ в течение нескольких последних лет вычисляет близкородственную величину, которая называется сцепленным CPI, или C-CPI-U [Cage, Greenlees, Jackman, 2003]; она возрастает значительно менее быстро, чем традиционный CPI-U, и это наводит на мысль, что неспособность к явному учету потребительского замещения является серьезным недостатком официального CPI.

Кроме того, с течением времени изменяется и такой фактор, как место, где производятся покупки. Все большее значение приобретают магазины-дискаунтеры и онлайн-продажи, а традиционная розничная торговля отходит на второй план. Поскольку данные по ценам собираются в пределах рынков сбыта, то рост популярности дискаунтеров не учитывается как снижение цен, даже несмотря на то что это снижение, судя по объему покупок, более чем компенсирует потенциальный недостаток внимания к клиентам. Таким образом, в дополнение к замещению, наблюдаемому в структуре потребления, мы видим замещение

3. См.: Fisher 1922.

в отношении мест покупок (см. обсуждение в: Boskin et al., 1996; 1997, 1998; а также: Hausman and Leibtag, 2004).

Важным становится даже то, в какой момент времени делаются покупки. Измерение цен, как правило, производится ежемесячно, в течение какой-либо недели. Но если, например, потребители вспомнят о послерождественских скидках и станут покупать гораздо больше товаров для каникул после Рождества, то исследователи, учитывающие только цены на второй неделе декабря, не заметят этого изменения в поведении покупателей и дадут неверную оценку инфляции.

Другая проблема связана с тем, что данные по ценам обычно собираются в течение недели. В США за выходные собирается около 1% данных по ценам, несмотря на то что доля покупок, совершаемых в выходные и праздники, возрастает (что, вероятно, отражает увеличение доли пар, в которых оба супруга работают). Поскольку в некоторых торговых точках продажи по выходным приобретают особенно большие масштабы, это может привести к недоучету времени покупок, а также их места и структуры. Таким феноменом может объясняться, в частности, недавно полученный исследователями вывод о том, что при считывании с кассовых сканеров информации о реальных покупках мы получим не такой быстрый рост цен, как при изучении ценников на полках и стеллажах, чем занимаются сотрудники Бюро статистики труда [Silver, Heravi, 2001a, 2001b].

Наконец, дополнительные искажения могут вызываться проблемами, связанными с учетом изменения качества и появления новых товаров [Bresnahan and Gordon, 1997]. Например, видеомэгафоны, микроволновые печи и персональные компьютеры стали учитываться в американском CPI лишь через десять лет и более после того, как они проникли на рынок, и за этот срок цены на них успели упасть на 80% и более. Сотовые телефоны не включались в американский CPI до 1998 г., хотя они появились в США в 1984 г. [Hausman, 1999].

В настоящее время CPI переоценивает инфляцию примерно на 0,8 процентного пункта; 0,3 или 0,4 процентного пункта можно связать с неучетом эффекта замещения по отношению к товарам, 0,1 процентного пункта — с не-

учетом эффекта замещения по отношению к месту покупки, и 0,3–0,4 процентного пункта — с недостаточно адекватным учетом новых товаров и повышения качества уже существующих [Lebow, Rudd, 2003]. Таким образом, первые 0,8 процентного пункта в значениях инфляции, определяемых с помощью CPI, вовсе не являются инфляцией. Это отклонение может показаться незначительным, однако если его не корректировать в течение, скажем, двадцати лет, то изменение стоимости жизни окажется переоценено более чем на 17%.

Американский CPI — один из немногих статистических показателей, который никогда не пересматривался, несмотря на то что последующие данные выявили ошибочность опубликованной статистики. Такая ситуация сложилась исторически, так как многие контракты и другие правительственные программы индексируются с помощью CPI или сцеплены с ним, вследствие чего пересмотр CPI приведет к проблемам практического и юридического характера.

Мы знаем, что у различных групп потребителей структура расходов будет разной, поскольку они тратят разные доли своего дохода на те или иные товары; например, у квартиросъемщиков будет иная структура расходов по сравнению с домовладельцами, а у пожилых людей — по сравнению с людьми среднего возраста. Интересно, однако, что большинство исследователей находят лишь незначительные различия в уровне инфляции между группами с разной структурой расходов, хотя даже незначительные различия могут превратиться в весьма существенные, если они накапливаются с течением времени.

Но существуют ли различия между группами с точки зрения цен и темпов их изменения? Например, приходится ли пожилым платить иные цены, чем населению в среднем, а если различие действительно существует, что с ним происходит с течением времени? Из экономической теории следует, что цены на большинство товаров не должны существенно различаться для разных групп населения, но для проверки этого вывода у нас нет достаточных эмпирических данных.

Таким образом, инфляция — темп изменения цен — с трудом поддается точному измерению. В государствен-

ную статистику всех стран, включая статистику американского Бюро статистики труда, с течением времени вносятся многочисленные важные усовершенствования [Stewart and Reed, 1999]. Тем не менее мы сталкиваемся с тем, что постоянно появляются новые товары, уходят с рынка старые, а существующие совершенствуются. Относительная цена на различные товары и услуги часто меняется, например, в ответ на технологические и прочие факторы, влияющие на цену и качество, и эти изменения вынуждают потребителей изменять структуру своего потребления. В богатых, промышленно развитых экономиках на рынке доступны буквально сотни тысяч товаров и услуг. По мере того как мы богатеем, наши запросы переключаются с товаров на услуги либо на товары и услуги с такими характеристиками, которые обещают более высокое качество, большее разнообразие и удобство в использовании и, в свою очередь, обеспечиваются благодаря развитию технологии и предпринимательства. Однако все эти факторы означают, что большую долю того, что производится и потребляется в современной экономике, труднее измерить, чем десятилетия назад, когда более существенная доля экономической деятельности приходилась на легкоизмеряемые товары — такие, как тонны стали или бушели пшеницы (хотя даже эти товары имели важные различия с точки зрения качества). Соответственно, получение информации о том, кто что покупает, а также где, когда, почему и каким образом делаются эти покупки, и ее последующее обобщение с целью представления в виде того или иного индекса цен поднимает множество сложных аналитических и практических проблем.

Экономические исследования и совершенствование измерения цен

Исследования, связанные с индексами цен, когда-то считавшиеся очень важными для практической экономики, в течение десятилетий теряли свое значение в научных кругах. К счастью, важные исследования продолжались: Эрвин Диверт [Diewert, 1976] и Роберт Поллак [Pollak, 1989] внесли вклад в теорию индексов; Дейл Йоргенсон

с Фрэнком Голлопом и Барбарой Фраумени [Jorgenson, Gollop and Fraumeni, 1987] разработали теоретически согласованный набор показателей, относящихся к производству, доходу, накоплению и богатству; Цви Грилихес (с различными соавторами, напр.: Griliches, Kaysen and Fisher, 1962 и Шервин Розен [Rosen, 1974, p. 34–55] исследовали вопросы гедонической оценки, а Джерри Хаусмен [Hausman, 1997] — появление новых товаров; и это лишь несколько из наиболее значимых работ, трансформировавших взгляды экономистов на эти вопросы, а по простетивии некоторого времени — и методы измерения цен в государственной статистике⁴.

Важные исследования проводились также в Бюро статистики труда: упомянем лишь работы Маршалла Рейнсдорффа, Джека Триплетта, Брента Мултона, Пола Эрмнехта и Патрика Джекмена — и в CPI был внесен ряд практических усовершенствований (в контексте фиксированных относительных весов). Серьезная работа, связанная с этими исследованиями, проводилась также в Бюро экономического анализа (БЭА) и других статистических учреждениях по всему земному шару. Например, в 1978 г. при вычислении CPI стал применяться метод выборки (*sampling*), а при учете людей, живущих в собственных домах, в 1983 г. стал использоваться эквивалент ренты для собственников. Были приняты политические решения индексировать крупные программы, составлявшие значительную часть доходной и расходной статей бюджета: программу социального обеспечения в 1970-е гг. и ставки подоходного налога в 1980-е гг. Хотя, по моему мнению, это был крупный шаг вперед, такие меры имели побочный эффект, лишив государственных статистиков невинности. Неудивительно, что время от времени и статистики, и политики совершали ошибки, которые затем исправлялись. Например, применение метода выборки — само по себе колоссальное усовершенствование — сопровождалось неожиданной системной

4. О ранних этапах истории исследований в области индексов цен см.: Diewert, 1993.

ошибкой, составлявшей около 0,2% в сторону завышения в год; впоследствии Бюро статистики труда выявило это отклонение и внесло необходимые коррективы. Первоначально при индексировании выплат по программе социального обеспечения использовались различные методы (не говоря уже о возможных неточностях вычисления); эта ситуация вскоре также была исправлена.

Хотя мои собственные исследования и политические интересы лежали в сфере экономики общественного сектора и макроэкономики, знакомство с этими и связанными с ними исследованиями по данным вопросам пробудило у меня интерес к экономической статистике. Достаточный ли вклад, с точки зрения анализа выгод и затрат, наша профессия и наше общество вносят в развитие экономической статистики? Не имеется ли возможность, затратив совсем небольшие средства, серьезно усовершенствовать учебный план, подготовку специалистов, профессиональное вознаграждение и финансирование государственной статистики? Однако в течение 1980-х гг. растущая нагрузка на государственный бюджет привела лишь к сокращению средств, выделявшихся статистическим учреждениям.

Став в 1989 г. председателем Совета экономических консультантов (СЕА), я решил, что необходимо что-то сделать для усовершенствования экономической статистики. Совместно с представителями статистических учреждений мы приняли ряд мер по повышению качества статистики. Мы изучили такие принципиальные вопросы, как возможность централизации разрозненных статистических учреждений и выполнения части работ, производившихся государством, частным сектором. Но в первую очередь мы составили список приоритетных усовершенствований, связанных со сбором статистических данных. Джордж Буш-старший согласился учесть наши предложения в бюджете, и мы подали в Конгресс запрос о соответствующих средствах. Около 70% запрашиваемых средств было ассигновано, однако они были распределены по различным учреждениям крайне неравномерно вследствие наличия нескольких подкомитетов по ассигнованиям. Впервые за десятилетие

были существенно увеличены средства, выделявшиеся на совершенствование статистики национального дохода и национального продукта.

В следующий раз (исключая помощь в выделении бюджетных средств) я оказался причастным к экономической статистике в 1995–1996 гг. в качестве председателя комиссии по CPI (далее в этой главе я буду именовать ее комиссией Боскина, или ВС, как она обычно и называется). Ко мне и к моим коллегам — Элен Далбергер, Роберту Гордону, Цви Грилихесу и Дейлу Йоргенсону — обратились с просьбой оценить возможные системные ошибки при вычислении CPI и рекомендовать Бюро статистики труда и Конгрессу соответствующие усовершенствования. Мы изучили все надлежащие аспекты, начиная от сбора данных (каждый из нас был делегирован на мероприятия по сбору данных о ценах) и заканчивая теорией индексов и практическими вопросами, — причем большую помощь в этой работе нам оказало обширное взаимодействие с сотрудниками Бюро статистики труда и другими лицами. На основе оценок, полученных в ходе исследований, мы сделали двенадцать рекомендаций для Бюро статистики труда (и некоторые из них были приняты), четыре рекомендации для выборных должностных лиц (некоторые из этих рекомендаций также были приняты) и одну для специалистов по экономической статистике — эта рекомендация ими учитывается, но еще в недостаточной степени. Интересно, что статистические учреждения всего мира пользуются докладом комиссии Боскина как важным источником усовершенствований в своей работе. Реально добавленная нами социальная ценность, несомненно, многократно превышала наши издержки упущенной выгоды⁵.

Бюро статистики труда (БСТ) — учреждение Министерства труда, ответственное за вычисление и распространение CPI, — добилось серьезных успехов в совершенствовании этого индекса. Если бы современные методы использовались и раньше, то показатели инфляции, свя-

5. См. также сборник выступлений на симпозиуме: Triplett, 2006.

занные с CPI, снизились бы на 43 базисных пункта в год (по данным исследований БСТ). Некоторые из усовершенствований осуществляются; другие были произведены или ускорены после издания работы «К более точному измерению стоимости жизни» [Boskin et al., 1996]. В этом докладе мы с коллегами оценили, что наблюдавшееся в то время изменение CPI, которое принималось за измерение индекса реальной стоимости жизни⁶, в течение достаточно долгого срока завышало показатель инфляции примерно на один процентный пункт в год. Разумеется, наши оценки тоже делались с некоторым разбросом; возможно, это завышение было чуть больше или чуть меньше. С того времени БСТ приняло ряд серьезных усовершенствований, несколько уменьшивших эту системную ошибку, однако, согласно последующим расчетам самого Бюро, наши оценки одного важного компонента этой ошибки, основанные, в частности, на работе Эйзкорба и Джекмена [Aizcorbe, Jackman, 1993, p. 25–33], также страдали существенным систематическим отклонением в сторону занижения. Судя по новому индексу C-CPI-U, вычисляемому сейчас в БСТ, отклонение, связанное с замещением на верхнем уровне, за последние пять лет было намного больше, чем ранее предполагалось (не менее 0,4% в год при прежних оценках в 0,2% и менее в год). За первые 10 месяцев 2007 г. C-CPI-U вырос на 3,0%, в то время как CPI-U (при среднегодовых темпах) — на 3,5%. C-CPI-U с начала его вычисления в декабре 1999 г. вырастал в среднем на 0,4% в год медленнее, чем обычный CPI-U. Аналогичные различия наблюдаются в отношении базового C-CPI и базового CPI, не учитывающих неосновные продукты питания. Данные за 2000–2007 гг. приведены на рис. 2.2.

6. Считается общепризнанным, что индекс стоимости жизни является теоретически верной концептуальной основой измерения инфляции для нужд монетарной политики, внесения поправок на стоимость жизни в государственные программы и шкалы налогов и оценки экономического прогресса. Собственно, какую-либо другую концептуальную основу трудно себе представить.

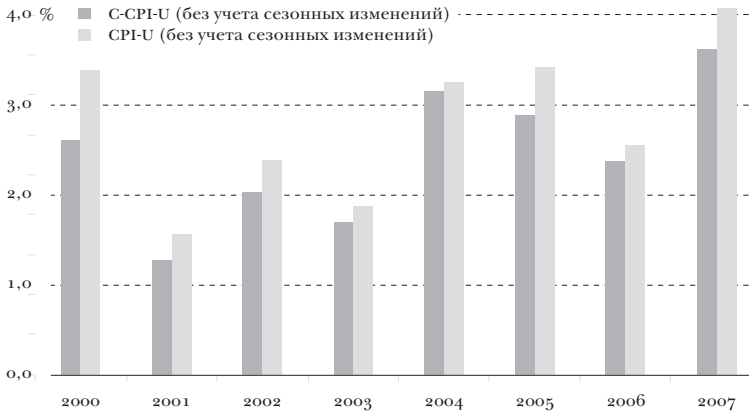


РИС. 2.2. Сопоставление C-CPI и CPI (ежегодное изменение в %) за 2000–2007 гг.
ИСТОЧНИК: U.S. Bureau of Labor Statistics.

При вычислении CPI собираются и обобщаются данные о ценах примерно по 70 тыс. отдельным товарам. Как это делается — тема сама по себе важная, сложная и поучительная, однако здесь я лишь отошлю читателя к резюме [Boskin et al., 1996] и к важным предложениям об усовершенствовании этого процесса [Hausman, 2003]. Отклонение, связанное с замещением на верхнем уровне, относится к ошибке при вычислении индекса реальной стоимости жизни, возникающей вследствие допущения о фиксированном наборе потребительских благ и услуг в базисный период и соответствующего игнорирования потребительского замещения, вызванного изменением относительных цен. (До того как CPI обобщается до верхнего уровня, существует также ошибка, связанная с замещением на нижнем уровне, однако БСТ значительно усовершенствовало процедуру вычисления, перейдя на среднее геометрическое примерно для 60% подобных товаров и услуг [Dalton, Greenlees, Stewart, 1998, p. 3–7].) Таким образом, примерно для 200 широких категорий товаров и услуг БСТ вычисляет индекс Ласпейреса с фиксированным набором потребительских товаров и услуг,

используя данные о структуре потребительских расходов в базисный период.

То, что индекс, основанный на фиксированном наборе товаров и услуг, не учитывает возможного потребительского замещения — факт хорошо известный. Отчасти реагируя на рекомендацию нашей комиссии вычислять сцепленный индекс Торнквиста, — учитывающий потребительское замещение и подпадающий под категорию индексов, называемых «более совершенными» (*superlative*) благодаря их желательным свойствам [Diewert, 1976], — отныне БСТ вычисляет сцепленный CPI, или C-CPI-U. Этот сцепленный индекс Торнквиста, публикуемый уже в течение нескольких лет, в среднем растет существенно медленнее (на 43 базисных пункта в год), чем обычный индекс CPI-U. Первоначально мы оценивали отклонение, связанное с замещением, не более чем в 0,2%, основываясь на эконометрических исследованиях со значительно более высоким уровнем агрегирования и на некоторых весьма предварительных неопубликованных исследованиях БСТ. Различие в 43 базисных пункта в течение нескольких лет совокупно дает достаточно крупную величину — 3,4% за период после 2000 г. (рис. 2.3). Даже если более высокая оценка отклонения, связанного с замещением на верхнем уровне, окажется временной, ее последствия в смысле чрезмерной индексации государственных программ и ставок налогообложения приведут к ежегодному «избыточному» долгу во много миллиардов долларов.

В одном лишь 2007 г. это отклонение означало увеличение будущих государственных расходов и сокращение поступлений в федеральный бюджет на миллиарды долларов. Общее отклонение только за 2000–2007 гг. в течение ближайшей пары десятилетий обойдется в сотни миллиардов долларов, поскольку базовые объемы поступлений и расходов рассчитываются на основе завышенной оценки инфляции. Высока вероятность того, что это отклонение сохранится и в последующие годы, что лишь усугубит проблему⁷.

7. Разумеется, как отмечалось выше, нет никакой гарантии того, что эта ошибка останется такой же большой; она может изменить-

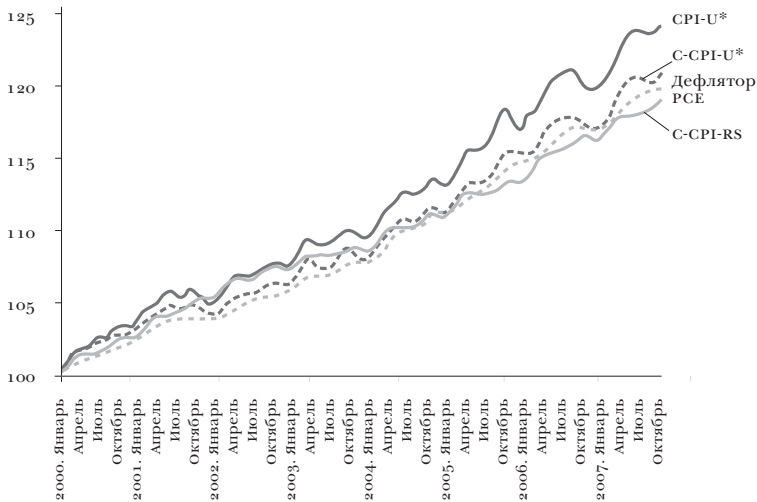


РИС. 2.3. CPI-U, C-CPI-U, CPI-U-RS и дефлятор PCE за 2000–2007 гг. (для 1999 г. значение всех индексов принято равным 100)

ИСТОЧНИК: U.S. Bureau of Labor Statistics.

Важно понимать, как широко используется CPI в нашей экономике и, естественно, в научных экономических исследованиях. Как упоминалось выше, существуют и другие индексы цен, причем некоторые из них в данном отношении имеют серьезные преимущества по сравнению с CPI. Например, применяемый БЭА дефлятор PCE рассчитывается на основе идеального индекса Фишера — альтернативного метода учета потребительского замещения. К сожалению, при всей важности этого показателя он вычисляется лишь ежеквартально. Именно поэтому многие люди, особенно желающие производить измерения буквально круглый год и, соответственно, круглогодично измеряющие, например, доходность ак-

св в любую сторону в соответствии с разбросом относительных цен и с будущими расходами, вызванными этим разбросом.

ций, нуждаются в ежемесячных данных, особенно в данных за декабрь по сравнению с декабрем предыдущего года. Вследствие этого многие исследователи вынуждены в своей работе пользоваться весьма несовершенным CPI, неточно оценивающим изменение стоимости жизни.

Несмотря на то что из многих аспектов CPI следует высокая вероятность отклонения в сторону завышения, важно понимать, что могут случаться и случаются ошибки в сторону занижения; например, вполне может оказаться, что хронически переоценивался компонент CPI, связанный с жильем [Gordon, 2003; Gordon, Van Goethem, 2007]. Важно и то, что исследователи в своих попытках оценить и усовершенствовать CPI обращают внимание на любые отклонения (и в сторону завышения, и в сторону занижения), а не только на первые. Нам нужен как можно более точный индекс цен, а не такой, у которого наблюдается самый медленный прирост.

Индексы цен и экономический прогресс

Как отмечалось выше, первоначальная оценка отклонения, сделанная в 1996 г. комиссией Боскина, отталкивавшейся от изменения CPI как меры стоимости жизни, составляла около 1,1 процентного пункта в год. Вследствие использования неадекватных формул (*formula bias*) — технической проблемы, существовавшей при вычислении CPI с 1978 г. и исправленной БСТ в начале 1996 г., — CPI хронически завышался еще на 0,2 процентного пункта в год. Другие усовершенствования, устранившие более серьезное отклонение замещения на верхнем уровне, снизили общее отклонение примерно до 0,8–0,9 процентного пункта в год. Чтобы получить некоторое представление о потенциальном значении и последствиях этих отклонений в сторону завышения, предположим, что с 1973 по 1995 г. изменение стоимости жизни переоценивалось при вычислении CPI на 1,1 процентного пункта в год (при этом мы не будем учитывать искажение, связанное с использованием неадекватных формул и составившее в 1979–1995 гг. по 0,2 процентного пункта в год), а впоследствии — на 0,8 процентного пункта. При этом

ТАБЛИЦА 2.2
Влияние системной ошибки при определении CPI
на отдельные показатели экономического прогресса

Показатель	CPI-U / CPI-U-RS, %	Скорректированный COLI, %
Реальный средний доход (1973–2006 гг.)		
почасовой	–8,4	30,5
еженедельный	–15,9	23,0
Реальный медианный доход (1973–2006 гг.)		
	15,7	36,3

ИСТОЧНИК: авторские оценки.

ОТКЛОНЕНИЕ ИЗМЕРЕНИЯ CPI-U: 1,1% в 1973–1995 гг.; 0,8% в 1996–2006 гг. Медианный доход уже пересчитан в соответствии с CPI-U-RS, который возрастал медленнее, чем CPI-U, примерно на 0,43% в год.

вполне возможно, что подобный уровень отклонения для последних десятилетий был «постоянным» на протяжении столетий, поскольку попытка исправить ее задним числом приведет к неправдоподобно низкому уровню жизни в далеком прошлом.

В табл. 2.2 приведены оценки [Boskin and Jorgenson, 1997 с исправлениями] общепринятых показателей экономического прогресса: среднего реального почасового и еженедельного доходов и реального медианного дохода семьи с поправкой на инфляцию в соответствии с официальными CPI и CPI-RS соответственно и на скорректированный индекс стоимости жизни, растущий более медленно, чем официальный CPI, на величину оцениваемой ошибки. Мы видим, что реальный средний доход, вместо того чтобы снижаться примерно на 8% (почасовой доход) или на 15% (еженедельный доход), напротив, вырос

не менее чем на 20%. Реальный медианный семейный доход с 1973 по 2006 г. вырос не на 16%, а более чем в 2 раза по сравнению с этой цифрой — на все 36%. Темпы улучшения уровня жизни, очевидно, замедлились по сравнению с предыдущей четвертью столетия, но не застыли на месте и не снизились, даже по отношению к началу 1970-х гг. Все эти пересмотренные цифры гораздо лучше соответствуют оценкам уровня жизни на основе потребляемых товаров и услуг, включая и потребление в слоях с низкими доходами⁸.

Приблизительно две трети ВВП приходится на долю потребления. Принимая 0,4% за разумную оценку отклонения, отражающейся в данных NIPA о ценах (за вычетом отклонения, связанного с эффектом замещения, поскольку он учитывается в дефляторе PCE счетов национального дохода и продукта), мы получим недооценку роста реального ВВП вследствие недооценки роста реальных потребительских расходов примерно на четверть процентного пункта в год. Дополнительные и аналогичные проблемы, несомненно, существуют при измерении цен на средства производства, а также объемов государственных закупок и чистого экспорта. Но даже если полагаться только на цифры потребления, то реальный рост ВВП окажется недооцененным примерно на четверть процентного пункта в год, что равнозначно недооценке ежегодного роста производства примерно на одну шестую. Даже ошибка на четверть процентного пункта в год, накапливаясь за длительный период времени, составит весьма ощутимую величину. Реальный ВВП, как общий, так и на душу населения, окажется примерно на 8% выше, чем говорит официальная статистика, если сделать поправку на такое среднее отклонение, начиная с 1973 г.⁹

8. См. аналогичный анализ для более длительного периода: Nordhaus, 1997; и анализ: Bils and Klenow, 2001.

9. Существуют прочие многочисленные концептуальные вопросы и проблемы измерения, связанные со всеми показателями экономического прогресса, полное обсуждение которых выходит за рамки данной статьи.

Любые оценки экономического прогресса связаны со многими другими концептуальными проблемами и неточностями измерений. Например, со временем начинают сильно сказываться дополнительные льготы и бонусные выплаты, делая номинальный средний почасовой доход менее существенным по сравнению с расширенным подходом к оценке компенсаций. Помимо этого, эффекты изменения структуры меняют размер, возраст и другие характеристики медианной семьи.

Экономический прогресс и экономические условия сравниваются не только во времени, но и в пространстве — между различными странами. Важно понимать, что проблемы базовых индексов сказываются на статистике любой страны. Хотя ряд стран добился некоторых успехов в решении этих проблем (например, переход канадской статистики к средним геометрическим показателям на низшем уровне агрегирования отчасти устраняет ошибку, вызываемую эффектом замещения), во всех прочих отношениях статистическая система США далеко опережает статистические системы большинства других стран. Например, метод выборки, широко применяемый в США при сборе статистики по ценам, несомненно, позволяет — в отличие от других стран — избегать некоторых ошибок, связанных с изменением качества и появлением новых товаров. Таким образом, темпы реального роста ВВП, инфляции, роста производства, роста реальной заработной платы, роста реального семейного дохода и прочие аналогичные показатели буквально в каждой стране вычисляются с более или менее значительным отклонением, и этот момент следует иметь в виду, сравнивая экономические показатели по разным странам. К счастью, аналогичные экономические исследования, проводимые во многих странах учеными и центральными банками, позволяют и там со временем усовершенствовать статистику. Также нужно помнить о существовании ряда прочих важных различий между американской статистикой национального дохода и продукта и статистикой других стран.

Иногда механическое использование неточной статистики может привести к неумышленным ошибкам, когда на ее основе вычисляются другие показатели. Например,

ТАБЛИЦА 2.3
Совокупная ежегодная реальная прибыльность
разных типов инвестиций, 1802–2006 гг.

Период	Акционерный капитал (среднее арифметическое)	Акции	Облигации	Векселя	Золото	Инфляция ^{***}	Премия за приобретение акции
1802–2001*	8,4	6,9	3,5	2,9	0,0	1,4	3,4
1802–1870*		7,0	4,8	5,1	0,2	0,1	2,2
1871–1925*		6,6	3,7	3,2	–0,8	0,6	2,9
1926–2001*		6,9	2,2	0,7	0,4	3,1	4,7
1946–2001*		7,1	1,3	0,6	–0,3	4,1	5,8
1926–2006**		7,4	2,4	0,7	–	3,0	5,0

ИСТОЧНИКИ: * Siegel 2002; ** Morningstar 2007; *** по данным Historical Statistics of the United States, Cambridge University Press, Millennial Edition (доступно онлайн).

в табл. 2.3 представлены исторические сведения о реальной доходности акций, облигаций и других финансовых инструментов, а также об измеренной инфляции за несколько подпериодов в течение последних двух столетий, взятые из бесценных работ Сигала [Siegel, 2002] и Айбботсона [Morningstar, 2007].

Реальная доходность акций, на протяжении долгого времени составлявшая в среднем около 7%, выглядит поразительно стабильной на фоне двух веков экономических и демографических изменений, включая несколько депрессий, многочисленные спады, почти двукратное увеличение продолжительности жизни и прочие события. Разумеется, эти средние показатели не учитывают серьезных краткосрочных колебаний реальной доходности — стандартное отклонение реальной доходности акций бо-

лее чем вдвое превышает среднее. Реальная доходность государственных облигаций в 1926–2006 гг. составляла в среднем около 2,4%. Эти цифры отражают точную оценку номинальной прибыльности; к сожалению, они переоценивают историческую инфляцию и недооценивают реальную доходность, так как изменение официального CPI обычно принимается за показатель инфляции. В противоположность тщательному вычислению номинальной доходности, изменения официального CPI просто считаются равными величине инфляции. В последние десятилетия инфляция, понимаемая как изменение CPI, переоценивалась примерно на 1,0% в год [Boskin et al., 1996, 1997, 1998; Lebow and Rudd, 2003] вследствие рассмотренных выше отклонений нескольких типов. И поэтому при более точном измерении инфляции все показатели реальной доходности акций и облигаций окажутся существенно выше — примерно на 100 базисных пунктов за последние десятилетия¹⁰. Одно лишь использование показателей CPI, вычисленных с помощью нынешних, а не тех, что применялись до середины 1990-х гг., процедур БСТ, увеличит оценку реальной доходности на 40–50 базисных пунктов за последние десятилетия¹¹.

Из теории финансов следует, что в том случае, когда инвестиции, осуществляемые за счет нераспределенной прибыли, производят норму прибыли, равную ставке дисконтирования, величина, обратная отношению цены к доходам (P/E), равна норме прибыли. Известное из истории долгосрочное отношение P/E , немногим меньшее 15, хорошо согласуется с оценками реальной прибыльности в 7%. Однако если реальная прибыльность на самом деле в течение нескольких десятилетий равнялась, скажем, 8%, то это ставит несколько важных вопросов перед специалистами по экономике финансов¹².

10. Разумеется, при этом соответственно понизится оценка инфляции.

11. См.: Stewart, Reed, 1999.

12. См. дискуссию об использовании исторических данных в: Shoven, 2001 и прочие статьи в этом докладе.

Новые приоритетные направления

При рассмотрении проблем, связанных с вычислением CPI, полезно задаться следующими основными вопросами: какие данные по ценам и объемам покупок (или по расходам, если цены невозможно отделить от объемов) нам нужны? как их собирать? где? как часто? какие статьи расходов следует учитывать? какую методологию необходимо использовать для обобщения этих данных? сколько нам нужно индексов и для чего? — Ответ на каждый из этих вопросов невозможен без ряда концептуальных, методологических и практических соображений¹³.

Во-первых, CPI должен приближаться к реальному индексу стоимости жизни (COLI): этой позиции придерживается БСТ. Для чего бы мы ни использовали CPI — от разработки монетарной политики до вычисления поправок на стоимость жизни в государственных программах, составления правил налогообложения и измерения всевозможных показателей экономического прогресса, — трудно себе представить, чтобы нам удалось обойтись без концепции стоимости жизни хотя бы на первых этапах работы. Более того, мой собственный опыт длительного взаимодействия с представителями исполнительных и законодательных органов власти говорит о том, что они действительно имели и имеют в виду концепцию стоимости жизни при индексации налоговой шкалы и социальных программ. Стоило бы принять такой более совершенный индекс, как сцепленный CPI, в качестве официального CPI и смириться с необходимостью его пересмотра. В этом случае официальный CPI был бы гораздо ближе к реальному индексу стоимости жизни. Если нашим выборным должностным лицам не нравятся последствия такого шага для индексации государственных программ, то будет несложно изменить саму процедуру индексации. Государственным статистикам не следует выносить политические суждения, а политикам не следует политизировать составление государственной статистики.

13 См.: Boskin et al., 1996; Schultze and Mackie, 2002.

Наивысшим приоритетом должно стать совершенствование методов по измерению пользовательских затрат на жилье и предметы длительного потребления. Возможно, исключение реального прироста (и сокращения) капитала из издержек использования помогает избежать некоторых практических странностей, однако полная оценка экономического благосостояния должна учитывать реальные доходы от прироста капитала и капитальные убытки. Если реальная стоимость моего дома возрастает или снижается, это, несомненно, косвенно отразится на той цене, по которой я мог бы сдавать его сам себе, но я вполне могу на этом выиграть (или проиграть). Если мы не будем учитывать реальные доходы прироста капитала в индексе цен, нам придется как следует подумать об этой значительной составляющей индексации в соответствии с показателем стоимости жизни для богатых домовладельцев, финансируемой за счет налогов, которые платят молодые арендаторы жилой недвижимости. Баджари, Бенкард и Крейнер [Vajari, Benkard, and Krainer, 2002] утверждают, что концептуально правильный учет жилищных вопросов может привести к немаловажным последствиям и что обычные методы, как недавно выяснилось, приводят к серьезной ошибке в сторону увеличения, в то время как Гордон и Вэн Гетем [Gordon and Van Goethem, 2007] убедительно доказывают, что на протяжении более длительного промежутка времени жилищная составляющая индекса, возможно, преуменьшалась.

Далее, было бы полезно шире применять понятия гедоники для учета явных изменений качества (о чем говорится в: Berndt, Griliches, and Rapport, 1995; Berndt, Cockburn, and Griliches, 1996; Chwelos, Berndt, and Cockburn, 2004; White et al., 2004; см. также анализ в: Diewert, 1998; Triplett, 1999; и Pakes, 2003). На самом деле БСТ уже предпринимает некоторые шаги в этом направлении.

С изменениями качества тесно связан вопрос о новых товарах (см., напр.: Nordhaus, 1997). В исторической практике БСТ имеются случаи, когда новые товары начинали учитываться в индексе с большим запозданием, после того как цена на них ощутимо снизилась. Так про-

изошло, например, с сотовыми телефонами. После работ Хикса [Hicks, 1940] у нас есть стандартные средства аналитической экономики для учета новых товаров при оценке реального дохода. Хаусмен [Hausman, 1997] разработал соответствующие эконометрические процедуры и продемонстрировал, что игнорирование этого момента может привести к весьма серьезной ошибке. Хотя принятое сейчас в БСТ более частое обновление рыночной корзины помогает снизить вероятность больших долгосрочных упущений, этой меры все же недостаточно для решения проблемы новых товаров [Griliches and Cockburn, 1994; Hausman, 1999; Petrin, 2002].

Следует шире использовать данные, снятые с кассовых сканеров [Silver and Heravi, 2001a, 2001b], которые, несмотря на присущие им проблемы, имеют преимущество, связанное с размером выборки, а также позволяют учитывать фактические цены продажи, а не цены, выставленные на полках и стеллажах с товарами. Так, при нынешних процедурах затруднительно получить точные данные по растущей среди потребителей тенденции делать покупки не перед Рождеством, а после него, чтобы воспользоваться скидками. Наконец, крайне необходимо работать над учетом мест покупки. Случайные эмпирические наблюдения однозначно говорят о растущей роли дискаунтеров, а, например, согласно оценкам Хаусмена и Лейбтага [Hausman and Leibtag, 2004, 2005], недоучет одного лишь появления *Wal-Mart* в качестве крупнейшей розничной сети привел к серьезной ошибке при вычислении CPI. Разумеется, стремительный рост онлайн-продаж также требует новых усовершенствованных методов для измерения цен.

В том, что касается социального обеспечения, самым важным являются колоссальные последствия задержек с усовершенствованием наших индексов цен. Ирвинг Фишер — возможно, величайший американский экономист первой половины XX в. — в своей классической работе «Составление индексов» (1922) писал, что дело всей его жизни оказалось бы напрасным, если бы ему удалось добиться хотя бы замены арифметических формул для вычисления индексов геометрическими. Три четверти века

спустя мы наконец-то начали использовать средние геометрические величины примерно в 60% данных на нижнем уровне и разработали экспериментальный более совершенный индекс на верхнем уровне, однако по-прежнему не учитываем эффект замещения на верхнем уровне в официальном CPI. Хотя я первым стану аплодировать любому статистическому учреждению, готовому оценивать новые методы, экспериментировать с ними и брать их на вооружение, мы бы добились колоссальных результатов, если бы начали применять такие формулы на пятидесятую, а не на семьдесят пятую годовщину издания работы Фишера: нынешний федеральный долг был бы более чем на триллион долларов ниже благодаря более точной индексации расходов и подоходного налога. Переход к более совершенному индексу¹⁴ однозначно сказался бы крайне желательным образом на точности наших данных.

Эти соображения являются самой важной причиной того, чтобы еще раз напомнить экономистам и статистикам о необходимости уделять больше внимания совершенствованию в искусстве сбора данных, их анализа и интерпретации: эти задачи должны занимать намного больше места в стандартном учебном плане, а при подготовке экономистов и статистиков следует сделать серьезный акцент на вопросы измерения и выборки. Исследования в области индексов цен, включая вышеупомянутые, вносят колоссальный вклад в наше понимание закономерностей, связанных с изменением цен. Эти исследования в подлинном смысле слова изменили интерпретацию истории. Если работа экономистов будет и в дальнейшем способствовать совершенствованию методов, используемых статистическими учреждениями, то она создаст большую добавленную социальную ценность: мы будем иметь более точную индексацию в соответствии с показателем стоимости жизни и более качественную информацию, необходимую для руководителей государства, а также для принятия частных экономических решений фирмами, работниками, потребителями

¹⁴ Как в теории, так и в качестве практической альтернативы.

и инвесторами и, что самое важное, позволяющую нашим гражданам, не говоря уже об экономистах, лучше оценивать экономическое состояние страны и ее экономический прогресс.

Не исключено, что именно возможные серьезные последствия (неверного) измерения инфляции вновь пробудили у исследователей интерес к этим вопросам более чем практического свойства. Экономисты и статистики, включая служащих государственных органов, и дальше будут вносить здесь по крайней мере не меньше добавленной общественной стоимости, чем практически во всех других областях экономики. Эта работа по совершенствованию государственной статистики, пусть и приводя к сожалениям об утраченной невинности, к счастью, сможет более чем адекватно компенсировать их своей возрастающей значимостью.

Литература

- Aizcorbe, Ana M., and Patrick C. Jackman (1993). «The Commodity Substitution Effect in CPI Data, 1982–1991.» *Monthly Labor Review*, 116 (12) (December), 25–33.
- Bajari, Patrick, C. Lanier Benkard, and John Krainer (2002). «House Prices and Consumer Welfare». Unpublished mimeo, Stanford University.
- Berndt, E. R., Iain Cockburn, and Zvi Griliches (1996). «Pharmaceutical Innovations and Market Dynamics: Tracking Effects of Price Indexes for Antidepressant Drugs». *Brookings Papers on Economic Activity*, 133–199.
- Berndt, E. R., Z. Griliches, and N. J. Rapport (1995). «Econometric Estimates of Price Indexes for Personal Computers in the 1990s». *Journal of Econometrics*, 68, 243–268.
- Bils, M., and P. Klenow (2001). «Quantifying Quality Growth». *American Economic Review*, 91, 1006–1030.
- Boskin, Michael J. (2005). «Causes and Consequences of Bias in the Consumer Price Index as a Measure of the Cost of Living». *Atlantic Economic Journal*, 33 (1), 1–13.
- (2008). «Consumer Price Indexes». In D. Henderson, ed., *Concise Encyclopedia of Economics*. Indianapolis, Ind., Liberty Fund, Library of Economics and Liberty.
- Boskin, Michael J., E. Dulberger, R. Gordon, Z. Griliches, and D. Jorgenson (1996). *Toward a More Accurate Measure of the Cost of Living: Final*

- Report of the Advisory Commission on the Consumer Price Index*. Washington, D. C., United States Senate, December.
- (1997). «The CPI Commission: Findings and Recommendations». *American Economic Review*, 87, 78–83.
- (1998). «Consumer Prices, the Consumer Price Index, and the Cost of Living». *Journal of Economic Perspectives* 12 (1) (Winter), 3–26.
- Boskin, Michael J., and D. Jorgenson (1997). «Implications of Overstating Inflation for Indexing Government Programs and Understanding Economic Progress». *American Economic Review*, 87 (2), 89–93.
- Bresnahan, Timothy F., and R. J. Gordon (1997). *The Economics of New Goods*. Chicago: The University of Chicago Press, for the National Bureau of Economic Research.
- Cage, Robert, J. S. Greenlees, and P. Jackman (2003). «Introducing the Chained Consumer Price Indices». In Thierry Lacroix, ed., *International Working Group on Price Indices (Ottawa Group), Proceedings of the Seventh Meeting*. Paris: INSEE, 213–246.
- Chwelos, Paul D., Ernst R. Berndt, and Iain M. Cockburn (2004). «Faster, Smaller, Cheaper: An Hedonic Price Analysis of PDAs». *Taylor and Francis Journals*, 40 (22), 2839–2856.
- Dalton, Kenneth V., John S. Greenlees, and Kenneth J. Stewart (1998). «Incorporating a Geometric Mean Formula into the CPI». *Monthly Labor Review*, 121 (10) (October), 3–7.
- Diewert, W. E. (1976). «Exact and Superlative Index Numbers». *Journal of Econometrics*, 4, 114–145.
- (1993). «The Early History of Price Index Research». In W. E. Diewert and A. O. Nakamura, eds., *Essays in Index Number Theory*, vol. 1. Amsterdam: Elsevier: 33–71.
- (1998). «Index Number Issues in the Consumer Price Index». *Journal of Economic Perspectives* 12, 47–58.
- (2003). «Hedonic Regressions: A Consumer Theory Approach». In M. Shapiro and R. Feenstra, eds., *Scanner Data and Price Indexes, NBER Studies in Income and Wealth*. Chicago: University of Chicago Press: 317–347.
- Fisher, I. (1922). *The Making of Index Numbers*. Boston: Houghton Mifflin.
- Gordon, Robert J. (2006). «The Boskin Commission Report: A Retrospective One Decade Later». *International Productivity Monitor* 12, 7–22; NBER Working Paper 12311.
- Gordon, Robert J., and T. Van Goethem. (2007). «Downward Bias in the Biggest CPI Component: The Case of Rental Shelter, 1914–2003». In E. Berndt and C. Hulten, eds., *Hard-to-Measure Goods and Services: Essays in Honor of Zvi Griliches*. Chicago: University of Chicago Press for NBER, 2007; also NBER Working Paper 11776.
- Griliches, Zvi, and Iain Cockburn (1994). «Generics and New Goods in Pharmaceutical Price Indexes». *American Economic Review*, 84 (5) (December), 1213–1232.

- Griliches, Zvi, C. Kaysen, and F. Fisher (1962). «The Cost of Automobile Model Changes Since 1949». *Journal of Political Economy* 70, 433–444.
- Hausman, J. (1997). «Valuation of New Goods under Perfect and Imperfect Competition». In T. Bresnahan and Robert J. Gordon, eds., *The Economics of New Goods*. Chicago: University of Chicago Press for NBER, 209–237.
- (1999). «Cellular Telephone, New Products and the CPI». *Journal of Business and Economic Statistics* 17 (2), 188–194.
- (2003). «Sources of Bias and Solutions to Bias in the CPI». *Journal of Economic Perspectives*, 17 (1), 23–44.
- Hausman, J., and Ephraim Leibtag (2004). «CPI Bias from Supercenters: Does the BLS Know That Wal-Mart Exists?» NBER Working Paper 10712. Forthcoming in W. E. Diewert, J. P. Greenlees, and C. R. Hulten, eds., *Price Index Concepts and Measurement*.
- (2007). «Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart». *Journal of Applied Econometrics*, 22, 1157–1177; also NBER Working Paper 11809, 2005.
- Hicks, J. (1940). «The Valuation of the Social Income». *Economica* 7 (May), 105–124.
- Ibbotson Associates (2002). *Stocks, Bonds, Bills and Inflation—2002 Yearbook*. Chicago: Ibbotson Associates.
- Jorgensen, Dale W., F. Gollop, and B. Fraumeni (1987). *Productivity and U. S. Economic Growth*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Lebow, D., and J. Rudd (2003). «Measurement Error in the Consumer Price Index: Where Do We Stand?» *Journal of Economic Literature*, 41 (1), 159–201.
- McClellan, Mark, J. P. Newhouse, and D. Remler (1996). «Are Medical Prices Declining?» NBER Working Paper 5750, September.
- Nordhaus, William D. (1997). «Do Real-Output and Real-Wage Measures Capture Reality? The History of Light Suggests Not». In T. Bresnahan and R. J. Gordon, eds., *The Economics of New Goods*. Chicago: University of Chicago Press for NBER, 29–66.
- Pakes, A. (2003). «A Reconsideration of Hedonic Price Indices with an Application to PC's». *American Economic Review* 93 (5), 1578–1596.
- Petrin, A. (2002). «Quantifying the Benefits of New Products: The Case of the Minivan». *Journal of Political Economy*, 110, 705–729.
- Pollak, Robert (1989). *The Theory of the Cost-of-Living Index*. New York: Oxford University Press.
- Rosen, Sherwin (1974). «Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. *Journal of Political Economy* 82 (1), 34–55.
- Schultze, Charles, and C. Mackie, eds. (2002). „At What Price? Conceptualizing and Measuring Cost-of-Living and Price Indexes“. *National Research Council Panel on Conceptual, Measurement, and Other Statis-*

- tical Issues in Developing Cost-of-Living Indexes*. Washington, D. C.: National Academy Press.
- Shoven, J. (2001). «What Are Reasonable Long-Run Rates of Return to Expect in Equities?» In *Social Security Advisory Board, Estimating the Real Rate of Return on Stocks Over the Long Term*. Washington, D. C.: Social Security Advisory Board.
- Siegel, J. (2002). *Stocks for the Long Run*. 2nd ed. New York: McGraw-Hill.
- Silver, M. S., and S. Heravi (2001a). «Scanner Data and the Measurement of Inflation». *Economic Journal*, 111, F384–F405.
- (2001b). «Why the CPI Matched Models Method May Fail Us: Results from an Hedonic and Matched Experiment Using Scanner Data». Mimeo, University of Cardiff.
- Stewart, K., and S. Reed (1999). «Consumer Price Index Research Series Using Current Methods, 1978–1998». *Monthly Labor Review*, June. (Обновленная версия доступна на веб-сайте BLS).
- Triplett, Jack, ed. (1999). *Measuring the Price of Medical Treatments*. Washington, D. C.: Brookings.
- Triplett, Jack (2006). «The Boskin Commission Report after a Decade». *International Productivity Monitor* 12, 42–60.
- White, Alan G., Jaison R. Abel, Ernst R. Berndt, and Cory W. Monroe (2004). «Hedonic Price Indexes for Personal Computer Operating Systems and Pro Suites». NBER Working Paper 10427, April.

Комментарий

Джерри Хаусмен

Можно сказать, что индекс потребительских цен (CPI) входит в число четырех самых важных индексов, ежемесячно публикуемых американским правительством, — наряду с ростом реального валового внутреннего продукта (ВВП), изменением производительности и уровнем безработицы. Однако рост реального ВВП и изменение производительности сами зависят от CPI (а также от индекса цен производителей [PPI]), и, соответственно, три из четырех этих индексов требуют точной оценки или индексов цен, тем более что около 67% ВВП складывается из личных потребительских расходов. Таким образом, при ответе на вопрос: насколько лучше средний гражданин живет в январе 2008 г. при сравнении, допустим, с январем 1978 г.? — мы сравниваем между собой значения среднего или медианного (семейного) дохода с поправкой на CPI, вычисленные для двух этих периодов. Ключевой ролью CPI при этих вычислениях объясняется его значение.

Майкл Боскин объясняет, насколько важную роль играет CPI в экономических измерениях и в экономической политике США. Хотя в краткосрочном плане CPI может быть вполне адекватным инструментом для оценки ежемесячной инфляции, я считаю его совершенно непригодным для определения того, как изменяется индекс стоимости жизни за более длительные промежутки времени. Соответственно, он не может дать верный ответ на поставленный выше вопрос. Рассмотрим некоторые произошедшие с 1978 г. изменения, повлиявшие на экономическое благосостояние: появление персональных компьютеров, сотовых телефонов, Интернета, iPod'ов,

широкоэкранных телевизоров и таких супермаркетов-дискаунтеров, как *Wal-Mart*. CPI не позволяет верно оценить влияние этих новых товаров и изменений, происходящих с существующими товарами. Вообще, CPI страдает от систематического отклонения в сторону завышения, становящегося все более заметным при увеличении периодов времени между периодами, для которых делаются сопоставления. И хотя БСТ за последнее десятилетие внесло в CPI ряд усовершенствований, нужда в них отнюдь не уменьшилась. Далее речь пойдет об источниках этой систематической ошибки и о возможных путях ее исправления.

Индекс стоимости жизни (COLI), как давно отмечалось в научной литературе и как признает БСТ, представляет собой корректный теоретический инструмент, позволяющий измерять влияние изменения цен и качества товаров, а также появления новых товаров на благосостояние потребителей. COLI основывается на функции расходов, определяемой как минимальный доход, необходимый потребителю для достижения заданного уровня полезности:

$$y = e(p_1, p_2, \dots, p_n; \bar{u}) = e(p, \bar{u}) \text{ при } \min \sum e(p_i, q_i) \text{ таком, что } u(x) = \bar{u} \quad (1.1)$$

при наличии n товаров, обозначаемых q_i . Изменение необходимого дохода в том случае, когда, например, цена в период времени 1 отличается от цены в период времени 2, вытекает из компенсационного разброса (CV):

$$y^2(p^2, u^1) - y^1 = CV = e(p^2, u^1) - e(p^1, u^1). \quad (1.2)$$

Точный индекс стоимости жизни становится равен

$$P(p^2, p^1, u^1) = \frac{y^2(p^2, u^1)}{y^1} = \frac{e(p^2, u^1)}{e(p^1, u^1)}, \quad (1.3)$$

что дает отношение величины дохода к ценам в период времени 2, необходимой, чтобы благосостояние потребителя не изменилось по сравнению с периодом времени 1.

Теперь объясним основные ошибки в нынешнем методе оценки CPI с точки зрения уравнения (1.3).

Влияние новых товаров и услуг на COLI

Многие новые товары и услуги оказывают серьезное влияние на благосостояние потребителей. Например, в одной из своих работ [Hausman, 2001] я показал, что повышение благосостояния потребителей благодаря появлению сотовых телефонов в 1994 г. превышало в США 50 млрд долларов в год, а в 1999 г. — 111 млрд долларов в год. БСТ при вычислении CPI не учитывает появление новых товаров, что является одной из причин отклонения в сторону увеличения. Неучет влияния новых товаров создает в COLI отклонение первого порядка [Hausman, 2003].

Влияние изменения качества товаров на COLI

Теперь рассмотрим вопрос о том, какое влияние на COLI оказывает изменение качества товаров. БСТ либо не делает поправок на изменение качества (используя в отношении товаров, чье качество изменилось, «процедуру согласования», в результате чего изменение качества не учитывается), либо в отношении некоторых товаров прибегает к процедуре гедонических поправок. Экономическая теория изменения качества в целом аналогична анализу новых товаров. Неучет изменения качества также ведет к ошибке первого порядка при вычислении COLI [Hausman, 2003].

Влияние магазинов-дискаунтеров

Важным явлением в розничной торговле за последние тридцать лет стало широкое распространение магазинов-дискаунтеров — таких, как *Wal-Mart*, *Best Buy* и *Circuit City*. *Wal-Mart* сейчас представляет собой крупнейшую сеть супермаркетов в США, продавая от 10 до 20% товаров, произведенных крупными брендами. Подобные магазины предлагают товар по существенно более низким ценам, нежели «традиционные» торговые точки (такие, как универмаги), и эти низкие цены вызывают в COLI эффект первого порядка вследствие смены предпочтений у потребителей, отказывающихся от покупок в тра-

диционных торговых точках в пользу этих быстро распространяющихся магазинов-дискаунтеров [Hausman and Leibtag, 2007, 2009], мы показали наличие серьезной ошибки в СРІ, вызванной игнорированием этого эффекта применительно к покупкам продуктов питания. Кроме того, мы выяснили, что процедура БСТ, предполагающая, что более низкие цены в *Wal-Mart* полностью компенсируются иным уровнем услуг, некорректна. Напротив, потребители значительно повысили свое благосостояние, совершая покупки в *Wal-Mart* и покупая продовольствие по существенно более низким ценам.

Влияние изменения цен:
отклонение, связанное с замещением

Наконец, мы приходим к отклонению, связанному с замещением, эффекту второго порядка, которому БСТ уделило немало внимания в последнее десятилетие. Используя приближение Тейлора для цен в период времени 1, когда изменяется только цена j , перепишем уравнение (1.2) как

$$\begin{aligned} y^2 - y^1 &\approx (p_j^2 - p_j^1) h_j(p^1, u^1) + \frac{1}{2} (p_j^2 - p_j^1)^2 \frac{\partial h_j(p^2, u^1)}{\partial p_j} = \\ &= (p_j^2 - p_j^1) q_j(p^1, y^1) + \frac{1}{2} (p_j^2 - p_j^1)^2 \frac{\partial h_j(p^2, y^1)}{\partial p_j}. \end{aligned} \tag{1.4}$$

Для каждой данной формы функции расходов или, что то же самое, функций спроса h и q существует данное $p_j^\# \in (p^1, p^2)$, превращающее уравнение (1.4) в точное равенство. Нынешний СРІ учитывает первый член (элемент первого порядка), однако ошибка, связанная с эффектом замещения, создается членом второго порядка. Я не стану утверждать, что члены второго порядка незначительны — поскольку цены меняются для всех n товаров, сумма всех эффектов замещения второго порядка может достигать больших значений. Однако я нахожу довольно странным, что основные усилия исследователей БСТ были сосредоточены на частичном исправлении отклонения, связанного с эффектом замещения — эффектом второго порядка, — притом, что БСТ не уделяет никакого или

почти никакого внимания исправлению рассмотренных выше эффектов первого порядка.

Усовершенствование CPI требует двух важных изменений. Во-первых, необходимо использовать экономический анализ вместо попыток прибегать к арифметическим сравнениям или оперировать совокупностью цен. Применение экономического анализа при вычислении COLI требует учета и цен, и объемов покупок. Сейчас в большинстве розничных магазинов США производится считывание данных с кассовых сканеров. БСТ должно использовать эти данные о ценах и объемах проданных товаров и разработать методы получения данных по объемам продаж в тех областях, по которым сейчас этих данных нет (например, используя результаты панельных исследований потребителей). Изучение ценников на полках магазинов — основной метод, применяемый сейчас БСТ, — не решит проблему отклонений первого порядка, о которой шла речь выше.

Литература

- Hausman, J. (2002). «Mobile Telephone». In M. Cave et al., eds, *Handbook of Telecommunications Economics*. North-Holland.
- (2003). «Sources of Bias and Solutions to Bias in the CPI». *Journal of Economic Perspectives*, 17, 23–44.
- Hausman, J., and E. Leibtag (2007). «Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart». *Journal of Applied Econometrics*.
- (2009). «CPI Bias from Supercenters: Does the BLS Know that Wal-Mart Exists?» In W. E. Diewert, J. S. Greenlees, and C. R. Hulten, eds., *Price Index Concepts and Measurement*. Chicago: University of Chicago Press.

Глава 3

Экономика и налоговый кредит на заработанный доход¹

Роберт Моффитт

Налоговый кредит на заработанный доход (НКЗД) обычно считается одной из наиболее успешных инноваций в сфере социальной политики за последние пятьдесят лет. Благодаря НКЗД нуждающаяся группа, по мнению большинства людей, заслуживающая помощи (бедные трудящиеся), получает миллиарды долларов, и вместе с тем этот налоговый кредит создает серьезные и немаловажные стимулы, побуждающие людей, находящихся на нижних ступенях шкалы распределения доходов, к выходу на работу. Именно в смысле последней черты этой программы — стимулов к труду — идеи экономистов оказались наиболее влиятельными. Идея стимулов вообще и стимулов к труду в частности издавна вызывала особый интерес у экономистов, которые всячески подчеркивали их значение при оценке достоинств различных политических мер. В том, что касается НКЗД, экономисты активно участвовали в публичных дискуссиях о стимулах к труду еще с начала 1970-х гг., когда НКЗД впервые начал применяться, и оказали серьезное влияние на его развитие. Без участия экономистов не обошлось и при расширении масштабов НКЗД в конце 1980-х — начале 1990-х гг., когда стимулы к труду становились все более важным компонентом публичных политических дискуссий о программах для бедных.

В данной главе обсуждается влияние экономистов и экономических идей на возникновение и структуру

1. Автор хотел бы выразить благодарность Ребекке Блэнк, Шелдону Дэнзигеру, Хилари Хойнес, Джеффри Либману, Карлу Шольфу и Джону Зигфриду за очень полезные замечания.

НКЗД. В первом разделе приводится общий экономический анализ роли стимулов к труду в субсидировании заработной платы; второй раздел посвящен истории НКЗД и тому, какую роль в ней сыграл этот анализ. В третьем разделе мы обсудим некоторые текущие проблемы, связанные с этой программой, и то, как экономический анализ участвует в их решении.

Экономический анализ стимулов к труду и программ по содействию бедным

То, что индивидуальная трудовая деятельность восприимчива к соответствующим финансовым стимулам, — очень старая экономическая идея, являющаяся основой для стандартной экономической модели реформы социального обеспечения. Убежденность экономистов в значении финансовых стимулов в том, что касается принятия решений относительно труда, не просто основана на теории, а подтверждается обширным корпусом эмпирических работ. Это особенно верно в отношении женской части населения: статистические исследования демонстрируют, что увеличение финансовых стимулов посредством отрицательного подоходного налога привело к заметному росту трудовой деятельности [Killingsworth, 1983]. Эмпирические свидетельства о восприимчивости здоровых мужчин трудоспособного возраста к финансовым стимулам менее однозначны: некоторые данные говорят о гораздо меньшей восприимчивости этой группы населения. Эти эмпирические соображения, как будет показано ниже, сыграли свою роль при разработке НКЗД и других шагов по реформированию системы социального обеспечения.

Идея стимулов к труду применительно к реформе социального обеспечения получила наиболее серьезное развитие в экономическом анализе 1960–1970-х гг. В основе большинства этих дискуссий лежала идея отрицательного подоходного налога (ОПН), которая в то время играла более заметную роль в публичных дискуссиях и законодательной практике, нежели идея субсидирования заработной платы, примером чего является НКЗД. Тем не менее интел-

лектуальные и политические истоки НКЗД восходят непосредственно к дискуссиям об ОПН, поэтому без разговора об ОПН нельзя будет прийти к полному пониманию НКЗД.

В первую очередь с идеей ОПН связано имя экономиста Милтона Фридмана, поскольку он выдвинул эту идею в сборнике статей, изданном в 1962 г. [Friedman, 1962; Фридман, 2006; дискуссию об эволюции идеи ОПН см.: Moffitt, 2003b]. Идея ОПН была сформулирована в своем фундаментальном виде в ходе дискуссий между Фридманом и экономистом Джорджем Стиглером в конце 1940-х гг. [Moynihan, 1973]. Помимо Милтона Фридмана, решительными и влиятельными проповедниками ОПН были экономисты Роберт Лэмпмен [Lampman, 1965] и Джеймс Тобин [Tobin, 1966]. Проблемой, которую рассматривали эти экономисты, было отсутствие стимулов к труду в существовавшей американской системе социального обеспечения. В этой системе увеличение трудовой деятельности со стороны получателей пособий наказывалось сокращением пособий по доллару за каждый заработанный доллар. Например, размер пособия для его получателя, выходявшего на работу и зарабатывавшего по 400 долларов в месяц, сокращался ровно на те же 400 долларов. В результате доходы получателя пособия после выхода на работу оставались такими же, как прежде, и он лишался финансовых стимулов к труду. Фридман называл такое сокращение пособия «налогом» и утверждал, что существовавшая тогда система социального обеспечения облагает работающих получателей пособий «100%-ным налогом». Взамен Фридман предлагал повысить стимулы к труду, сокращая размер пособий для тех, кто выходил на работу, менее чем на доллар за каждый заработанный доллар. Например, если бы ставка ОПН составляла всего 50%, то при зарабатываемых 400 долларах в месяц размер ежемесячного пособия сократился бы всего на 200 долларов. В итоге общий доход получателя пособия увеличился бы на 200 долларов, и он получил бы некоторый стимул к труду. Хотя размер пособий все равно бы сократился – программа социального обеспечения должна по определению предусматривать тот или иной механизм их сокращения с тем, чтобы по-

собия не доставались семьям с высокими доходами, — это сокращение было бы не таким сильным, как в случае программы со 100%-ной налоговой ставкой.

Хотя такое нововведение повысило бы стимулы к труду, выходящий на работу получатель пособий все равно терял бы часть своих доходов вследствие снижения размеров пособия. Доход семьи субсидируется государством, и эта субсидия сократится с ростом заработка, поэтому сохранится известный стимул к тому, чтобы не работать. Сумма дохода, утраченная при росте заработка, может превышать то, что семья потеряет, если по-прежнему будет жить на пособие, в зависимости от ставки налога в существующих обычных положительных налоговых системах. Эти соображения привели экономистов к рассмотрению альтернативных программ, известных как субсидирование заработной платы. В программе субсидирования заработной платы лицо, выходящее на работу, получает прибавку, которая не снижается, а возрастает с увеличением доходов. Величина стимула также будет характеризоваться ставкой — в данном случае ставкой субсидии. Например, если ставка субсидии составляет 20%, то лицо, выходящее на работу и зарабатывающее 400 долларов в месяц, получит от государства субсидию в размере 80 долларов в месяц ($0,2 \times 400$), благодаря чему его доход станет на 480 долларов больше, чем раньше. Неудивительно, что экономисты, анализировавшие программы такого типа и сравнивавшие их с ОПН, приходили к выводу, что субсидирование заработной платы создает более заметные стимулы к труду [Kesselman, 1969; Barth and Greenberg, 1971].

Контраст между ОПН и субсидированием заработной платы иллюстрируется на рис. 3.1, где по вертикальной оси отложен совокупный располагаемый доход, а по горизонтальной оси — заработок, полученный на рынке труда. ОПН изображается линией BCD. Семье, не имеющей заработка или иных доходов, выплачивается сумма, равная на этом графике АВ — 1000 долларов в месяц. При ставке налога в 50% увеличение заработка ведет к сокращению пособия на величину, равную половине заработка, в силу чего заработок в 400 долларов приведет к со-

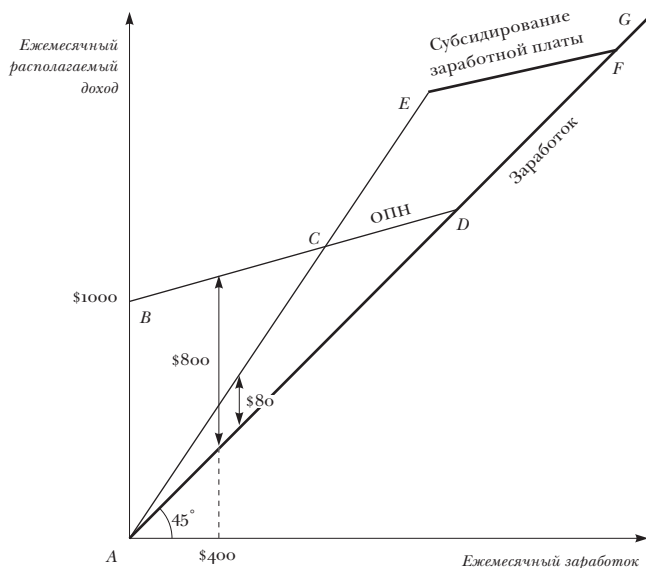


РИС. 3.1. Доход от заработка, ОПН и субсидирования заработной платы (доход, создаваемый заработком: ADFG; доход при ОПН: BCD; доход при субсидировании заработной платы: AEF).

кращению пособия на 200 долларов, т. е. до 800 долларов. Линия BCD имеет положительный наклон, показывая, что доход растет с ростом заработка, тем самым создавая определенный стимул к труду. Субсидирование заработной платы изображается линией AE. Тем, кто не работает, прибавка к пособию не выплачивается, однако с ростом заработка эта прибавка растет. На графике изображено субсидирование заработной платы по ставке в 20%, которая дает субсидию в 80 долларов при зарплате в 400 долларов и более высокую — при более высоком заработке. Линия AE также имеет положительный наклон, но идет круче, чем линия BCD, показывая тем самым, что при системе субсидирования заработной платы доход с ростом заработка растет быстрее, чем при системе ОПН.

Этот интуитивный вывод о превосходстве субсидирования заработной платы нуждается в нескольких важных

оговорках. Самая важная из них — та, что субсидирование заработной платы не предусматривает пособий для тех, кто ничего не зарабатывает. Однако главная цель большинства социальных программ — оказать помощь семьям, находящимся на нижних ступенях шкалы доходов и живущим в нужде вследствие отсутствия собственных экономических ресурсов. Американская общественность по-прежнему убеждена в существовании множества семей, взрослые члены которых не могут работать или испытывают сложности с работой ввиду состояния здоровья или различных барьеров семейного и экономического характера, и в том, что многие из таких семей заслуживают финансовой помощи даже при отсутствии заработка. В отношении таких семей замена ОПН субсидированием заработной платы была бы неразумным шагом. В конечном счете проблема восходит к принципиальным различиям между этими двумя типами программ, поскольку Милтон Фридман ставил перед собой четкую цель создать программу, которая бы решала две задачи: обеспечить некую поддержку тем, кто не имеет иных доходов (это Фридман считал необходимым по гуманитарным соображениям), одновременно с тем создавая определенные стимулы к труду. Субсидирование заработной платы создает более серьезные стимулы к труду только ценой отказа от первой из этих задач.

Альтернативный вариант — предоставлять таким семьям и пособие, и субсидирование заработной платы. Нынешняя система социального обеспечения в США именно так и поступает в отношении некоторых семей, о чем пойдет речь ниже. Те, кто считается нуждающимися и заслуживающими помощи при отсутствии дохода, получают пособие, даже если они не работают. Однако субсидирование заработной платы означает, что если они желают работать, то могут получать большую прибавку, чем получали бы по социальной программе с относительно высокой ставкой налога. Так может происходить в том случае, если субсидия превышает пособие, выплачиваемое по программе социального обеспечения, по крайней мере в некоторых диапазонах заработков. Если на рис. 3.1 семья будет получать либо пособие по программе типа

ОПН, либо субсидию, то она сможет выбирать между линиями VCD и AEF. В предположении, что люди всегда выбирают тот вариант, который обеспечивает им максимальный доход, «эффективная» программа будет соответствовать линии VCEF. Субсидирование заработной платы превышает пособие при достаточно высоком уровне заработка, а именно при том, что находится правее точки С. Таким образом, получатель пособия, первоначально находившийся в точке В, приобретает более серьезный стимул к труду, нежели в случае действия одной лишь программы типа ОПН. Однако, если субсидия на заработок не столь велика, точка С и точки правее нее могут лежать ниже линии, соответствующей программе ОПН, вследствие чего субсидирование заработной платы создаст менее серьезные стимулы к труду².

Порой говорится, что НКЗД представляет собой просто-напросто способ внедрить ОПН в американскую систему социального обеспечения с черного хода. Это заявление верно в некоторых — но не во всех — отношениях, в том числе в том, о котором только что шла речь. Если программа социального обеспечения уже существует и доступна для семей, то субсидирование заработной платы в общем плане будет равносильно снижению налоговой ставки в социальной программе. И в том, и в другом случае потенциальное государственное пособие будет более высоким при более высоком заработке. На рис. 3.1 субсидирование заработной платы увеличивает пособие для тех, кто зарабатывает достаточно для того, чтобы оказаться на линии CEF, а это примерно соответствует тому, что происходит, когда снижается налоговая ставка

2. В данной дискуссии предполагается, что семьи могут выбирать ту или иную программу, но не вправе получать пособие по обеим программам. Иначе говоря, программа социального обеспечения учитывает субсидию на заработок в качестве дохода и «облагает ее налогом» по 100%-ной ставке, т. е. пособие сокращается точно на величину получаемой семьей субсидии. Однако если семья могла бы получать и пособие, и субсидию на заработок без какого-либо сокращения первого за счет последней, то стимулы к работе возрастут даже при низком уровне заработка (меньшем, чем в точке С).

в программе социального обеспечения, т. е. в случае введения ОПН.

Однако, как будет подробнее показано ниже, в США многим категориям семей недоступны серьезные социальные программы (те, по которым неработающие семьи получают пособие). Для таких семей субсидирование заработной платы не имеет ничего общего с ОПН и создает совершенно иные стимулы к труду.

Вторая оговорка, которую следует сделать в отношении мнимого превосходства субсидирования заработной платы над ОПН с точки зрения создания стимулов к труду, состоит в том, что даже субсидирование заработной платы следует постепенно снижать с тем, чтобы не платить пособия семьям с высокими доходами. Субсидии обычно сокращаются после того, как заработок достигает определенного уровня. На рис. 3.1 этот момент наступает в точке E, после которой субсидия начинает снижаться по мере роста заработка и в конце концов становится равной нулю в точке F. В этом диапазоне не существует разницы между ОПН и субсидией: субсидия сокращается и в том, и в другом случае, а так как пособие снижается с ростом заработка, то это в некоторой степени вновь вызывает ослабление стимулов к труду. Индивид, первоначально прикладывавший столько трудовых усилий, чтобы обеспечить себе заработок в диапазоне между точками E и F, вынужден платить положительный подоходный налог, так как при увеличении трудовых усилий субсидия, получаемая от государства, будет уменьшаться. Хотя ее получатель все равно живет лучше, чем прежде, потому что получает пособие, ранее ему недоступное, он все же лишится части стимулов к труду. Масштабы подобного ослабления стимулов зависят от того, насколько широк диапазон EF применительно к конкретной субсидии на заработок — диапазон, показанный на рис. 3.1, служит всего лишь иллюстрацией, — как и от того, насколько существенно снижается ставка налога (т. е. от того, как быстро она сокращается вдоль линии EF). Величина этого диапазона и темп сокращения ставки налога в нынешней американской программе НКЗД будут рассмотрены в следующем разделе.

Здесь же следует отметить, что ослабление стимулов к труду, вызванное субсидированием заработной платы, может вынудить уже работающего индивида к тому, чтобы несколько сократить свои рабочие часы (например, их ежегодное количество), но нельзя допускать, чтобы они заставляли людей совершенно бросить работу. На рис. 3.1 появление субсидирования заработной платы (линия ACEF) при отсутствии такой программы в прошлом (линия ADF) не станет для индивида, зарабатывающего в диапазоне EF, причиной для полного прекращения работы (этому состоянию соответствует точка A), потому что тогда он потеряет субсидию. Таким образом, хотя субсидирование заработной платы отчасти ведет к ослаблению стимулов к труду, оно затронет только количество часов, уделяемых труду некоторыми из тех, кто уже работает и продолжит работать. Зависимость уровня занятости (т. е. доли работающих) от субсидии на заработок носит однозначно положительный характер³. Напротив, от ОПН следует ожидать, что он снизит уровень занятости. Контраст между ОПН и субсидированием заработной платы ярче проявляется в смысле их противоположного влияния на уровень занятости, нежели в смысле их влияния на уровень трудовых усилий тех, кто уже работает, которое может отличаться не так существенно.

Благодаря анализу, проделанному экономистами в 1960–1970-х гг., мы достигли полного понимания по всем этим вопросам, игравшим важную роль в разработке программ ОПН и НКЗД той эпохи. Несмотря на то что экономисты, занимавшиеся программами помощи бедным, основное внимание уделяли стимулам к труду, они изучали и другие вопросы. В частности, Милтон Фридман предложил четыре другие реформы, которые были призваны сопутствовать изменениям в структуре стимулов к труду [Moffitt, 2003b].

3. Это предсказание не вполне работает в отношении так называемых вторичных работников в домохозяйстве. См. дальнейшую дискуссию.

Во-первых, Фридман предложил, чтобы взимание ОПН производилось в рамках налоговой системы и, соответственно, осуществлялось Налоговым управлением США, а не государственными бюрократическими органами социального обеспечения, в ведении которых находятся традиционные социальные программы. Фридман полагал, что так будет создана более эффективная система финансовой помощи бедным, поскольку Налоговое управление уже имело многолетний опыт в обработке и сборе налоговых деклараций и в возврате налогов. Единственным различием стало бы то, что Налоговое управление осуществляло бы больше положительных выплат семьям, чем раньше. Кроме того, Фридман считал, что выполнение этой программы через налоговую систему сделает получение пособий менее «унизительным». В дискуссиях 1960–1970-х гг. о реформе системы социального обеспечения вопрос об унизительности получения пособий при существующей системе служил предметом частых дискуссий, так как выяснилось, что многие семьи не обращаются за пособиями, даже имея на них право, потому что не желали, чтобы их считали зависимыми от государства. Согласно идее Фридмана, этих представлений об унизительности и возможной дискриминации удалось бы избежать, если бы такие семьи отправляли свои налоговые декларации в Налоговое управление точно так же, как и все остальное население.

Во-вторых, Фридман предлагал сделать ОПН доступным для всех, а не только для некоторых категорий семей. Эта идея противоречила принципам системы социального обеспечения, действовавшей в то время и существующей до сих пор: в рамках этой системы поддержка оказывалась в первую очередь матерям-одиночкам и их детям. Фридман же полагал, что следует восстановить справедливость, но считал, что предоставление пособий лишь матерям-одиночкам с их детьми может стимулировать возникновение семей такого типа. Кроме того, свою роль сыграло и мнение Фридмана, разделяемое буквально всеми экономистами, о том, что основанием для получения пособий должен служить только размер дохода, а все прочие критерии (за исключением разве что числа

детей) не должны приниматься во внимание, поскольку они зачастую носят субъективный характер, к тому же ими легко манипулировать.

В-третьих, Фридман предложил, чтобы система ОПН обеспечивала выплату одних и тех же пособий в масштабах всей страны, в отличие от американской системы социального обеспечения, в которой штатам позволяется самим устанавливать размер пособий. Другие экономисты указывали, что помимо соображений справедливости и равноправия одинаковые пособия в пределах страны лишат семьи, живущие на пособия, стимула к переезду в те штаты, где пособия выше.

В-четвертых, Фридман выдвинул предложение, чтобы ОПН заменил собой все прочие программы и тем самым стал единственной программой социального обеспечения для всей страны, охватывая все семьи, живущие в любых условиях. Это не только повысило бы эффективность управления программой, но и устранило бы проблему высоких «кумулятивных» ставок налога на заработную плату, встающую тогда, когда семья получает пособия сразу по нескольким программам, имеющим свои собственные ставки налога на заработную плату. И даже если в каждой программе эта ставка налога невысока, общая сумма налогов может вызвать серьезное ослабление стимулов к труду для семьи, получающей пособия по всем программам.

Мнение Фридмана о том, что ОПН должен заменить все прочие программы, включая многие, по которым семьи с низкими доходами получают помощь в натуральном выражении (в том числе продовольственные талоны, *Medicaid*, жилье), также основывалось на разделяемом многими экономистами убеждении, что, с точки зрения получателя помощи, последнюю лучше выдавать деньгами, а не потребительскими товарами. Получив деньги, получатели помощи могут приобрести на них те потребительские товары, которые наиболее ценны для них, в то время как выдавая получателям помощи конкретные потребительские товары или субсидируя цены на такие товары, мы можем вынудить получателей помощи к потреблению менее ценных товаров, нежели тех, на которые они бы потратили деньги.

Налоговый кредит на заработанный доход

Первоначальный вариант

В бурную эпоху конца 1960-х — начала 1970-х гг., когда списки получателей пособий росли с угрожающей быстротой, сторонники социального обеспечения выступали за создание более справедливой системы, а во многих бедных кварталах крупных городов разгорались бунты, политические силы, выступавшие за реформу системы социального обеспечения, набирали влияние. Президент Никсон подал в Конгресс законопроект об ОПН, который был одобрен палатой представителей но не прошел через Сенат и впоследствии рассматривался на очередных сессиях Конгресса вплоть до 1972 г., но так ни разу и не получил достаточной поддержки со стороны законодателей. Неудача этого законопроекта была обусловлена рядом сложных причин, в том числе и тем, что консервативные законодатели были недовольны неограниченными гарантиями пособий для неработающих, существовавшими в тогдашней системе, и не собирались проводить такую реформу, которая не устраняла бы эту ситуацию [Moynihan, 1973]. Целью ОПН было препятствовать ослаблению стимулов к работе, существовавших в системе социального обеспечения, но их полное устранение не предусматривалось, а многие конгрессмены не желали голосовать за программу, в которой бы содержались антистимулы к труду. Другая проблема заключалась в том, что предложения, связанные с ОПН, предусматривали возможность выплаты пособий для семей с двумя родителями, и это служило поводом для беспокойства о том, что у работоспособных мужчин в таких семьях может произойти серьезное ослабление стимулов к труду, потому что теперь они будут получать пособие, не работая, хотя раньше не имели на него права. Несмотря на то что в существовавшей эконометрической литературе отмечался довольно низкий уровень зависимости трудовых усилий этой группы от финансовых стимулов, данные нескольких усредненных полевых исследований, посвященных

стимулам к труду, создаваемым ОПН, свидетельствовали о заметном сокращении трудовых усилий мужчин в ответ на предложение выплаты неограниченных пособий для неработающих [Moffitt and Kehrer, 1981; Burtless, 1987].

После неудачи с ОПН в Конгрессе продолжились дискуссии о реформе социального обеспечения, в ходе которых предлагались как различные варианты субсидирования заработной платы, так и новые программы ОПН. Главным сторонником закона о субсидировании заработной платы стал сенатор Расселл Лонг, который внес несколько соответствующих законопроектов, причем многие из них представляли собой откровенную альтернативу ОПН [Liebman, 1998; Ventry, 2000]. Лонг нисколько не скрывал своего стремления создать более явные и мощные стимулы к труду, нежели те, которые обеспечивались программами ОПН. Более того, он выступал против прежнего законопроекта об ОПН, а его первый законопроект о субсидировании заработной платы, внесенный в Сенат в 1972 г., непосредственно конкурировал с законопроектом об ОПН президента Никсона. Лонг утверждал, что субсидия на заработок в первую очередь будет компенсировать налоги на заработную плату для бедных, которые считались обременительными и росли в те годы. Свою идею о субсидиях на заработок Лонг развивал главным образом под влиянием одного из своих помощников, Майкла Стерна, который сам обращался за советами к экспертам-экономистам⁴. Законопроект, предложенный Лонгом в 1972 г., провалился, но впоследствии Лонг подавал его ежегодно и в конце концов добился его принятия в 1975 г. в рамках широкого законодательства об экономическом стимулировании, направленного на борьбу с наступившей тогда рецессией. Закон об НКЗД, принятый в 1975 г., предусматривал 10%-ную субсидию на заработок до 4 000 долларов в год при соответствующей максимальной субсидии в 400 долларов,

4. Стерн консультировался с Джоди Т. Аллен и Хизер Росс, обсуждавших с ним эти экономические вопросы и ознакомивших его с экономической литературой о субсидиях на заработок, включая работу экономиста Роберта Хейвмена [Haveman, 1972].

а в диапазоне заработка от 4 000 до 8 000 долларов субсидия сокращалась со скоростью в те же самые 10%⁵. Право на получение субсидии имели лишь семьи с детьми. Первоначально закон об НКЗД выполнялся на временной основе, но в 1978 г. он стал постоянным.

Несмотря на свою скромность с точки зрения стимулов к труду и масштабов выплат, НКЗД содержал в себе многие другие черты желательной реформы социального обеспечения, за которую решительно выступали Фридман и другие экономисты. Во-первых, НКЗД находился в ведении Налогового управления и воплощался в жизнь через налоговую систему: кредит выдавался налогоплательщикам, подававшим заявление о возврате налога точно так же, как и прочие налогоплательщики. Хотя эффективность работы Налогового управления становилась предметом дискуссий и некоторые считали, что НКЗД не входит в круг традиционных обязанностей этого ведомства, большинство наблюдателей полагали, что эта программа выполняется успешно, и предложений о ее передаче в ведение социальных учреждений на уровне штатов почти не поступало. Как и предсказывал Фридман, получение НКЗД, по всей видимости, считалось гораздо менее унизительным по сравнению с прочими пособиями, и уровень участия в этой программе был весьма высок.

Во-вторых, НКЗД, предназначенный только для семей с детьми, тем не менее был более доступен, нежели традиционные виды социального обеспечения. Самое важное, что право на получение НКЗД имели семьи с двумя родителями — группа, не получавшая практически никакой помощи в рамках традиционной системы социального обеспечения с ее денежными пособиями. И речь в данном случае шла не только о справедливости и равенстве, следовало учитывать еще и потенциальные последствия с точки зрения стимулов к труду. Можно было ожидать, что субсидирование заработной платы окажет

5. Ставка налога на заработную плату в 1975 г. составляла около 5% — в сумме получалось 10%, так как им облагались и наниматель, и наемный работник.

более сильное воздействие на лиц, не имеющих права ни на какое пособие, если они не работают, по сравнению с лицами, получающими пособие и при отсутствии у них работы. Например, для семей с матерями-одиночками НКЗД представляет собой нечто вроде снижения ставки ОПН, т. е. работает не так, как было предусмотрено первоначальной программой. Однако, как мы увидим из обсуждения результатов исследований относительных стимулов к труду, создаваемых НКЗД, на семьях с двумя родителями он в итоге оказался слабее, чем на семьях с одним родителем.

В-третьих, действие НКЗД распространилось на всю страну, хотя штатам было разрешено принимать свои собственные дополнительные программы НКЗД, если они желали обеспечить нуждающимся более щедрую поддержку по сравнению с федеральным правительством. По состоянию на весну 2009 г. так поступили 24 штата, создав в рамках местных налоговых систем дополнительные стимулы к труду, нередко существенно превышающие те, что действуют на федеральном уровне [Levitis and Koulisch, 2007; State EITC Online Research Center, 2009]. Тем не менее интересно, что различия в уровне НКЗД от штата к штату не вызывали таких резких споров, как различия в уровне социальных пособий. Это, несомненно, объясняется тем, что некоторые штаты устанавливают размер пособий на уровне, который многие наблюдатели считают очень низким, в то время как федеральный НКЗД сам по себе отличается значительной щедростью, и, если штат не принимает дополнительной программы, он не навлечет на себя обвинений в слишком слабой поддержке нуждающихся.

Однако четвертое предложение Фридмана — объединение всех крупных программ социальных выплат в одну программу — так и не осуществилось. НКЗД был включен в существующую систему без какого-либо серьезного учета ее особенностей. Тем не менее вышеупомянутая проблема кумулятивных ставок налога фактически так и не проявилась в рамках НКЗД, потому что в диапазоне увеличения субсидий их уровень не усугубляет, а, наоборот, компенсирует влияние высоких предельных на-

логовых ставок в социальных программах штатов. Более того, в диапазоне снижения субсидий НКЗД настолько превышает уровень пособий в большинстве социальных программ штатов, что новая предельная ставка налога, создаваемая НКЗД в этом диапазоне, не прибавляется к налоговым ставкам по прочим социальным программам (хотя она прибавляется к ставке подоходного налога и налога на заработную плату).

Кроме того, НКЗД не заменил собой ни одну другую социальную программу в США, включая программы помощи в натуральном виде. Вопреки взглядам Фридмана и многих экономистов, подобные программы очень популярны в США и получают все более широкое распространение [Moffitt, 2003b]. Эта популярность обычно объясняется «патернализмом» американских избирателей, т. е. якобы свойственным им убеждением, что бедные семьи должны потреблять иные товары, нежели те семьи, которые могли бы решать сами, на что им потратить полученные наличные. По сути, можно считать, что НКЗД соответствует такому подходу, потому что НКЗД, в отличие от ОПН, не предусматривает неограниченную какими-либо условиями выплату наличности — речь идет о выплате наличности в качестве вознаграждения за конкретное поведение со стороны бедных, т. е. за работу. Избиратели полагают, что бедные, получающие помощь от государства, «должны» работать и что они «должны» тратить государственное пособие на продовольствие, жилье и медицинские услуги — блага, на которые выделяются наиболее значительные субсидии в большинстве программ оказания помощи в натуральном виде [Moffitt, 2006].

Важно отметить, что, хотя соображения, связанные со стимулами к труду, оказали значительное влияние на НКЗД, они не являлись единственным обоснованием для этой программы. Многие политики и представители общественности также стремились к оказанию более существенной помощи «работающим бедным» — таким семьям, в которых родители работают, но зарабатывают недостаточно для того, чтобы семейный доход превышал уровень бедности. Многие считали, что эта группа, при

существующей системе не получавшая почти никакой помощи — причем речь идет даже о матерях-одиночках, так как существующая система предусматривает выплату лишь очень скромных пособий, — заслуживала более серьезной поддержки. Эти представления, непосредственно не связанные со стимулами к труду, могли стать обоснованием для программы НКЗД даже в том случае, если бы создаваемые ею стимулы никого бы не заставили больше трудиться. Речь шла в первую очередь о равенстве и о том, кто заслуживает поддержки. Экономистам же особо нечего сказать по этой теме, хотя они учитывают эти соображения в своем анализе социальных программ, вводя так называемые распределительные веса (*distributional weights*), показывающие, какое значение общественность придает обеспечению поддержки семьям, занимающим различное положение на шкале распределения доходов.

Дальнейшее развитие

Уровень финансирования НКЗД оставался скромным, немного повысившись лишь в 1979 и 1985 гг. Однако с 1986 г. НКЗД стал индексироваться по инфляции (одновременно со всей налоговой шкалой), что стало крупным событием в годы правления Рональда Рейгана, происшедшим при поддержке обеих партий. Пусть этот шаг непосредственно практически не сказался на уровне налогового кредита, но он имел важные долгосрочные последствия. Однако величина налогового кредита более существенно выросла при президенте Джордже Буше-старшем: соответствующие меры были одобрены Конгрессом в 1990 г. и осуществлены в течение следующих нескольких лет. Прежде чем этот процесс завершился, президент Билл Клинтон подал в Конгресс законопроект, предусматривавший дальнейшее увеличение налогового кредита: этот законопроект был принят в 1993 г. и воплощен в жизнь в 1994–1996 гг. [Liebman, 1998; Ventry, 2000]. Ставки субсидий сильно возросли, а сами субсидии стали предоставляться и при более высоком уровне дохода, вследствие чего средний размер пособий резко увеличился. Эти меры стали следствием неизменной по-

пулярности НКЗД как программы трудовых стимулов, одновременно способствуя его превращению в крупную программу по борьбе с бедностью вообще. Кроме того, они совпали с общей тенденцией к увеличению трудовых стимулов и в других социальных программах, особенно в программах с выплатой традиционных денежных пособий. Как утверждалось в дискуссиях того времени, требовались реформы для того, чтобы «работа себя окупала». Эту цель ставил перед собой эпохальный федеральный закон 1996 г., предусматривавший реформу американской программы по выплате пособий, и развитие НКЗД осуществлялось в точно том же ключе (см. обсуждение этих реформ в: Blank, 2002; Moffitt, 2003a, а также статью Бланка о влиянии, оказанном экономистами на эти реформы, в наст. изд.).

Сегодня НКЗД дает щедрые стимулы к труду. В 2007 налоговом году субсидии для семей с двумя и более детьми составляли 40% от суммы их ежегодного заработка, если он не превышал 11 790 долларов, с максимальной субсидией в 4 716 долларов. Во всем диапазоне зарплат от 11 790 до 15 390 долларов субсидия оставалась неизменной, после чего снижалась чуть более чем на 21%. Для семей с одним ребенком максимальный размер субсидии составлял 34%, а минимальный — 16%; субсидия прекращала предоставляться при зарплате в 33 241 доллар. В настоящее время скромная субсидия выплачивается даже тем, у кого нет детей. Подобные ставки обеспечивают очень серьезные финансовые стимулы к труду, так как размер субсидии нередко достигает нескольких тысяч долларов даже для лиц, чьи заработки отнюдь не так велики. Кроме того, эта субсидия охватывает такие диапазоны на шкале распределения доходов, где уже не действуют все прочие американские социальные программы. Однако диапазон, в котором величина субсидии сокращается, весьма широк, и в этом диапазоне может происходить ослабление стимулов к труду.

Расходы на НКЗД оставляют далеко позади расходы на большинство прочих программ по выплате пособий для малоимущих. В 2005 налоговом году налоговые кредиты, выданные по программе НКЗД, превышали 42 млрд

долларов — больше, чем во всех остальных подобных программах, за исключением *Medicaid* и «Дополнительного дохода по социальному обеспечению» (*Supplemental Security Income*). На выдачу кредита было подано почти 23 млн заявлений, и кредит по каждому из них в среднем составлял 1874 доллара. Хотя эта средняя цифра достаточно скромна, следует помнить, что налоговый кредит для многих семей составил более 4000 долларов. Расходы на НКЗД с 1990-х гг. также быстро росли. С 1990 по 2005 г. они увеличились на 522%, а среднегодовые темпы роста составляли примерно 13% [Tax Policy Center, 2007].

Серьезный вопрос: не изжили ли себя теоретические стимулы к труду, известные нам из экономических моделей? Исследования говорят о том, что свидетельства об изменении поведения в одних группах более заметны, чем в других (см. обзоры с перечислением всех исследований, отраженных в литературе: Hotz and Scholz, 2003 и Eissa and Hoynes, 2006). В первую очередь о позитивном воздействии НКЗД свидетельствует пример матерей-одиночек, уровень занятости которых после введения НКЗД существенно вырос. Вообще уровень занятости матерей-одиночек с начала 1990-х гг. резко вырос по сравнению с уровнем занятости прочих женщин, и этот рост в первую очередь приписывается НКЗД [Meyer and Rosenbaum, 2001; Grogger, 2003; Fang and Keane, 2004]. Такая заметная реакция может показаться удивительной, поскольку матери-одиночки могли и не работая получать пособие в рамках традиционной системы социального обеспечения, и можно было ожидать, что этот факт снизит их восприимчивость к стимулам к труду⁶. Однако этот эффект компенсируется рядом других факторов. Во-первых, ставка налога в традиционной системе социального обеспечения до 1996 г. составляла приблизительно 100%, и сокращение этой ставки на 40% (максимальная став-

6. С формальной точки зрения традиционные экономические модели рынка труда подразумевают, что неработающие лица с более высоким доходом требуют и более высокой минимальной заработной платы, т. е. готовы выйти на работу лишь при обещании более высокого заработка.

ка субсидии при НКЗД) могло произвести непропорционально сильное воздействие. Во-вторых, до введения НКЗД большая доля матерей-одиночек не работала, и следовало ожидать, что стимулы к труду для этой группы будут более значительными, чем для лиц, которые работают и чей заработок, возможно, находится вблизи диапазона, в котором субсидия сокращается. В-третьих, проведенные в 1990-х гг. реформы традиционной системы социального обеспечения существенно снизили средние размеры пособий для неработающих, и это, несомненно, повысило восприимчивость матерей-одиночек к стимулам НКЗД.

С другой стороны, в отношении женатых мужчин и замужних женщин мы наблюдаем более скромное влияние НКЗД на трудовую деятельность [Hotz and Scholz, 2003]. Например, НКЗД, по-видимому, относительно слабо влияет на трудовую деятельность женатых мужчин. Несмотря на то что представителям этой группы не полагается почти никаких пособий, если они не работают, в целом они не проявляют большой отзывчивости на финансовые стимулы. Помимо того что женатые мужчины, возможно, вообще слабее реагируют на такие стимулы по сравнению, скажем, с матерями-одиночками; женатые мужчины, как правило, уже работают и зарабатывают столько, что не могут рассчитывать на крупную субсидию, и та перестает играть для них роль стимула к труду.

В отношении замужних женщин существуют некоторые свидетельства негативного влияния НКЗД на уровень занятости и количество рабочих часов. Это негативное влияние обычно объясняется тем, что их заработки лежат в диапазоне, где НКЗД уменьшается, вследствие чего повышение их дохода облагается налогом (в виде снижения субсидии), а не дополняется субсидией. Во многих семьях жены, как правило, обеспечивают вспомогательный доход, вследствие чего общий семейный доход попадает в диапазон, где субсидия снижается, а не возрастает. И поэтому НКЗД оказывает иное влияние, чем то, которого можно было бы ожидать в отношении, например, матерей-одиночек, чьи доходы чаще попадают в диапазон возрастания субсидий. Здесь мы видим тот случай, ко-

гда НКЗД может привести не только к сокращению рабочих часов, но и к снижению уровня занятости (см. выше).

Эти результаты показывают, что нам нужно проявлять известную осторожность при объяснении причин сохраняющейся популярности НКЗД. Вполне может быть, что перераспределительная роль этой программы — простое увеличение доходов работающих малоимущих из соображений равенства — в глазах политиков и широкой общественности по меньшей мере столь же важна, как и цель создания стимулов к труду. Когда речь идет о семейных мужчинах и женщинах, трудно понять, каким образом крупные расходы на выплаты НКЗД могут быть оправданы исключительно влиянием этой программы на трудовую деятельность.

Другие проблемы НКЗД

Как обычно бывает при крупных социальных реформах, воплощение НКЗД в жизнь повлекло за собой ряд довольно запутанных осложнений, не предвиденных экономистами или по крайней мере не учитываемых ими в своих первоначальных моделях. Однако экономисты взялись за решение этих проблем сразу же, как только они возникли.

Одним из серьезных вопросов является несоблюдение правил НКЗД, вызванное множеством причин, связанных с необоснованными притязаниями на получение НКЗД или с отказом в его выдаче [Liebman, 1998; Hotz and Scholz, 2003]. Самыми важными считаются ошибки, связанные с требованием в отношении места жительства, согласно которому заявление на возврат налога при наличии ребенка может быть удовлетворено лишь в том случае, если ребенок живет с заявителем не менее шести месяцев. Встречаются случаи мошенничества, когда двое родителей, живущих порознь, заявляют, что у них на иждивении находится один и тот же ребенок, или когда ребенок объявляет своим лицом, не являющееся его родителем — например, когда разные родители делятся друг с другом детьми для того, чтобы увеличить размер предоставляемого НКЗД. Однако правила, по которым предоставля-

ется НКЗД, весьма сложны, и, согласно оценкам, большинство ошибок, включая ошибочное упоминание наличия детей, являются неумышленными и, скорее всего, вызваны запутанностью налогового законодательства. Следует отметить, что выявление ошибок такого типа не входит в круг традиционных задач Налогового управления⁷. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что органы социального обеспечения штатов имеют намного больше опыта в разрешении этой проблемы, поскольку методы определения реального состава семьи играли ключевую роль при решении вопросов о выплате пособий, и аудиторские программы на уровне штатов, а также личные интервью с социальными работниками лучше подходят для решения этих задач. Вторая разновидность нарушения наблюдается тогда, когда оба супруга подают заявления на предоставление НКЗД по отдельности или в качестве главы семьи, чтобы понизить размер дохода для одного или обоих заявителей до уровня, позволяющего претендовать на получение НКЗД. Третья, менее серьезная разновидность нарушения при подаче заявления на предоставление НКЗД — преувеличение своего заработка с целью получения более крупного кредита, по крайней мере в том диапазоне, где его величина возрастает. Кроме того, Налоговое управление по традиции больше занималось случаями занижения доходов, а не завышения. Однако, как выяснилось, несоблюдение правил включает в себя и завышение, и занижение доходов, а также упоминание других типов дохода, влияющих на возможность предоставления НКЗД (таких, как дивиденды с инвестиций и доход от индивидуальной предпринимательской деятельности) — опять же, как считается, главным образом

7. Однако в налоговом кодексе содержатся некоторые другие правила, связанные с местом жительства, а Налоговое управление традиционно проводит проверку заявлений об иждивенчестве, в силу чего эта служба обладает определенным знакомством с подобными проблемами. В программе НКЗД до 1990 г. предусматривалась проверка вопроса об иждивенчестве, но впоследствии она была заменена нынешним требованием о месте жительства ребенка.

неумышленное. Налоговое управление в последние годы вело работу по совершенствованию процедур проверки и аудита с целью решения этих вопросов.

Вторая проблема связана с тем, что НКЗД обычно выдается весной в виде разового возврата налога, а не одновременно с выдачей зарплаты в течение предыдущего года. Первоначально высказывалась озабоченность тем, что семьи могут не в полной мере воспринимать связь разового весеннего возврата налога со своим трудом в прошлом году, и эта выплата не побудит их к изменению своего трудового поведения, но выяснилось, что это не так — по крайней мере, в отношении матерей-одиночек. Тем не менее прибавка к ежемесячной зарплате в большей мере соответствовала бы идее большинства экономистов о субсидировании заработной платы, а не о ежегодном возврате налога. НКЗД предусматривает возможность «авансовой выплаты», позволяющую налогоплательщикам получать выплаты в течение года, но при этом на работника ложится немалое бремя заполнения необходимых заявлений для своего нанимателя — и в первую очередь это касается лиц, часто меняющих место работы. Отчасти вследствие этого обстоятельства лишь немногие семьи пользуются такой возможностью. В других странах — например, в Великобритании — успешно внедрены программы субсидирования заработной платы, действующие главным образом через нанимателей. С другой стороны, неготовность американских семей получать выплаты в течение года может быть связана с желанием единовременно получить крупную сумму, которую можно использовать для оплаты долгов или для приобретения крупных потребительских товаров длительного пользования без необходимости откладывать деньги на эти цели в течение года.

Третья проблема — влияние НКЗД на брак. Для одних НКЗД фактически представляет собой штраф на брак, в этом смысле действуя аналогично положительному подоходному налогу. Однако для других семей НКЗД делает брак выгодным. В убытке обычно оказываются те пары, в которых оба супруга работают и зарабатывают одинаково, притом что совместный заработок супружеской пары

находится в том диапазоне, где выплаты по НКЗД снижаются или не производятся. Правда, имеющиеся на настоящий момент эмпирические данные свидетельствуют о незначительном влиянии НКЗД на браки и разводы [Hotz and Scholz, 2003]. Тем не менее штраф на брак, присутствующий в федеральном подоходном налоге, включая и НКЗД, в последние годы являлся предметом серьезного внимания со стороны конгрессменов.

Заключительные замечания

НКЗД представляет собой один из примеров успешной социальной политики за последние пятьдесят лет. Эта программа создает новые важные стимулы к работе для нуждающегося населения США, гораздо более существенные по сравнению с аналогичными социальными программами. Она обеспечивает финансовую поддержку для миллионов бедных трудящихся семей. Программа положительно сказалась на трудовой деятельности важной нуждающейся группы — матерей-одиночек, не имеющих почти никакой квалификации, — и способствовала тому, что многие из таких матерей вышли на работу, перестав жить на пособие. Концепция, лежащая в основе НКЗД, восходит в своих истоках к идеям экономистов 1960–1970-х гг., и, соответственно, честь изобретения НКЗД во многом принадлежит экономической науке.

Несмотря на стимулы к труду, создаваемые НКЗД, уровень занятости среди семей с небольшими доходами остается низким. Многие матери-одиночки все так же живут на пособие либо лишились его, но все равно не работают. Эти женщины нуждаются в обучении и подготовке, которые бы способствовали улучшению их трудовых навыков. Барьером, мешающим многим матерям-одиночкам выходить на работу, по-прежнему остается сложность с обеспечением надлежащего присмотра за ребенком. Более того, в стране не работают и лишены государственной поддержки многие неквалифицированные мужчины. Для того чтобы сделать их услуги более привлекательными для нанимателей, необходимо обучение и профессиональная подготовка. Возможно, по-

требуется более агрессивное и прямое вмешательство, чтобы дать работодателям стимулы к найму неквалифицированных лиц и к их обучению без отрыва от производства.

Литература

- Фридман, М. (2006). *Капитализм и свобода*. М.: Новое издательство.
- Barth, M., and D. Greenberg. (1971). «Incentive Effects of Some Pure and Mixed Transfer Systems». *Journal of Human Resources* 6 (Spring): 149–170.
- Blank, R. (2002). «Evaluating Welfare Reform in the United States». *Journal of Economic Literature* 40 (December): 1105–1166.
- Burtless, G. (1987). «The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence». In *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, ed. A. Munnell. Boston: Federal Reserve Bank of Boston: 22–52.
- Eissa, N., and H. Hoynes (2006). «Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply». In *Tax Policy and the Economy*, vol. 20, ed. J. M. Poterba. Cambridge, Mass: MIT Press: 74–110.
- Fang, H., and M. Keane. (2004). «Assessing the Impact of Welfare Reform on Single Mothers». *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–116.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grogger, J. (2003). «The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families». *Review of Economics and Statistics* 85 (May): 394–408.
- Haveman, R. (1972). «Work-Conditioned Subsidies as an Income Maintenance Strategy: Issues of Program Structure and Integration». Discussion Paper 141–72, Institute for Research on Poverty, Madison, Wis.
- Hotz, V. J., and J. K. Scholz (2003). «The Earned Income Tax Credit». In *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, ed. R. Moffitt. Chicago: University of Chicago Press: 141–197.
- Kesselman, J. R. (1969). «Labor-Supply Effects of Income, Income-Work, and Wage Subsidies». *Journal of Human Resources* 4 (Summer): 275–292.
- Killingsworth, M. (1983). *Labor Supply*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lampman, R. (1965). «Approaches to the Reduction of Poverty». *American Economic Review* 55 (May): 521–529.

- Levitis, J., and J. Koulisch (2007). «A Majority of States with Income Taxes Have Enacted State Earned Income Tax Credits». Washington: Center on Budget and Policy Priorities.
- Liebman, J. (1998). «The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution». In *Tax Policy and the Economy*, ed. J. Poterba. Cambridge, Mass.: MIT Press: 83–119.
- Meyer, B., and D. Rosenbaum. (2001). «Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers». *Quarterly Journal of Economics* 116 (August): 1063–1114.
- Moffitt, R. (2003a). «The Temporary Assistance for Needy Families Program». In *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, ed. R. Moffitt. Chicago: University of Chicago Press: 291–363.
- (2003b). «The Negative Income Tax and the Evolution of U. S. Welfare Policy». *Journal of Economic Perspectives* 17 (Summer): 119–140.
- (2006). «Welfare Work Requirements with Paternalistic Government Preferences». *Economic Journal* 116 (November): F441–F458.
- Moffitt, R., and K. Kehrer (1981). «The Effect of Tax and Transfer Programs on Labor Supply: The Evidence from the Income Maintenance Experiments». In *Research in Labor Economics*, ed. R. Ehrenberg. Greenwich, Conn: JAI Press: 103–150.
- Moynihan, D. (1973). *The Politics of a Guaranteed Annual Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*. New York: Random House.
- State EITC Online Research Center. Доступно по адресу: www.stateeitc.com, последнее посещение 5 мая 2009.
- Tax Policy Center (2007). «Tax Facts: Low Income». www.taxpolicycenter.org/TaxFacts/listdocs.cfm?topic2id=40.
- Tobin, J. (1966). «On the Economic Status of the Negro». *Daedalus* 94 (Fall): 878–899.
- Ventry, D. (2000). «The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969–99». *National Tax Journal* 53, pt. 2 (December): 983–1026.

Комментарий

В. Джозеф Хотц

Роберт Моффитт предложил прекрасный краткий обзор экономики налогового кредита на заработанный доход (НКЗД) и того вклада, который экономисты внесли как в концептуализацию этой важной социальной программы для бедных трудящихся, так и в анализ ее последствий. Как отмечает Моффитт, очевидная поддержка, которую НКЗД получает и у левых, и у правых политиков, возможно, отражает в себе стремление политиков хоть как-то восстановить справедливость в отношении ущемленной группы, по большей части оставшейся в забвении в течение 1960–1970-х гг. — а именно нуждающихся трудящихся. Но, как четко показывает Моффитт, сравнивая НКЗД с отрицательным подоходным налогом (ОПН), первый создает у бедных более серьезные стимулы к труду, чем последний. При этом экономисты — в первую очередь сам Моффитт — бесспорно, сыграли важную роль, не только указывая на эти стимулы, но и собирая эмпирические данные о влиянии двух этих видов социальной политики на работу, особенно на занятость.

У меня практически нет претензий к превосходному обзору Моффитта. Вместо этого мне бы хотелось в данном комментарии поговорить о потенциальном воздействии создаваемых НКЗД стимулов к труду на низкоквалифицированных трудящихся. Как отмечает Моффитт, теоретически НКЗД должен оказывать однозначно положительный эффект на уровень занятости среди тех, кто имеет право на этот налоговый кредит. Более того, в ряде исследований отмечается, что эти предсказания подтверждаются данными: увеличение выплат по НКЗД привело к повышению уровня занятости среди матерей-

одинок (см. обзор в: Hotz and Scholz, 2003 и Eissa and Hoynes, 2006). Это воздействие носит ощутимый и весьма серьезный характер. Так, с 1984 по 1992 г. НКЗД ежегодно повышал уровень занятости среди матерей-одиночек на 7,2 процентных пункта [Meyer and Rosenbaum, 2001], и общее увеличение занятости в этой группе объясняется именно действием НКЗД. Из этих результатов следует, что НКЗД привел к политическому успеху, сделав работу «окупающейся» для той группы в обществе, для которой работа прежде не была нормой. Но, как часто бывает, любая политика в потенциале может привести к непредвиденным последствиям. Ниже мы обсудим одно из этих последствий, а именно тот факт, что значительное повышение занятости среди матерей-одиночек, вызванное НКЗД, возможно, привело к такому незапланированному последствию, как снижение заработной платы у работников с низкой квалификацией, включая тех, кому НКЗД либо недоступен, либо принес лишь незначительную выгоду.

Из простых экономических моделей рынка труда следует, что увеличение предложения рабочей силы, вызванное внешними факторами, обычно снижает равновесный уровень заработной платы, если только спрос на рабочую силу на этих рынках не является абсолютно эластичным. В самом общем случае, то, насколько увеличение предложения одного из факторов производства влияет на равновесную цену факторов производства, зависит от взаимозаменяемости этого и прочих факторов производства совокупного продукта и от той степени, в какой технологические изменения влияют на относительную производительность данного фактора. Более того, эти черты производства определяют, каким образом и в какой степени такое изменение предложения повлияет на равновесные цены прочих факторов производства. Со всем уважением к щедрому расширению выплат по НКЗД, отсюда следует, что отмечавшееся выше значительное увеличение предложения на рынке труда, вызванное НКЗД (повышение занятости среди матерей-одиночек), могло привести к падению зарплат в этой группе, тем самым снижая ценность увеличе-

ния данных налоговых кредитов с точки зрения борьбы с бедностью. Кроме того, в той степени, в какой развитие НКЗД действительно снизило равновесную заработную плату на этих рынках, тем трудящимся, которые способны более или менее хорошо заменить эту группу на производстве — включая тех, для кого кредит недоступен (т. е. те, чей заработок слишком велик для получения кредита) или доступен в виде куда более скромных сумм (бездетные трудящиеся), — будет причинен ненамеренный ущерб, выражающийся в снижении заработной платы, которое выплаты по НКЗД не покроют или покроют в незначительной степени.

Такое потенциальное влияние НКЗД на уровень заработной платы прослеживается в двух недавних экономических работах. Ли [Leigh 2007], изучая колебания выплат по федеральному НКЗД и по НКЗД отдельных штатов по времени, а также различия в объемах НКЗД между отдельными штатами, оценивает влияние изменений в объемах выплат по НКЗД на величину заработной платы (до уплаты налогов) у различных демографических групп в США. При этом подтверждается сделанный прежде вывод, что увеличение выплат по НКЗД положительно сказывается на уровне занятости среди различных групп низкоквалифицированных работников (например, получивших лишь среднее образование или не окончивших среднюю школу), но не оказывает никакого влияния на уровень занятости среди выпускников колледжей — группы, для которой, как правило, НКЗД недоступен. Более важно для нас здесь то, что, по оценкам Ли, 10%-ное увеличение выплат по НКЗД приводит к 4%-ному снижению заработной платы у лиц, не завершивших среднее образование, и к 2%-ному — у лиц, окончивших среднюю школу (причем такой отрицательный эффект, как правило, еще сильнее сказывается на тех, у кого есть дети), при этом не оказывая никакого влияния на заработки выпускников колледжей. Используя эти цифры, Ли оценивает эластичность спроса на рабочую силу примерно в 0,3 — эта оценка близка той, которую приводит Борджас [Borjas, 2003] в своей работе о влиянии иммиграции на заработки коренных уроженцев США.

Влияние повышения занятости, вызванного НКЗД, на уровень заработной платы на рынках низкоквалифицированного труда, оценивает и Ротстайн [Rothstein, 2007]. В своем анализе Ротстайн опирается на тот факт, что женщины, различающиеся семейным статусом и наличием детей, но имеющие одинаковую квалификацию (и поэтому предположительно способные стать идеальной заменой друг другу на производстве), получают разную среднюю заработную плату вследствие своего разного статуса в отношении НКЗД. Ротстайн использует это различие в уровне заработной платы как инструментальную переменную, позволяющую оценить влияние изменений в женском уровне занятости, вызванных внешними факторами, на заработную плату трудящихся разной квалификации. Поначалу Ротстайн оценивает это воздействие как позитивное, делая вывод, что функции спроса на рабочую силу имеют положительный наклон. Ротстайн утверждает, что этот неверно истолковываемый эффект, скорее всего, является результатом либо циклического увеличения спроса на низкоквалифицированный труд, либо технических изменений, дающих преимущество низкоквалифицированным трудящимся. После попыток сделать поправку на эти потенциальные изменения спроса на рабочую силу Ротстайн получает оценку спроса в диапазоне от 0,28 до 0,37, что совпадает с оценками, которые приводит как Ли, так и Борджас в своей работе 2003 г. о влиянии иммиграции на рынок труда.

Как предполагалось выше, этот анализ влияния происходящего под воздействием НКЗД увеличения уровня занятости среди низкоквалифицированных трудящихся на рыночный уровень заработной платы тесно связан с более широко освещающейся в экономике темой влияния иммиграции и вызванного ею увеличения предложения низкоквалифицированного (иностранного) труда на заработки низкоквалифицированных коренных уроженцев. Литература по этой теме весьма противоречива: одни авторы говорят об ощутимом и негативном воздействии притока низкоквалифицированных зарубежных трудящихся в США за последние 20–30 лет на заработную плату низкоквалифицированных местных трудящих-

ся [Bořjas, 2003], другие же утверждают, что это влияние незначительно [Card, 2001]. Как отмечалось в нескольких исследованиях [Bořjas, 2003; Ottaviano and Peri, 2007; Bořjas, Grogger and Hanson, 2008], влияние иммиграции на заработки низкоквалифицированных работников зависит от устойчивости притока различных типов трудящихся (например, иностранных по сравнению с местными или матерей-одиночек по сравнению с бездетными незамужними женщинами), от того, как технологические изменения могут влиять на производительность таких трудящихся, и, самое главное, от того, как учитывать обе эти характеристики совокупного производства при оценке эластичности спроса на низкоквалифицированную рабочую силу в США за последние 15–20 лет. Прогресс в методах учета этих характеристик важен не только в смысле его содействия нашему пониманию того, как иммиграция влияет на рынок низкоквалифицированного труда, но и в смысле определения той степени, в какой НКЗД оказывает непредвиденное влияние на заработки низкоквалифицированных работников в США.

Литература

- Bořjas, George (2003). «The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market». *Quarterly Journal of Economics* 118 (4): 1335–1374.
- Bořjas, George, Jeffrey Grogger, and Gordon Hanson (2008). «Imperfect Substitution between Immigrants and Natives: A Reappraisal». NBER Working Paper 13887, March.
- Card, David. (2001). «Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration». *Journal of Labor Economics* 19 (1): 22–64.
- Eissa, Nada, and Hillary Hoynes (2006). «Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply». In *Tax Policy and the Economy*, vol. 20, ed. J. M. Poterba. Cambridge, Mass: MIT Press, 74–110.
- Hotz, V. Joseph, and John Karl Scholz (2003). «The Earned Income Tax Credit». In *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, ed. R. A. Moffitt. Chicago: University of Chicago Press, 141–198.
- Leigh, Andrew (2007). «Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms». Unpublished manuscript, Australian National University, July.

В. Джозеф Хогг

- Meyer, Bruce, and Daniel Rosenbaum (2001). «Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers». *Quarterly Journal of Economics* 116 (3): 1063–1114.
- Ottaviano, Gianmarco, and Giovanni Peri (2007). «Rethinking the Effects of Immigration on Wages». Unpublished manuscript, University of California at Davis, November.
- Rothstein, J. (2007). «The Unintended Consequences of Encouraging Work: Is the EITC as Good as an NIT?» Unpublished manuscript, Princeton University, November.

Глава 4

Либерализация торговли и экономический рост в развивающихся странах

Энн О. Крюгер

Полвека назад считалось, что некоммунистический мир состоит из двух блоков: промышленно развитых государств и тех стран, которые тогда носили название «недостаточно развитых» (*underdeveloped*). Экономика промышленно развитой части мира росла беспрецедентными темпами. Напротив, в развивающихся (как мы будем их называть) странах экономический рост, как правило, происходил медленнее, чем в богатых. Помимо этого, для большинства развивающихся стран были характерны очень высокие и нередко лишь возрастающие темпы роста населения.

В силу этого перспективы развивающихся стран обычно оценивались пессимистически: поскольку по темпам роста доходов на душу населения промышленно развитые страны далеко опережали почти все развивающиеся, кроме самых богатых из их числа, создавалось впечатление, что возрастая будет не только абсолютный, но и относительный разрыв между уровнем жизни в развитых и развивающихся странах¹. Такая точка зрения в еще большей степени усугублялась крайним пессимизмом относительно возможности снижения темпов роста населения.

Все это легко понять на примере цифр, относящихся к началу 1960-х гг. Хотя многие государства разительно от-

1. См.: Morawetz, 1977.

личались друг от друга по своим показателям, только в двух из них (расположенных в Африке) темпы роста на душу населения, по оценкам, превышали 6%, и лишь в девяти странах они находились в пределах 4–6%. В 43 странах темпы роста были ниже 2%, а в 26 лежали в диапазоне 2–4%². С 1950 по 1960 г. в бедных странах (с доходом на душу населения не более 265 долларов) наблюдалось снижение дохода на душу населения в среднем на 1,4% в год, а в странах со средним доходом (доход на душу населения от 266 до 520 долларов) и с доходом выше среднего (доход на душу населения от 521 до 1075 долларов) средний рост дохода на душу населения равнялся 2,2 и 2,4% в год соответственно, притом что в богатых развивающихся странах темпы роста дохода на душу населения в том десятилетии составляли 3,2% в год. С этими цифрами заметно контрастировали средние темпы роста 3% в год в промышленно развитых странах. Более того, в течение 1960-х гг. рост дохода на душу населения в развитых странах ускорился, достигнув среднего уровня 4% в год, в то время как в одних развивающихся странах дела обстояли немногим лучше, а в других — хуже, чем в предыдущем десятилетии³.

Вообще говоря, во многих странах наблюдались признаки прогресса в отношении многих важных сторон жизни. Например, существенно повысилась продолжительность жизни, прежде чудовищно маленькая — например, в Индии она составляла 32 года. По крайней мере о скромном улучшении в большинстве стран говорили и показатели, связанные со здоровьем населения и его питанием. Возрастала посещаемость школ, хотя и оставалась по-прежнему низкой.

2. Ibid., Appendix, Table 4.

3. По данным из: Morawetz, 1977, Appendix, Tables 1, 2. Оценки, приводимые Моравецом для Китая, намного выше нынешних оценок, относящихся к периоду до 1975 г., вследствие чего современная оценка средних темпов роста в развивающихся странах для данного периода будет несколько ниже. Однако его данные составляли основу для прогнозов того времени, пессимистично оценивавших способность развивающихся стран догнать развитые, даже несмотря на завышенные оценки для Китая.

Но в целом уровень жизни в развивающихся странах был по западным стандартам невообразимо низким. Уровень младенческой смертности во многих развивающихся странах превышал 100 на 1000 новорожденных, а в некоторых странах — 200 на 1000. Население, особенно в сельских регионах, голодало, были широко распространены различные болезни, в том числе передающиеся через воду. Чистая питьевая вода была доступна лишь в крупных городах, и то зачастую нерегулярно, а в сельской местности и в городских трущобах о ней, как правило, не могло быть и речи.

В течение третьей четверти XX в. политика развивающихся стран отличалась поразительным сходством. Почти во всех этих странах преобладало сельское население, и большая его доля (обычно от 60 до 70%) была занята в сельском хозяйстве, которое, как правило, обеспечивало не менее половины валового внутреннего продукта (ВВП). В мире господствовала точка зрения, едва ли не превратившаяся в тотальный консенсус, о том, что развивающиеся страны должны поднимать свою промышленность и не смогут, по крайней мере на первом этапе, конкурировать с промышленностью развитых стран. Кроме того, считалось, что без развития промышленности развивающиеся страны так и останутся бедными. Индустриализация отождествлялась с развитием и модернизацией.

В целом считалось, что экономическое развитие и повышение уровня жизни должны стать важной, если не главной, задачей государственной политики. Вследствие наличия соответствующего консенсуса и необходимости в индустриализации развивающиеся страны вели политику, поощрявшую развитие новых отраслей промышленности. Хотя такая политика различалась в деталях, ее общее направление было единым во всех странах: фактически запрещался импорт товаров, которые могли конкурировать с новыми отраслями. Иногда устанавливались запретительные таможенные тарифы, иногда предписывалось лицензирование импорта, но лицензии выдавались лишь в тех случаях, когда считалось, что данный товар не может производиться внутри страны. Не-

редко эти (очень сильные) стимулы к созданию новых отраслей дополнялись требованием о наличии доли отечественной продукции (когда, скажем, от производителя автомобилей требовалось, чтобы определенная доля деталей и компонентов имела отечественное происхождение), способствующим появлению поставщиков для промышленных предприятий.

Такая политика замещения импорта была совместима со стратегией развития (составляя ее часть), предполагавшей государственную собственность на большинство современных экономических отраслей или их государственное регулирование. Контроль над внешней торговлей и валютный контроль являлись необходимым фоном, без которого эти вмешательства не могли бы быть эффективными, и они внесли свой вклад в последующие трудности. Объем настоящего издания не позволяет упомянуть о бесчисленных правилах и мерах контроля, сопровождавших экономическую деятельность в «формальной экономике» большинства стран. Читатель, интересующийся этими вопросами, может получить некоторое представление о масштабах этих мер из издания Всемирного банка «Ведение бизнеса» [World Bank, 2008] или из какого-либо аналогичного источника. Многочисленные бюрократические задержки могли привести к закрытию завода или ряда заводов, не имевших лицензии на импорт конкретной запасной части или замены оборудования. Массовое распространение получила контрабанда, а коррупция при выдаче лицензий была правилом, а не исключением. Административные усилия по борьбе с коррупцией и злоупотреблениями при выдаче лицензий зачастую приводили к сокращению производства вследствие задержек в получении сырья и других необходимых материалов.

Все последствия режима замещения импорта сказались не сразу, однако с течением времени будущим предпринимателям стало ясно, что их новые предприятия будут защищены от конкуренции, и, соответственно, они уделяли мало внимания контролю за уровнем затрат. В новые отрасли направлялись средства, доступные для инвестиций, — иногда путем вложений в государственные пред-

приятия, иногда путем выделения скудных кредитных ресурсов тем частным компаниям, которые обещали производить нужную продукцию. Это неизбежно вело к тому, что новые монопольные позиции становились для производителей более привлекательными, чем расширение уже существующего производства. Кроме того, для новичков занятие собственной монопольной позиции стало более прибыльным, нежели конкуренция с соперниками в уже существующей импортозамещающей отрасли. В результате создавались предприятия, продававшие свою продукцию на внутреннем рынке по ценам, нередко намного превышавшим цены на конкурирующую импортную продукцию; одновременно с тем монопольное положение производителей зачастую имело своим следствием низкое качество товаров при очень высокой цене.

Прежде всего создание многих из этих отраслей — сборка радиоприемников и велосипедов, пошив одежды, впоследствии дополнившийся производством тканей и обуви, и т. п. — представлялось разумным. В этих отраслях интенсивно использовался неквалифицированный труд, они могли рассчитывать на относительно широкий внутренний рынок — по крайней мере, в странах с наиболее многочисленным населением — и не накладывали чрезмерного бремени на скудные инженерные и технические навыки и ограниченные ресурсы капитала. Но с продолжением курса на «замещение импорта» небольшой размер внутреннего рынка, нехватка квалифицированной рабочей силы и прочие проблемы, как правило, вынуждали к переключению на те виды производства, продукция которых обладает более высокой ценой на крохотном внутреннем рынке по сравнению с ценами на международных рынках, и это приводило к существованию в отрасли либо одной фирмы, монопольно удовлетворявшей рыночный спрос, либо нескольких мелких фирм, производивших так мало продукции, что цена на нее оставалась высокой. Новые отрасли нередко отличались все более капиталоемким характером, несмотря на тот факт, что объемы капитала на душу населения в развивающихся странах были очень низки по сравнению с развитыми. Неэффективность производства усугублялась тем,

что производители в условиях защищенности не имели особых стимулов к повышению производительности.

Все эти факторы обуславливали очень медленный рост производительности в развивающихся странах, в некоторых из них он был даже отрицательным. Искусственно заниженные цены на импортное капитальное оборудование (для тех, кому повезло получить лицензию на импорт) поощряли применение капиталоемких методов производства. Это, в свою очередь, вело к очень низким темпам роста занятости в тех самых отраслях, которые должны были обеспечивать этот рост. Более того, в большинстве стран возникли и быстро разрастались «неформальные секторы», включавшие те виды экономической деятельности, которые производились в обход бюрократического контроля и правил, регулировавших экономическую деятельность в новых импортозамещающих отраслях. Эти секторы требовали больших трудозатрат, но в целом имели очень низкую производительность, не могли использовать импортные станки и оборудование и, как правило, отличались незначительными масштабами производства.

Более того, экспортная выручка росла намного более низкими темпами, чем спрос на импорт. В значительной степени так происходило вследствие того, что чрезвычайно сильно стимулировалось производство тех товаров, которые могли бы конкурировать с импортными, в силу чего почти отсутствовали инвестиции в экспортное производство. Даже при наличии отраслей, способных производить товары на экспорт, требование об использовании отечественного сырья (обычно дорогого и низкокачественного) и высокая привлекательность инвестиций в производство товаров, конкурирующих с импортными, как правило, препятствовали росту экспорта.

В результате для развивающихся стран стали типичны кризисы платежного баланса. Почти все эти страны (подобно промышленно развитым) имели фиксированные номинальные валютные курсы и старались их не менять, несмотря на то что уровень инфляции здесь обычно был выше (и зачастую намного выше), чем в развитых странах. Рост инфляции при постоянном номинальном

валютном курсе способствовал тому, что экспорт становился все менее и менее прибыльным, в то время как разрешенные к импорту товары — станки, оборудование, сырье и полуфабрикаты, используемые при производстве товаров, конкурирующих с импортными, — относительно дешевели. Власти прежде всего вводили все более жесткие количественные ограничения на импорт, разрешая импортировать лишь те товары, которые считались «необходимыми» для отечественного производства. Но даже при наличии этих ограничений рано или поздно становилось ясно, что у страны нет средств для оплаты даже жизненно необходимого импорта.

По мере приближения к этому моменту и сокращения импорта отечественное производство, успевшее попасть в сильную зависимость от импорта сырья и полуфабрикатов, прекращало рост и также начинало сокращаться. Разумеется, соответственно снижались и темпы экономического роста, даже если не наблюдалось абсолютно снижения реальных объемов производства. Инвестиции резко сокращались, поскольку значительная часть станков и оборудования, необходимых для инвестиций, не могла быть произведена внутри страны, а отсутствие зарубежной валюты препятствовало их импорту.

Для смягчения валютного кризиса власти вынуждены были принимать ряд мер: они ужесточали внутреннюю монетарную и фискальную политику для снижения инфляции и внутреннего совокупного спроса и проводили девальвацию валюты для ограничения спроса на импорт и повышения привлекательности экспорта. Это ужесточение в краткосрочном плане, разумеется, приводило к дальнейшему сокращению экономической активности, хотя нередко зарубежная финансовая помощь, поступающая от Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка и из других источников, позволяла возобновить импорт и относительно быстро увеличить объемы производства.

Политики и аналитики объясняли сокращение производства в первую очередь «валютным кризисом», но постепенно они начали понимать, что фаза подъема в каждом очередном цикле «стой-иди», как правило, делается

все короче и короче и отличается более низкими средними темпами роста, в то время как спады носят все более глубокий и продолжительный характер. Соответственно, темпы роста в развивающихся странах в целом проявляли тенденцию к снижению, и в то же время общий внешнеторговый и валютный режимы становились жестче, что имело все более пагубные последствия для экономического роста и уровня жизни.

Хотя немало экономистов соглашались с аргументацией о зачаточном состоянии промышленности, — якобы зарождающаяся промышленность на первых этапах своего развития нуждается в «защите», — многие осуждали протекционистские меры, без разбора и неограниченно долго применяемые в экономике и распространяющиеся буквально на каждого, кто хотел производить товары, конкурирующие с импортными. Однако все это никак не сказалось на привлекательности для большинства развивающихся стран — и особенно для элиты, нацеленной на модернизацию, — идеи о том, что в целях осуществления быстрого экономического роста и достижения высокого уровня жизни необходимо развивать отечественную промышленность путем замещения импорта.

Экономисты давно указывали на колоссальную выгоду, которую несет с собой торговля, включая возможность использовать сравнительные преимущества (например, в отраслях, требующих широкого использования некавалифицированного труда), ликвидировать отечественные монополии и создать условия конкуренции для производителей, а также учиться на зарубежном опыте. Однако в большинстве стран к этим аргументам долгое время никто не прислушивался⁴, в значительной части вследствие того, что политики в развивающихся странах считали отечественное производство слишком слабым и неспособным конкурировать с производителями из развитых стран. Стремление к замещению импорта оставалось ключевым постулатом в стратегиях экономического раз-

4. См., напр., по Индии: Bhagwati and Srinivasan, 1975; по Египту: Hansen and Nashashibi, 1975; и по Турции: Krueger, 1974.

вития, осуществляемых большинством развивающихся стран.

В каждой отдельной стране было трудно, а то и вовсе невозможно определить, в какой степени внутренняя политика, погодные катаклизмы и внешние условия ответственны за неважные экономические результаты. Это внушало аналитикам представление о том, что низкий уровень роста в их стране объясняется чем угодно, но только не стратегией замещения импорта самой по себе. В качестве причин назывались неблагоприятное состояние рынков, дурная работа бюрократических органов, занимающихся выдачей лицензий и прочими видами регулирования, конкретные элементы стратегии по замещению импорта, неадекватная инфраструктура, коррупция, контрабанда и множество других факторов. В большинстве стран государство реагировало на замедление экономического роста введением дальнейших ограничений для предотвращения нежелательного экономического поведения, повышением расходов на инфраструктуру либо иными мерами, не менявшими основ стратегии, направленной на замещение импорта.

К концу 1960-х гг. во всех странах начали накапливаться доказательства ошибочности этой стратегии самой по себе. Национальное бюро экономических исследований (NBER) осуществило крупный исследовательский проект с участием ведущих специалистов по экономическому развитию и торговле, посвященный анализу трудностей, с которыми сталкивались развивающиеся страны. На каждого из участников проекта возлагалась задача изучить торговые ограничения, режим внешней торговли и платежей и то влияние, которое они оказывают на конкретную страну. В ходе каждого из таких исследований предстояло ответить на ряд общих вопросов. Результатом этой работы стала серия исследований по десяти странам и два итоговых тома. Исследования по всем странам, кроме одной, были опубликованы, и в каждом из десяти описаны правила, регулирующие торговлю, и их влияние на стимулы к развитию в конкретной стране.

Исследователи дали количественную оценку того, как режим внешней торговли и платежей сказывался на ко-

лебаниях реального валютного курса, реальной протекции в отношении импорта, различиях в стимулах между производством экспортной продукции и товаров, конкурирующих с импортными, и на прочих факторах. Кроме того, выявлялась неэффективность, связанная со стратегиями замещения импорта в отдельных странах.

Выводы некоторых исследователей предполагали, но не доказывали пагубность режимов замещения импорта. Однако при сопоставлении результатов ряда исследований в глаза бросалось поразительное сходство итогов, к которым приводили эти режимы. Зарождающиеся отрасли, так и не возмужав и не став конкурентоспособными, впадали в «старческую дряхлость». Буквально ни одна из отраслей, получавших поддержку, не была в состоянии конкурировать на мировых рынках, а протекционистские меры практически никогда не сокращались и тем более не отменялись; кроме того, уровень протекционизма во многих новых отраслях со временем только возрастал.

Неэффективность экономики, усугубляемая режимом замещения импорта, была очевидна со всей ясностью. Например, политика распределения доступа к ограниченному резерву иностранной валюты для производителей пропорционально их производственным мощностям вела к тому, что все фирмы расширяли производство в попытках увеличить свою рыночную долю, притом что нехватка импорта и без того не позволяла в достаточно полной степени задействовать существующие мощности. Та же самая политика гарантировала каждому производителю определенную долю рынка, поскольку объемы производства в целом определялись импортом полуфабрикатов и сырья.

Эти и аналогичные выводы первоначально были встречены с большим скептицизмом, настолько сильна была вера в замещение импорта⁵. Однако в 1960-х гг.

5. Возможно, самый значительный из ранних исследовательских проектов был проведен Литтлом, Скитовски и Скоттом [Little, Scitovsky, and Scott, 1970] под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Выводы этих

Южная Корея и Тайвань начали применять альтернативный подход, сделав крутой поворот в своей экономической политике. Напомним лишь в общих чертах историю южнокорейского успеха, отчасти по причине ее выразительности, отчасти ввиду ограниченного объема книги. Эта история отлично иллюстрирует выгоды альтернативной стратегии и последовавший вслед за экономическими успехами колоссальный рост экономического (и политического) благосостояния южнокорейского народа.

В 1960 г. Южная Корея была одной из беднейших стран Азии (которая, за исключением Японии, в то время еще оставалась страной с наиболее низким доходом на душу населения). По оценкам, доход на душу населения в Южной Корее был очень близок к индийскому. Будучи до 1946 г. японской колонией, Южная Корея впоследствии страдала от гиперинфляции, за которой в 1950–1953 гг. последовала корейская война, охватившая весь полуостров и повлекшая за собой тотальное опустошение.

В течение 1950-х гг. после окончания войны экономический рост в Южной Корее, даже в период восстановления, для которого обычно характерен быстрый подъем экономики, никогда не превышал 5%, а это означало, что доход на душу населения ежегодно возрастал менее чем на 2,5%, даже после того, как он резко упал во время корейской войны. Не помогали и крупные поступления зарубежной помощи, в среднем достигавшие 10% ВВП.

В 1950-х гг. экономическая политика Южной Кореи была направлена на замещение импорта. Экспорт, 88% которого составляли сырьевые товары, возрастал очень

авторов относились в первую очередь к индустриализации, а не к собственно внешнеторговому режиму, и полностью совпадала с результатами последующего исследования NBER. Совокупное влияние этих систематических сопоставлений, наряду с исследованиями ситуации в конкретных странах, было весьма существенным, и, возможно, работа такого рода была необходима для того, чтобы приверженцы философии и стратегии замещения импорта захотели пересмотреть свои взгляды. Даже имея на руках все факты, власти разных стран проявляли самую разную степень готовности к внесению корректив в свою политику.

медленно. В стране в тот момент наблюдались наиболее высокие темпы инфляции в мире (официально они составляли 25 % в год, но, по мнению многих наблюдателей, в реальности были намного выше вследствие государственного контроля за ценами) и значительный дефицит государственного бюджета. Номинальный валютный курс не изменялся на протяжении долгого времени, несмотря на высокую инфляцию, а крайняя затруднительность получения лицензий на импорт порой сопровождалась высокими пошлинами, которыми тот облагался. Но даже при наличии этих пошлин лицензии на импорт крайне высоко ценились и процесс лицензирования неизменно сопровождался фаворитизмом и коррупцией⁶.

Экономические условия Южной Кореи представлялись неблагоприятными. В стране наблюдалась наивысшая плотность сельского населения в мире, несмотря на гористую и негостеприимную местность. Природные ресурсы почти отсутствовали. Население стремительно росло. Уровень внутренних сбережений приближался к нулю, и практически все инвестиции осуществлялись за счет зарубежной помощи.

Даже по прошествии нескольких лет после корейской войны экономические перспективы не улучшились сколько-нибудь существенно. Темпы экономического роста по-прежнему находились на уровне 3–5 % в год (очень низком для периода экономического возрождения) при высокой инфляции и отсутствии серьезных надежд на улучшение ситуации. Американский Конгресс, обсуждая в середине 1950-х гг. вопрос о зарубежной экономической помощи, пришел к выводу о фактической невозможности устойчивого роста в Южной Корее и о необходимости сократить объемы помощи этой стране, ограничив помощь товарами для «поддержки» населения

6. Рост коррупции и общая неудовлетворительная работа экономики были важными факторами, обусловившими свержение режима Ли Сын Мана в 1960 г. В начале 1960-х гг. аналитики придерживались мнения, что правительство генерала Пак Чон Хи в то время пользовалось поддержкой благодаря экономическим успехам. См. об этом в: Mason et al., 1980.

и прекратив попытки обеспечить ускорение экономического роста⁷.

Возможное сокращение помощи и прочие факторы стали для корейского народа настоящим шоком. Переосмысливая все соображения, которые легли в основу политических реформ, мы ушли бы слишком далеко — на эту тему и без того написано множество книг⁸.

Тем не менее экономисты оказали стране колоссальную помощь. Китайско-американский экономист С. К. Цян был одним из главных советников тайваньского правительства с начала 1950-х гг. Тайвань отверг крайне тенденциозную стратегию замещения импорта и следовал рецептам экономистов. Экспорт страны начал быстро расти, что привело к резкому ускорению экономического роста⁹. Южнокорейские экономисты были хорошо осведомлены о тайваньских успехах и об аргументах экономистов в пользу режима свободной торговли и против высокого уровня протекционизма. Первые шаги к политической реформе в Корее были сделаны в 1958 г., вскоре после вышеупомянутого решения американского Конгресса.

При поддержке МВФ в стране была осуществлена программа стабилизации, позволившая устранить многие недостатки режима нескольких валютных курсов. Она привела к сокращению уровня инфляции и установлению более реалистичного валютного курса.

Однако это был лишь первый шаг. К 1960 г. были приняты меры, чтобы экспортеры могли получать необходимое импортное сырье по ценам мирового рынка и без задержек, сопровождавших лицензирование импорта.

7. В анализах корейской экономики, проводившихся в начале 1960-х гг. Всемирным банком, констатировалось, что ресурсная база и прочие начальные условия делают индустриальное развитие Кореи невозможным.

8. См., напр.: Cole and Lyman, 1971; Mason et al., 1980.

9. Читатель, интересующийся историей первых успехов Тайваня, может обратиться к работе: S. C. Tsiang, «Foreign Trade and Investment as Boosters for Take-off: The Experience of Taiwan», in Vittorio Corbo, Anne O. Krueger, and Fernando Ossa, eds., *Export-Oriented Development Strategies*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1980.

Кроме того, экспортерам было предоставлено право на приоритетное получение внутренних кредитов (которые по-прежнему выдавались в ограниченном объеме под очень низкий процент). Власти начали компенсировать влияние внутренней инфляции, изменяя валютный курс в соответствии с ее уровнем. Эта мера убедила экспортеров, что их доходы в иностранной валюте не обесценятся за время между получением заказа и окончательной оплатой поставок. Все эти меры были направлены на поощрение экспортной деятельности. Что именно экспортировалось, было неважно; право на получение кредитов, налоговые условия и курс обмена заработанных долларов на воны были одними и теми же для всех. Это означало практическую идентичность стимулов во всем диапазоне экспортной деятельности.

За исключением того, что экспортеры получили право на беспощинный ввоз необходимого им импорта, первоначально не было принято почти никаких мер для ликвидации протекционистского режима в сфере производства товаров, конкурирующих с импортными. Однако экспортных стимулов, действующих в отношении всех экспортеров, независимо от того, что именно они производили, было достаточно для преодоления почти всех перекосов, которые препятствовали экспорту при прежнем режиме внешней торговли и платежей¹⁰.

К 1963 г. власти начали заниматься проблемами макроэкономической стабильности, перестраивая свою политику в сфере налогов и государственных расходов таким образом, чтобы значительно снизить инфляционное давление. К середине 1960-х гг. инфляция выражалась уже однозначными цифрами и одновременно возросли процентные ставки, превысив уровень инфляции. К концу 1960-х гг. пошлины на импорт значительно сократились (и этот процесс продолжался в последующие годы). В течение следующих нескольких десятилетий были приняты дополнительные экономические реформы, призванные содействовать экономическому росту. Все

10. См.: Frank, Kim, and Westphal, 1975; Krueger, 1978.

эти реформы (положительные реальные процентные ставки, уменьшение протекционизма в отечественных отраслях, фискальные реформы) осуществлялись командой экономистов и соответствовали предписаниям экономической политики.

Нам в данном случае важны два момента. Во-первых, решительные изменения в экономической политике, осуществленные корейцами, в основном соответствовали экономической политике свободной торговли, которую проповедовали еще такие экономисты, как Адам Смит и Давид Рикардо, и сильно отличались от той политики, которая по-прежнему проводилась в большинстве развивающихся стран. Во-вторых, результаты этих изменений были видны невооруженным взглядом: жизнь людей менялась на глазах.

Трудно выразить словами всю степень и размах корейских преобразований. В 1960 г. корейский доход на душу населения (в ценах 1990 г.) составлял, согласно оценкам, 1 302 доллара. К 1970 г. он почти удвоился, достигнув 2 208 долларов; в 1990 г. он составлял 8 977 долларов, почти семикратно превысив уровень 1960 г. За период с 1963 по 1995 г. реальный национальный доход, по оценкам, рос в среднем на 7,89% в год¹¹. Для сравнения: в 1960 г. доход на душу населения в Корее составлял около 12% дохода на душу населения в США и менее 3/4 дохода на душу населения в Гане. К 1990 г. доход на душу населения в Корее составлял более 40% соответствующего показателя в США и в девять раз превышал соответствующий показатель в Гане¹². Корея перестала быть развивающейся страной, войдя в число «новых индустриальных стран» или «зарождающихся рынков».

За первое десятилетие энергичного роста корейской экономики ее экспорт (в долларах США) возрастал с феноменальной и неслыханной скоростью — в среднем

11. По данным из: Kim and Hong 1997.

12. По оценкам на 2006 г., корейский доход на душу населения составлял 23 800 долларов США, американский — 44 260 долларов, доход на душу населения Ганы — 2 640 долларов. См.: World Bank 2007, Appendix, Table 1.

по 40% в год. В ценах 1985 г. экспорт вырос с 2,4% ВВП в 1961 г. до 11,1% ВВП в 1970 г., 32% ВВП в 1980 г. и 39,0% ВВП в 1992 г. Доля промышленных товаров в общей структуре экспорта составляла 15% в 1960 г., 77% в 1970 г. и 93,8% в 1990 г.¹³ Разумеется, этот экономический рост полностью опровергал аргументы тех, кто утверждал, что в развивающихся странах невозможно создать промышленное производство, конкурентоспособное на мировом рынке, без защиты производителей от зарубежных конкурентов.

При этом улучшение жизни корейского народа отнюдь не сводилось к повышению уровня жизни и избавлению от бедности. По оценкам, в 1964 г. не имели работы около 16% городских рабочих. К концу 1960-х гг. эта цифра упала примерно до 7%, а в 1988 г. составляла менее 3%. Одновременно средняя заработная плата в промышленности в последующие три десятилетия росла головокружительными темпами (в среднем на 8% в год), а распределение доходов в Корее вплоть до 1980-х гг. оставалось более равномерным, чем в большинстве развивающихся стран, и мало изменялось по сравнению с другими странами.

Резко сократились темпы прироста населения: составляя 2,4% в 1963–1970 гг., к первым годам XXI в. он упал до 0,5%. Серьезно увеличилась ожидаемая продолжительность жизни: с 54 и 58 лет для мужчин и женщин соответственно в 1960 г., до 63 и 67 лет в 1970 г. и 74 и 81 года в 2005 г.¹⁴ Уровень младенческой смертности, составлявший в 1960 г. 85 на 1000 новорожденных, к 1991 г. сократился до 21 на 1000 (по данным из: Mason et al., 1980, p. 90).

Кроме того, центр тяжести экономической жизни и занятости переместился из села в город. В 1961 г. 48,8% корейского ВВП создавалось в сельском хозяйстве и горнорудной отрасли; к 1993 г. эта цифра сократилась до 7,4% [Cha, Kim, and Perkins, 1977, p. 61], в то время как доля промышленного сектора выросла с 12,3 до 43%. Резко воз-

13. Cha, Kim, and Perkins, 1997, p. 61–62.

14. Данные за 1960 и 1970 гг. см.: Mason et al. 1980, 398, Table 107. Данные за 2005 г. см.: World Bank, 2007.

рос и образовательный уровень населения. В 1960 г. 43% населения в возрасте старше 15 лет не имели формального образования и лишь 10,2% жителей получили образование в объеме, превышающем уровень начальной школы. К 1995 г. формального образования не было лишь у 6,5% населения в возрасте старше 15 лет, а 80% населения имели иное образование, помимо начальной школы.

Можно привести и другие цифры. Резко вырос уровень сбережений: прежде равняясь практически нулю, теперь он превысил 30%; существенно увеличился темп роста производительности; наблюдалось улучшение и по многим другим показателям. В целом качество жизни подавляющего большинства корейского народа в корне изменилось. Раньше корейское население было по преимуществу необразованным, сельским, бедным и рано умиравшим; сейчас же оно стало намного более образованным, городским и достаточно зажиточным, а по продолжительности жизни соответствует другим промышленно развитым странам.

Разговор об азиатском и корейском кризисах конца 1990-х гг. увел бы нас слишком далеко. Однако следует отметить два момента. Во-первых, даже в самый разгар кризиса 1998 г. корейский доход на душу населения был намного выше, чем в таких странах, как Индия или Гана; по сравнению с 1960-ми гг. корейцы все равно жили намного лучше, чем жители большинства развивающихся стран. Во-вторых, менее чем через полтора года после начала кризиса экономический рост в Корее возобновился и темпы роста экономики составили около 5% в год.

В более общем плане можно отметить, что, хотя Корее пришлось пройти через множество политических реформ, чтобы ее экономика добилась столь ярких успехов, либерализация торговли сыграла чрезвычайно важную роль в этом процессе, возможно, являясь его *sine qua non*. Жизнь корейского народа преобразилась с точки зрения здоровья, питания, образования и всех остальных показателей благосостояния. Политические меры, позволившие прийти к этому, осуществлялись командой экономистов, использовавших стандартные экономические инструменты. Сильной стороной этой команды яв-

лялась ее решительная ориентация на тайваньский успех и на выводы исследований, увязывавших этот успех с политическими реформами.

Вдохновляясь опытом Кореи (а также Тайваня, Гонконга и Сингапура), прочие страны в конце 1970-х гг. тоже начали вносить изменения в свою экономическую политику, в том числе в режимы внешней торговли и платежей. В Азии на такой шаг пошли прежде всего страны Юго-Восточной Азии, а Китай отказался от политики изоляции в начале 1980-х гг. О том, какими темпами растет китайская экономика, знают все; уровень жизни в этой стране поднялся, позволив миллионам людей вырваться из бедности.

Индийские экономические реформы начались десятилетием позже китайских, но в последние годы индийский экономический рост резко ускорился. Все оценки повышения уровня жизни свидетельствуют о значительном прогрессе, достигнутом этой прежде крайне бедной страной, и о том, что доля индийского народа, живущего в бедности, существенно сократилась. Выше упоминалось, что в 1950-х гг. средняя продолжительность жизни в Индии составляла 32 года, сейчас она превышает 60 лет.

Серьезные реформы и значительные улучшения происходили и в других странах. Политические реформы, начавшиеся в середине 1970-х гг., преобразили чилийскую экономику. Мексика осуществила существенную либерализацию своей экономики в конце 1980-х гг. и закрепила эти либеральные меры, присоединившись к Североамериканскому соглашению о свободной торговле (НАФТА). В развивающихся странах резко были снижены торговые барьеры. Даже в Африке, явно запаздывающей с реформами, на рубеже XX и XXI вв. тарифы начали снижаться, а количественные ограничения стали терять свое прежнее значение.

Экономический рост, как правило, происходит быстрее в странах с более открытыми внешнеторговыми режимами¹⁵. В частности, свою роль играют преимуще-

15. См., например: Sachs and Warner 1995, а также: Krueger and Berg, 2003 и цитируемые там источники.

ства открытости как таковой. Но в значительной степени открытость является «диктующей переменной»; иными словами, в странах, проводящих политику изоляции, существует множество видов контрпродуктивной политики, представляющихся заманчивыми для политиков, однако подобная политика либо невозможна, либо быстро доказывает свою несостоятельность в странах с открытыми внешнеторговыми режимами. Наглядным примером может служить лицензирование импорта само по себе: после перехода к стратегии открытой торговли экспортеры должны быть избавлены от подобного лицензирования. Сразу же после этого резко уменьшается общий запретительный характер режима. С началом быстрого роста экспорта происходит дальнейшее ослабление режима, а затем и полный отказ от него. Но при этом оказывается затронута и политика в других сферах. Утрачивается возможность создания государственных предприятий и даже запрета импорта с целью появления новой отрасли. Необходима скорейшая ликвидация государственного контроля за планами развития и другими аспектами работы фирм. С ростом экспорта политика становится более дружественной по отношению к экспортерам, а следовательно, к рынку вообще и во все большей степени полагается на стимулы и в меньшей — на прямой контроль.

Кроме того, немаловажны реформы в сфере фискальной и монетарной политики. В прежние годы большинству развивающихся стран была свойственна инфляция, выражавшаяся двух- и даже трехзначными цифрами. Один из уроков, которые нам дают исследования структуры расходов и поведения групп с разными доходами в развивающихся странах, заключается в том, как сильно страдают от инфляции бедные, притом что богатые находят способы защититься от нее и даже извлечь выгоду. Сегодня в мире осталось очень мало стран с инфляцией, выражающейся двузначными цифрами, и средний уровень инфляции в развивающихся странах не превышает 10%. С точки зрения повышения экономической эффективности и ускорения экономического роста изменения уровня инфляции и фискальной политики оказывают существ-

венное и позитивное влияние, воздействуя на общий экономический рост и положительно сказываясь на бедных.

Благодаря либерализации торговли и другим реформам в экономической политике экономический рост ускорился в большинстве развивающихся стран, причем наиболее быстрый рост наблюдается там, где реформы зашли дальше всего. Мировая экономика в целом за пятилетие с 2002 по 2007 г. испытывала очень высокие темпы роста, в том числе и в развивающихся странах. Однако самый быстрый рост обычно происходил в тех странах, где реформы носили наиболее ярко выраженный характер, или там, где экономика уже была ориентирована на внешний рынок. Несомненно, наиболее яркий пример такого рода нам дает китайский опыт, однако развитие ускорилось и во многих других странах.

Даже в странах Африки южнее Сахары, где на экономическом росте сильно сказываются ужасные последствия эпидемии СПИДа и где политические реформы находятся на начальном этапе, — средние темпы экономического роста за последние три года уже превысили 5% по сравнению с нулевым или отрицательным ростом доходов на душу населения во многих из этих стран в 1980–1990-е гг. Темпы роста населения здесь по-прежнему высоки, а бедность носит массовый характер, однако перспективы выглядят намного более обнадеживающими, чем в недавнем прошлом.

Продолжительность жизни в большинстве развивающихся стран сейчас намного выше, чем в начале 1950-х гг., за исключением тех африканских стран, в которых особенно свирепствует СПИД. Продолжительность жизни в известной степени зависит от состояния здравоохранения, но большее значение имеет питание и другие аспекты уровня жизни, а также более высокие доходы на душу населения. В целом не только продолжительность жизни выросла в среднем до 64 лет с прежних 40 лет, но и сократился разрыв в продолжительности жизни с промышленно развитыми странами (где она превышала 60 лет в 1950 г., а сейчас превышает 70).

Кроме того, резко возрос уровень грамотности, как и уровень образования вообще. Хотя различные государ-

ства добились в этом отношении разных успехов — в некоторых из них грамотность населения старше 15 лет сейчас достигает 100%¹⁶, — общие достижения свидетельствуют о серьезном прогрессе в большинстве стран.

Короче говоря, если в 1960–1970-е гг. существовали все основания опасаться, что разрыв между богатыми и бедными государствами будет углубляться, сейчас мы вправе ожидать, что многие, если не все, страны сумеют вырваться из бедности. Ключевую роль в достижении такого состояния сыграло совершенствование наших представлений об экономической политике и ее влиянии.

Из этого не следует, что у нас нет никаких причин для беспокойства. В мире по-прежнему насчитывается 1 млрд человек и более, живущих менее чем на 1 доллар в день, — в первую очередь в Африке южнее Сахары, а также в Южной Азии и некоторых других странах¹⁷. Важной задачей остается поиск рецептов по борьбе с серьезнейшими проблемами, свойственными некоторым из этих стран, а кроме того, предстоит еще многое узнать об экономической политике и ее влиянии как на возникающие рынки, так и на промышленно развитые страны. Один из уроков последних пятидесяти лет состоит в том, что устойчивый экономический рост и изменения невозможны без совершенствования политики и реформ; политика, способствующая первоначальному ускорению роста, как в Корею в начале 1960-х гг., должна своевременно корректироваться в целях поддержания этого роста.

Однако углубляющееся понимание того, что нам должны дать исследования и анализ опыта предыдущих пятидесяти лет, позволило осуществить решительные преобразования в мировой экономике и в жизни многих людей. Даже в тех странах, политика которых еще недостаточно способствует ускоренному росту, произошел ряд изменений (таких, как снижение инфляции), означающих, что при принятии других политических мер их положительное воздействие будет более заметным

16. Новейшие цифры см.: World Bank, 2007, Table 1.

17. См. об этом: Collier, 2007.

и скажется значительно быстрее. Если политика как развитых, так и развивающихся государств по-прежнему будет направлена на поддержание экономического роста и использование накопленных знаний¹⁸, у нас с полным основанием появится уверенность, что прогресс продолжится и даже ускорится по сравнению с прошлым.

Литература

- Bhagwati, Jagdish N., and T.N.Srinivasan (1975). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: India*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Cha, Dong-Se, Kwang Suk Kim, and Dwight H. Perkins, eds (1977). *The Korean Economy, 1945–1995: Performance and Vision for the Twenty-First Century*. Seoul: Korea Development Institute.
- Cole, David, and Princeton Lyman (1971). *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Collier, Paul (2007). *The Bottom Billion*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Frank, Charles R., Kwang Suk Kim, and Larry E. Westphal (1975). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Hansen, Bent, and Karim Nashashibi (1975). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Egypt*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Kim, Kwang Suk, and Sung Duk Hong (1997). *Accounting for Rapid Economic Growth In Korea, 1963–1995*. Seoul: Korea Development Institute.
- Krueger, Anne O. (1974). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Turkey*. New York: National Bureau of Economic Research.
- (1978). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge, Mass.: Ballinger Press for the National Bureau of Economic Research.

18. Важнейшим вопросом остается будущее системы международной торговли. На момент написания данной статьи (осень 2007 г.) результаты Дохийского раунда переговоров о торговле под эгидой Всемирной торговой организации (ВТО) еще были неизвестны и оставались таковыми к началу 2009 г. Успешное завершение этих переговоров благоприятно скажется на состоянии мировой экономики в будущем; их провал будет опасен для всех, но, вероятно, наиболее пагубно скажется на развивающихся странах.

- Krueger, Anne O., and Andrew Berg (2003). «Trade, Growth and Poverty—a Selective Survey». 2002 Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, D. C.
- Little, Ian, Tibor Scitovsky, and Maurice Scott (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Mason, Edward S., Mahn Je Kim, Dwight H. Perkins, Kwang Suk Kim, and David C. Cole (1980). *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Morawetz, David (1977). *Twenty-Five Years of Economic Development, 1950 to 1975*. Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- Sachs, Jeffrey, and Andrew Warner (1995). «Economic Reform and the Process of Global Integration». *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1–117.
- World Bank (2007). *World Development Report, 2008*. Washington, D. C.: World Bank.
- (2008). *Doing Business*. Washington, D. C.: World Bank.

Комментарий

Дуглас Ирвин

В своем выступлении перед Американской экономической ассоциацией Энн Крюгер [Krugger, 1997] сделала блестящий обзор того, как с течением времени изменялись взгляды экономистов на торговлю и экономическое развитие. Она напомнила, что в 1950–1960-е гг. существовали большие сомнения в пользе свободной торговли для развивающихся стран. Наоборот, наиболее эффективным способом обеспечить развитие повсеместно считалась индустриализация, направленная на замещение импорта и осуществляемая в условиях жесткого протекционистского режима. Однако частично в результате экономических исследований, а частично в результате успеха нескольких восточноазиатских экономик, ориентированных на экспорт, все больше и больше экономистов начали положительно относиться к плюсам либерализации внешней торговли. Сегодня большинство экономистов придерживаются мнения, что открытость торговли в развивающемся мире представляла собой важную сторону изменений в экономической политике, позволивших сократить бедность и повысить эффективность экономики во многих странах, в первую очередь в Китае и Индии.

Помещенная в настоящей книге статья Энн Крюгер представляет собой весьма полезное описание тех благ, которые принесла с собой открытая внешнеторговая политика людям в таких странах мира, как Южная Корея. Страны могут участвовать в развитии мировой торговли и извлекать из него выгоду только при условии устранения административных барьеров на пути к этой торговле. Появление среднего класса в Китае и Индии, предполагающее повышение уровня жизни сотен миллионов

людей, служит свидетельством тех колоссальных возможностей, которые нам дают экономические реформы и мировой рынок.

Мы с Крюгер придерживаемся практически одинакового подхода к этому вопросу (см. мою точку зрения в: [Igwin, 2009]), в силу чего я полностью согласен с основной идеей ее статьи и не собираюсь с ней дискутировать. Вместо критики читатель найдет в данном комментарии одно дополнение, одну оговорку и одно заключительное замечание.

Дополнить статью Крюгер я хочу в том смысле, что мы знаем гораздо больше о том, как либерализация внешней торговли повышает эффективность экономики, чем могла сказать Крюгер в своей жестко ограниченной по объему статье. Статические выгоды внешней торговли и те плоды, которые дает распределение ресурсов с учетом сравнительных преимуществ, — лишь небольшая часть тех плюсов, которые несет с собой открытость. Собственно, главным преимуществом открытости является значительное повышение производительности, представляющее собой основную причину, по которой открытость торговли полезна для стран, не преодолевших технологический фронт. Этот вопрос многократно изучался. Франкель и Ромер [Frankel and Romer, 1999] показали, что географический компонент торговли ведет к увеличению доходов в основном благодаря росту производительности, а более заметное накопление капитала играет в этом процессе лишь второстепенную роль. Родригес-Клэр [Rodriguez-Clare, 2007] говорит, что выгоды, приносимые заимствованием технологий, могут на порядок превосходить статические выгоды собственно торговли. Кроме того, существует множество работ о том, что торговля усиливает конкуренцию, которая создает эффект отбора: менее производительные фирмы закрываются, и ресурсы перераспределяются в пользу более эффективных фирм в рамках отрасли [Bernard et al., 2007].

Таким образом, либерализация торговли может повысить доход страны не только путем простого перераспределения труда и капитала между различными отраслями или между сельским хозяйством и промышленностью, но и путем повышения производительности во всех сек-

торах. Корея, как указывает Крюгер, а также многие другие страны (например, Китай и Вьетнам) добились беспорного повышения производительности. Таким образом, социальные выгоды от открытости торговли товарами — это не просто небольшие «треугольники чистых потерь Харбергера», а большие прямоугольники производительности. Чем больше выгоды, тем менее важны политико-экономические конфликты, которые могут возникать вследствие возможного перераспределительного влияния торговли на доход.

Здесь я хочу сделать оговорку, что торговая реформа — это не панацея, позволяющая решить любые проблемы экономического развития или хотя бы гарантировать значительную выгоду при отсутствии других, дополнительных политических мер. Одна из причин того, что экономика Мексики показывает разочаровывающие результаты после вступления этой страны в НАФТА, заключается в расстроенном состоянии ее финансовой системы [Tornell, Westermann, and Martinez, 2004]. Если рынки капитала не позволяют осуществлять эффективное размещение капитала, то отдача от либерализации внешней торговли резко снижается. Индия и Новая Зеландия не сумели в полной мере воспользоваться преимуществами открытой торговли вследствие того, что в этих странах не были либерализованы рынки труда; многие сохраняющиеся политические барьеры препятствуют перетеканию рабочей силы из одних фирм и отраслей в другие. Поскольку торговая реформа влияет на относительные цены и факторы производства должны адаптироваться к новым условиям, то всякая политика, препятствующая корректировке этих факторов в ответ на экономические изменения, снижает ценность торговой реформы. (Например, посетив несколько лет назад Новую Зеландию, я узнал, что при осуществлении масштабных реформ 1980-х гг., направленных на экономическую либерализацию, правительство по политическим соображениям решило отложить реформу рынка труда до того момента, когда завершатся все прочие торговые и макроэкономические реформы. Недостаток этого подхода в том, что он делал экономику уязвимой для серьезных потрясений,

в то же время не позволяя перераспределять ресурсы в соответствии с новыми обстоятельствами, и тем самым снижал ценность реформ.) Как отмечает Крюгер на примере Южной Кореи, хорошие макроэкономические результаты повышают ценность реформы внешней торговли и обеспечивают им политическую поддержку.

Мое последнее замечание повторяет основную идею данной книги. Экономисты пользуются во многих кругах дурной репутацией из-за своей приверженности свободной торговле. Как указывал Мартин Вулф [Wolf, 2004, p. 23], «если критики правы, то сторонники глобальной рыночной экономики стремятся к массовой нищете, вопиющему неравенству, разрушению государственного социального обеспечения, ослаблению национального суверенитета, подрыву демократии, неограниченному усилению корпораций, деградации окружающей среды, нарушению прав человека и многому другому».

Разумеется, эти критики ошибаются. Экономисты выступают за либерализацию торговли не по причине низменных материалистических соображений, а вследствие того, что она может заметно улучшить жизнь людей. Экономисты стремятся к более высоким целям, нежели простое увеличение доходов. Повышение доходов, обеспечиваемое развитием торговли, не является для них самоцелью. Более важно то, что может быть обеспечено дополнительными доходами: улучшение питания и здравоохранения, увеличение продолжительности жизни, более высокий уровень грамотности и образования, снижение младенческой смертности, сокращение детского труда. Мы видим просто поразительное сокращение бедности и заметное повышение качества жизни людей в Китае и Индии, произошедшее за последние два десятилетия. И либерализация торговли сыграла ключевую роль в том, чтобы сокращение бедности и подобные улучшения стали возможными.

Свобода торговли несет с собой и другие блага, не поддающиеся количественной оценке. Амартия Сен в своей работе «Развитие как свобода» [Sen, 1999; Сен, 2004] указывает, что свобода — не менее важный, а может быть и более важный, компонент развития, чем материальное

благополучие. Торговля создает возможности, способные коренным образом изменить жизнь людей. Социолог Чин Кван Ли [Lee, 1998], исследуя китайские «потогонки», спрашивал молодых женщин, почему они хотят там работать. Помимо колоссальной экономической выгоды (их заработок в 7–10 раз превышал доход их родителей-крестьян), молодые работницы, не сговариваясь, отвечали, что хотели вырваться из-под власти отцов, которые в противном случае контролировали бы их жизнь, диктуя им, за кого выходить замуж и что делать. Эти молодые женщины ценили независимость и ощущение того, что сами определяют свою судьбу и формируют свою жизнь, работая на фабрике. «Потогонки», обеспечивающие их работой, не существовали бы, если бы Китай не вышел на мировой рынок. Новые возможности, создаваемые либерализацией торговли, и их способность изменять жизнь людей к лучшему невозможно переоценить.

Литература

- Сен, Амартия (2004). *Развитие как свобода*. М.: Новое издательство.
- Bernard, Andrew, J. Bradford Jensen, Stephen Redding, and Peter Schott (2007). «Firms in International Trade». *Journal of Economic Perspectives* 21, 105–130.
- Frankel, Jeffrey A., and David Romer (1999). «Does Trade Cause Growth?» *American Economic Review*, 89, 379–399.
- Irwin, Douglas A. (2009). *Free Trade under Fire*. 3rd ed. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Krueger, Anne O. (1997). «Trade Policy and Economic Development: How We Learn». *American Economic Review*, 87, 1–22.
- Lee, Ching Kwan (1998). *Gender and the South China Miracle: Two Worlds of Factory Women*. Berkeley: University of California Press.
- Rodriguez-Clare, Andres (2007). «Trade, Diffusion, and the Gains from Openness». NBER Working Paper 13662, December.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Tornell, Aaron, Frank Westermann, and Lorenzo Martinez (2004). «NAFTA and Mexico's Less-Than-Stellar Performance». NBER Working Paper 10289, February.
- Wolf, Martin (2004). *Why Globalization Works*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Глава 5

Экономические исследования и реформа социального обеспечения 1990-х гг.¹

Ребекка М. Бланк

В августе 1996 г. американский Конгресс принял закон о проведении одной из наиболее широкомасштабных реформ системы социального обеспечения в американской истории. В основе этой реформы лежала попытка снизить зависимость неработающего населения от денежных пособий и создать более серьезные стимулы к выходу получателей пособий на работу. В последующие годы доля неработающих семей, живущих на пособие, резко сократилась при существенном повышении доли тех, кто работает и одновременно получает различные субсидии. Хотя эти изменения осуществились под влиянием многих факторов, заметную во многих отношениях роль сыграли критические выступления экономистов, касающиеся неэффективности традиционных программ по выплате пособий. Первый раздел данной главы посвящен экономическому анализу традиционных социальных программ и исследованиям этих программ в США. Во втором разделе мы дадим краткий обзор событий, которые привели к реформам 1990-х гг., и изменений в поведении, последовавших за этими реформами. В третьем разделе анализируется влияние экономической мысли на эти изменения в социальной политике и в социальных программах.

1. Мнение автора, выраженное в данной главе, не обязательно совпадает с позицией Министерства торговли США.

Экономический анализ программ социального обеспечения

Программы социального обеспечения, как правило, призваны оказать помощь семьям, испытывающим нужду. Тем самым такие программы предотвращают крайнюю нищету и позволяют нуждающимся родителям и их детям избежать самых пагубных последствий — таких, как бездомность и недоедание. Несмотря на то что подобные программы могут принимать всевозможные формы, мы рассмотрим только одну из них — выплату пособий. Следует отметить, что в США государство оказывает значительную помощь нуждающимся, субсидируя им доступ к важнейшим товарам и услугам. В число таких программ входит выдача талонов на покупку продуктов со значительными скидками, субсидирование оплаты жилья и программа *Medicaid*, по которой некоторым семьям с низкими доходами предоставляется медицинское страхование.

С момента принятия в 1936 г. Закона о социальном обеспечении федеральное правительство помогает штатам финансировать выдачу пособий нуждающимся семьям. Специально для помощи матерям-одиночкам, которые в 1930-е гг. были преимущественно вдовами, в 1936 г. была принята программа «Помощь семьям с детьми-иждивенцами» (AFDC), осуществляемая федеральным правительством совместно с властями штатов. Поскольку считалось, что (белые) женщины не должны работать, и из-за нехватки рабочих мест цель этой программы заключалась в том, чтобы позволить матерям сидеть дома с детьми и не вступать в конкуренцию с мужчинами на рынке труда. Далее в данной главе под получателями пособий будут пониматься матери-одиночки. Более 90% получателей пособий в США подпадает под эту категорию, хотя помощь доступна и семейным парам. В других странах пособие зачастую получают значительно более широкие слои населения.

Действие программы AFDC было существенно расширено в 1960-е гг., когда объявленная правительством «Война с бедностью» создала мощный импульс к тому,

чтобы получателями помощи по этой программе стало как можно больше женщин, имеющих соответствующее право². Федеральное правительство в 1960-х гг. приняло общенациональные правила, определяющие, кто может быть получателем помощи, что, по крайней мере отчасти, было ответом на озабоченность тем, что чернокожим женщинам во многих южных штатах систематически отказывалось в социальном обеспечении. В результате масштаб программы AFDC существенно возрос; рост доли матерей-одиночек в последующие годы привел к еще большему охвату населения этой программой. Размеры пособий устанавливались штатами и значительно различались от штата к штату. Компенсируя увеличение числа женщин, потенциально имеющих право на пособие, штаты, как правило, не индексировали размер пособий в соответствии с инфляцией, и реальная величина пособий по AFDC сокращалась на протяжении двух с лишним десятилетий до 1996 г.

Программа AFDC была устроена так же, как большинство других программ по выплате социальных пособий. На рис. 5.1 графически иллюстрируется зависимость величины пособий от дохода их получателей. Женщина, не работающая вообще, может получать пособие в размере, соответствующем уровню G (так называемое гарантированное пособие при нулевом количестве рабочих часов). Если она выходит на работу, получая почасовой заработок w , ее доход увеличится на величину w за один час работы. При этом ее пособие будет уменьшаться пропорционально увеличению дохода по ставке t . На рис. 5.1 этому процессу соответствует линия $G-BE$, имеющая наклон $w(1-t)$ — фактический доход, получаемый женщиной. Ее доход будет увеличиваться на меньшую величину, чем ее заработок, поскольку с каждым лишним заработанным долларом получаемое ею пособие будет уменьшаться в соответствии со ставкой t . При дальнейшем повышении заработка наступит момент (точка BE), когда размер по-

2. История программы AFDC весьма удачно изложена в: Patterson, 2000.

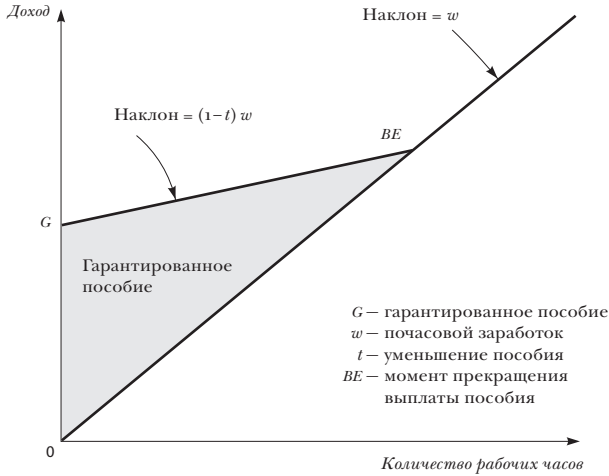


РИС. 5.1. Сокращение пособия в типичной программе социального обеспечения.

собия станет равен нулю, и далее женщина будет жить исключительно на свой заработок.

Стандартный экономический анализ пособий ограничивается рассмотрением вопроса о создаваемых ими отрицательных стимулах к труду. Типичное задание для студентов, изучающих экономику труда, заключается в анализе стимулов к труду при действующей программе социального обеспечения и в ее отсутствие. (Более формальный анализ см.: Rosen, 2005, chap. 8.) Наличие гарантированного пособия делает отсутствие работы намного более привлекательным по сравнению с миром, в котором пособий не существует. Более того, сокращение пособия после выхода женщины на работу означает, что небольшие объемы работы окупаются очень плохо — увеличение заработка частично компенсируется снижением пособия. Собственно, критика экономической неэффективности стандартных социальных программ и сводится к анализу создаваемых такими программами отрицательных стимулов к труду.

Следует отметить, что всеобъемлющая оценка влияния социальной программы ни в коем случае не должна сводиться только к отрицательным стимулам к труду. Выплата пособий повышает благосостояние бедных семей, особенно тех, чьи взрослые члены больны, являются инвалидами или пожилыми или присматривают за маленькими детьми или больными родственниками. Собственно, если многие получатели пособий не в состоянии работать, то отрицательные стимулы к труду будут очень невелики, а повышение благосостояния благодаря получению пособий может быть весьма значительным. Экономистов иногда обвиняют в том, что те критикуют экономическую неэффективность пособий, забывая о вопросах более общего характера, которые следует учитывать при полноценном анализе пособий с точки зрения выгод и затрат.

Значимость отрицательных стимулов к труду для матерей-одиночек определяется по меньшей мере четырьмя факторами. Во-первых, чем выше величина G , тем меньше матерей-одиночек захочет работать. Если же гарантированное пособие так мало, что на него не проживет ни одна семья, то матерям-одиночкам придется работать, даже получая пособие. Во-вторых, чем выше ставка t , тем менее привлекательным становится выход на работу, если только женщина не в состоянии работать так много, что она перестает получать пособие. Когда t приближается к 100%, пособие сокращается на ту же самую величину, на какую возрастает заработок. В этом случае у женщины, сидящей на пособии, не будет никакого стимула к выходу на работу при любом количестве рабочих часов ниже того уровня, на котором пособие прекращает выплачиваться. Для многих получателей пособий по программе AFDC ставка уменьшения пособия в начале 1980-х гг. была поднята до 100% — и этот шаг вызвал резкую критику со стороны экономистов. Один из стимулов, стоявших за реформой социального обеспечения, заключался в желании создать программу с более серьезными стимулами к труду.

В-третьих, на величину стимулов к труду влияет размер доступного для женщины заработка w . Если мать-одиночка не имеет квалификации и может получить лишь

низкооплачиваемую работу, то зарабатывает она немного, а потому с большей вероятностью останется дома и будет получать гарантированное пособие G . Наконец, важна также ценность времени, остающегося у женщины помимо работы. Если у женщины, кроме работы, есть и другие важные дела (например, присматривать за малолетними детьми), то это также снижает для нее привлекательность работы. Очевидно, что если работающая женщина должна оплачивать присмотр за детьми (скажем, при ставке C долларов в час), то ее почасовой заработок сокращается до величины $w - C$, и выход на работу становится еще менее выгодным делом.

Из этого анализа следует, что программы социального обеспечения могут создавать серьезные отрицательные стимулы к труду. Действие таких программ зачастую вносит изменения в поведение женщин. Если до принятия программы социального обеспечения не работали или мало работали лишь 20% матерей-одиночек, то было бы неверно считать, что затраты на эту программу будут равняться сумме пособий, выплачиваемых этой группе женщин. Доступность пособий может привести гораздо большее число женщин к решению сидеть дома с детьми, что резко повысит затраты на выполнение программы.

За десятилетия до начала социальной реформы было проведено немало экономических исследований, посвященных измерению этих издержек. Темой ранних экспериментов служил так называемый отрицательный подоходный налог (ОПН), представляющий собой программу социального обеспечения, аналогичную изображенной на рис. 5.1, но доступную для всего населения, включая бездетных пар и взрослых. Программы ОПН тестировались в некоторых городах в начале 1970-х гг., и по итогам этих проверок было написано множество работ о влиянии программ трансфертов на рынок труда³. В других работах делались попытки оценить влияние параметров AFDC (таких, как величина G или t) на предложение ра-

3. См. краткое рассмотрение этих итогов в: Burtless, 1986; Ashenfelter and Plant, 1990.

бочей силы путем сравнения ситуации в штатах, где действовали различные программы AFDC.

В зависимости от того, как оцениваются результаты действия программ и какие данные при этом используются, оценки сокращения рабочей силы по сравнению с ситуацией при отсутствии программы AFDC варьировались в диапазоне от 10 до 50%⁴. Этот разброс кажется весьма большим, но следует помнить, что по оценкам, приведенным в большинстве из этих работ, многие получательницы пособий были готовы к работе лишь на неполной ставке даже при отсутствии AFDC, и, соответственно, речь идет о больших относительных изменениях небольшой величины. В целом же, как и ожидалось, экономические исследования выявили серьезные отрицательные стимулы к труду, создаваемые программой AFDC и аналогичными программами трансфертов. Однако величина этих отрицательных стимулов, так же как и вопрос о том, как относиться к этим отрицательным стимулам с учетом повышения благосостояния, обеспечиваемого социальными программами, служила предметом многочисленных дискуссий.

Вопрос об эффективности подобных программ не столь важен в мире, где от женщин не ждут выхода на работу и даже активно препятствуют им в этом. Тем не менее к последнему десятилетию XX в. роль женщин на рынке труда заметно изменилась. С 1950 по 1990 г. доля работающих нестарых взрослых женщин (в возрасте от 25 до 45 лет) возросла с 35,0 до 70,6%. Хотя женщины по-прежнему жертвовали работой ради других дел (в первую очередь ради ухода за детьми) в гораздо большей степени, чем мужчины, женщины посвящали оплачиваемой работе все большую часть своей взрослой жизни. Фактически, к 1990 г. работали 54,1% женщин, имевших детей дошкольного возраста, хотя многие из них — не на полную ставку.

4. Эти цифры обсуждаются в: Moffitt, 2003. См. также: Hoynes, 1997; Moffitt, 1992.

Активное присутствие женщин на рынке труда сделало вопрос об отрицательных стимулах, создаваемых социальными программами, более актуальным. По сути, поскольку мы знаем, что заработок растет вместе с опытом, то программа, поощряющая матерей-одиночек не выходить на рынок труда, может сокращать не только их текущий доход, но и будущие заработки, и в долгосрочном плане снижает их способность содержать себя и своих детей. Впрочем, не все были согласны с этим мнением, поскольку программы социального обеспечения тоже повышают экономическое благосостояние матерей-одиночек. Согласно альтернативной точке зрения, плюсы пособий в плане повышения благосостояния вполне компенсировали экономическую неэффективность социальных программ, поскольку низкооплачиваемая работа, не давая семье выбраться из нужды, вместе с тем не оставляет времени на воспитание детей.

Реформы социального обеспечения 1990-х гг.

Дискуссии об отрицательных стимулах к труду стали лишь одним из тех факторов, которые в середине 1990-х гг. привели к общенациональной реформе социального обеспечения⁵. Например, предметом обширных дискуссий служили также антистимулы к браку. Возрастающее число незамужних матерей, получающих пособие, вызывало у многих беспокойство по поводу того, что при наличии пособий женщинам становится проще заводить детей вне брака. Из знаменитой модели Чарльза Мюррея [Murray, 1984] с участием Филлис и Гарольда следует, что в штатах, щедрых на выплату пособий, Филлис экономически выгоднее не выходить замуж за Гарольда, отца ее детей.

На эти опасения также накладывались продолжающиеся дискуссии о том, какую роль играет расовая и этническая принадлежность в общественной поддержке со-

5. Подробное обсуждение политики, связанной с реформой социального обеспечения, и развернувшихся вокруг нее дискуссий приведено в: Weaver, 2000.

циальных программ. Хотя в 1990 г. большинство женщин, получавших пособие, были белыми, бедность была больше распространена среди афроамериканских женщин, непропорционально представленных в списках получателей пособий по сравнению с их общей долей в составе населения. Рост иммиграции повлек за собой озабоченность тем, что пособия достаются иммигранткам. Наибольшее беспокойство по этому поводу традиционно проявляли консервативные законодатели, и получение республиканцами в 1994 г. большинства мест в Конгрессе оказало сильное влияние на окончательный вид законов, составленных и принятых в 1996 г.

Значение имели и другие политические факторы. Президент Билл Клинтон прежде был губернатором, прилагавшим все усилия к тому, чтобы осуществить в Арканзасе программы, стимулирующие получателей пособий к выходу на работу. В своей предвыборной кампании 1992 г. он обещал «покончить с пособиями в том виде, в каком мы их знаем». Это обещание встретило живой отклик у губернаторов других штатов, столкнувшихся в начале 1990-х гг. с серьезными финансовыми проблемами и относившихся к сокращению расходов на пособия как к способу сокращения бюджетного дефицита.

Еще одним важным источником, задавшим импульс для реформы социального обеспечения, были данные, полученные в ходе экспериментов с социальными программами «с пособия — на работу». С ростом стремления к тому, чтобы поощрять матерей-одиночек к приобретению трудового опыта, все больше штатов начали такие эксперименты в конце 1980-х гг. Их проведению способствовало и федеральное законодательство, позволявшее штатам отказываться от федеральных программ и осуществлять у себя программы, альтернативные AFDC. В проведении и, что более важно, в оценке этих экспериментов широкое участие принимали экономисты.

Первые попытки дать оценку социальным программам путем случайной выборки предприняла в начале 1980-х гг. организация, известная под названием MDRC. Именно она в первую очередь оценивала многие эксперименты типа «с пособия — на работу», в частности, вследствие

того, что федеральное ведомство, наблюдавшее за этими программами, требовало их оценки с помощью случайной выборки. Итогом стала серия оценок программ, когда одни люди случайным образом становились получателями традиционных пособий по программе AFDC, а на других распространялось действие программ «с пособия — на работу». (Многие из этих программ, помимо создания серьезных стимулов к выходу на работу, содержали и другие элементы, о чем идет речь в: Hamilton, 2002.) Такой подход позволил осуществлять непосредственную оценку результатов, без необходимости дискутировать по поводу эконометрических спецификаций. Можно было просто сравнить положение группы, получающей помощь по новой программе, с положением группы (отобранной случайным образом и потому идентичной, с точки зрения наблюдателя, первой группе), по-прежнему получающей пособие по программе AFDC. Многие ключевые позиции при осуществлении таких оценок и анализе собранных данных занимали экономисты, использовавшие аналитические инструменты своей профессии.

Благодаря этим оценкам к середине 1990-х гг. стали накапливаться убедительные свидетельства того, что программы «с пособия — на работу» позволяли существенно сократить выдачу пособий и увеличивали численность рабочей силы [Michalopoulos and Berlin, 2001]. Хотя во многих местах финансовая выгода была очень скромной, кое-где она достигала больших величин. Особую достоверность этим свидетельствам придавал метод случайной выборки, которым они были получены. Эти свидетельства лишь усилили озабоченность в отношении отрицательных стимулов к труду, показывая, что многие получатели пособий вполне могли бы работать.

Закон о реформе социального обеспечения (Закон о личной ответственности и возможностях трудоустройства), вносивший важные изменения в американские социальные программы, был принят в августе 1996 г. Этот закон затронул многие программы, помимо AFDC (более подробное обсуждение данного закона и его положений см. в: Blank, 2002 и Moffitt, 2003). Рассмотрим вкратце важнейшие изменения, коснувшиеся получателей пособий.

Программа AFDC была отменена; вместо нее предусматривалось выделение целевых субсидий — так называемое «Временное содействие нуждающимся семьям» (TANF). Этот шаг перекладывал ответственность за конкретную форму, которую принимали программы выплаты пособий, на власти штатов. Федеральное правительство участвовало в финансировании, но упразднило федеральные правила программы AFDC, сужавшие возможности штатов по принятию собственных правил выплаты пособий. Чтобы оправдать слово «временное» в названии программы TANF, закон устанавливал шестимесячный (в течение пяти лет) лимит времени для расходования фондов TANF. Штаты могли выплачивать пособия и по истечении шестимесячного срока, но уже за свой собственный счет.

Федеральное правительство вводило новые требования в отношении программ TANF отдельных штатов. Штаты должны были выполнять программы «с пособия — на работу» с тем, чтобы за конкретный период времени значительная доля их населения, получающего пособия, вышла на работу. В результате принятия этого закона все штаты осуществили крупные инициативы, призванные стимулировать получателей пособий к выходу на работу.

Получив свободу действий, штаты внесли множество изменений в свои прежние программы AFDC, превращая их в программы TANF. Наиболее важными были два изменения, осуществленные во многих штатах. Во-первых, штаты налагали санкции на тех, кто, вопреки ожиданиям, не участвовал в программах «с пособия — на работу». Во многих случаях это означало сокращение пособий или (в случае многочисленных нарушений) постоянное лишение права на пособие. В течение следующего десятилетия все большая доля женщин, затронутая этими санкциями, переставала получать пособие.

Во-вторых, штаты снизили ставку уменьшения пособий (t на рис. 5.1), надеясь тем самым повысить стимулы к труду. Этот шаг представлял собой прямой ответ критикам, утверждавшим, что 100%-ная ставка уменьшения пособий лишает их получателей стимула к труду. Естественно, более низкая ставка означала, что семьи могут ра-

ботать и при относительно низких заработках все равно получать пособие, превращавшееся в субсидию на заработок.

Все эти нововведения были призваны решительно подтолкнуть получателей пособий к выходу на работу. С одной стороны, изменения представляли собой серьезный «кнут», и в первую очередь это касалось положения о том, что женщины, признанные «трудоспособными», должны участвовать в программах «с пособия — на работу», а в случае отказа подвергнуться санкциям. Тех же, кто в данный момент не были признаны трудоспособными, могло ожидать ограничение выдачи пособий по времени. С другой стороны, более низкий коэффициент сокращения пособий служил «пряником», обеспечивая женщин, занятых на низкооплачиваемой работе, пособием (хотя и уменьшенным по сравнению с прежним).

Осуществление программ TANF было не единственным политическим новшеством середины 1990-х гг. Реформе социального обеспечения сопутствовали другие крупные изменения, также повышающие стимулы к труду. В настоящей книге помещена статья Роберта Моффитта, посвященная изменениям в налоговом кредите на заработанный доход (НКЗД), которые позволили значительно повысить субсидии низкооплачиваемым рабочим, предоставляемые через налоговую систему. Резкое увеличение НКЗД было произведено одновременно с реформированием социального обеспечения. Кроме того, в середине 1990-х гг. была повышена минимальная заработная плата. Сочетание более высокого НКЗД с более высокой минимальной заработной платой означало, что заработки, доступные даже самым неквалифицированным женщинам, работающим минимальное количество часов, в конце 1990-х гг. стали значительно выше, чем всего десятью годами ранее. Реальный заработок плюс субсидия на заработную плату (2 000 долларов), получаемые матерью-одиночкой, работающей на полной ставке при минимальной заработной плате, выросли с 10 568 долларов в 1989 г. до 12 653 долларов (при наличии одного ребенка) или до 14 188 долларов (при наличии двух детей) к 2000 г. [Blank, 2002]. Предложение и принятие этих изменений

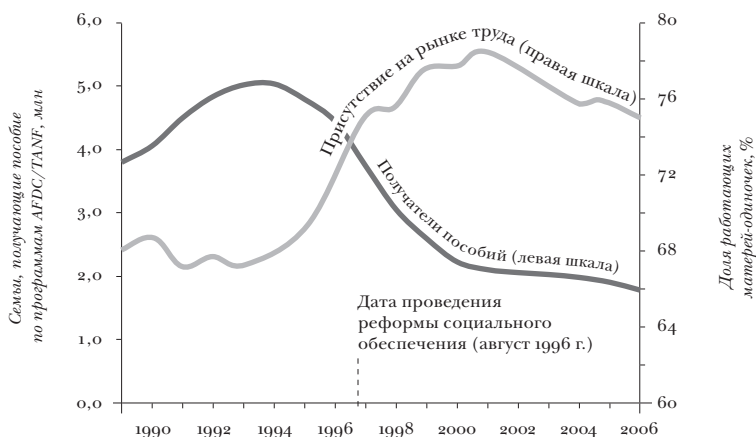


РИС. 5.2. Общее число получателей пособий и уровень присутствия на рынке труда для матерей-одиночек, 1989–2006 гг.
 ИСТОЧНИКИ: Общие данные по числу получателей пособий взяты из: Agency for Children and Families, Department of Health and Human Services: www.acf.hhs.gov/programs/ofa/caseloadindex.htm#afdc. Данные о доле работающих взяты из расчетов автора, произведенных на основе March Current Population Survey для матерей-одиночек в возрасте от 20 до 65 лет.

сопровождалось многочисленными прямыми ссылками на стандартный экономический анализ стимулов к труду.

Более того, в конце 1990-х гг. экономика вступила в период продолжительного и быстрого роста. Уровень безработицы, даже среди наиболее неквалифицированных трудящихся, был самым низким за десятки лет. В годы, когда штаты разрабатывали и осуществляли свои новые программы TANF, им не приходилось беспокоиться о доступности рабочих мест. Практически все получатели пособий, желавшие трудиться, могли найти работу, хотя бы временную и низкооплачиваемую.

Эти реформы социального обеспечения в сочетании с другими политическими мерами и с положительной макроэкономической динамикой привели к впечатляю-

щим результатам⁶. Сплошная линия на рис. 5.2 показывает сокращение числа получателей пособий в течение 1990-х гг. За десятилетие оно снизилось настолько, что в начале 2000 г. пособия TANF получали в два с лишним раза меньше семей, чем получали пособия AFDC в начале 1990-х гг. Пунктирной линией на рис. 5.2 изображается уровень присутствия на рынке труда для матерей-одиночек. Этот уровень существенно возрос, хотя в период замедленного экономического роста в начале 2000-х гг. заметилась тенденция к его снижению.

Разумеется, увеличение заработков несколько компенсировалось сокращением пособий. Однако общий семейный доход у низкоквалифицированных матерей-одиночек возрос. Семейный доход (в долларах 2005 г.) матерей-одиночек, не получивших полного среднего образования, с 1995 по 2005 г. увеличился с 23 891 до 25 023 долларов [Blank and Kovak, 2009]. Бедность среди матерей-одиночек и их семей в конце 1990-х гг. также сократилась, и в 2006 г. их уровень бедности был намного ниже, чем в начале 1990-х гг. Впрочем, бедность снижалась не так быстро, как число получателей пособий. К концу 1990-х гг. число работающих бедных матерей-одиночек возрастало, а доля неработающих бедных матерей сокращалась.

На основе этих данных реформа социального обеспечения оценивалась как успешная. Если ее цель состояла в том, чтобы снизить число пособий, увеличить число работающих и даже улучшить экономическое положение низкоквалифицированных матерей-одиночек, то эти политические изменения (наряду с НКЗД и относительно крепкой экономикой), очевидно, достигли поставленной цели. Однако, как и можно было ожидать, не все выиграло от этих изменений. Некоторые матери, по-видимому, лишились пособий, но при этом не имели постоянной

6. Гораздо более подробное обсуждение этих исследований см. в: Blank, 2002; Grogger and Karoly, 2005. Обзор последних исследований см. в: Blank, 2007. Вообще последствия реформы социального обеспечения весьма затруднительно отделить от прочих политических и экономических изменений.

работы. Имеются данные о том, что реформа социального обеспечения привела и к другим негативным последствиям для данной группы [Ibid]. Тем не менее в случае средней низкоквалифицированной матери-одиночки, которая в начале 1990-х гг. могла не иметь работы и постоянно жить на пособие, реформа привела к серьезным изменениям в поведении, по-видимому, связанным с несколько более высоким семейным доходом, а также с более значительным опытом присутствия на рынке труда.

Реформа социального обеспечения и ее уроки

Критика системы пособий с точки зрения ее неэффективности и отрицательных стимулов к труду с течением времени приобретала все большее значение, так как получатели пособий все чаще воспринимались как лица, способные и обязанные выйти на рынок труда. Хотя к реформам социального обеспечения 1996 г. привели многие факторы, озабоченность наличием отрицательных стимулов к труду, несомненно, являлась важнейшей и наиболее часто упоминаемой причиной отказа от AFDC и ее замены системой социального обеспечения, ориентированной на работу. Через десять лет после того, как это случилось, большинство признаков говорит о том, что данные политические меры благоприятно сказались на многих женщинах.

Конкретный вид новых программ TANF, действующих на уровне штатов, по крайней мере отчасти, отражает представления экономистов о создании трудовых стимулов программами социального обеспечения. С одной стороны, многим экономистам не нравится то, что важную часть нынешних программ «с пособия — на работу» составляют меры принуждения, в том числе серьезные санкции за несоблюдение требований обязательных программ «с пособия — на работу» их участниками. Экономисты нередко придерживаются мнения о том, что необходимое поведение следует обеспечивать «правильными стимулами», а не принудительными средствами. В случае пособий проблема заключается в наличии неоднознач-

ных стимулов. Тех взрослых (и особенно родителей), которые стали жертвами сложной экономической ситуации и не могут работать или найти работу, позволяющую прокормиться им самим и их детям, следует обеспечить разумным пособием. Однако трудно отличить тех, кто может, и тех, кто не может работать, и создать продуманную программу стимулов для первых и поддержки для вторых. И поэтому новые правила позволяли работникам социальных учреждений решать, кто из получателей пособий способен работать, и требовать от этой части населения принимать меры к тому, чтобы выйти на работу.

С другой стороны, эти средства принуждения сопровождалась серьезными стимулами, позволяющими сделать работу экономически выгодной и более привлекательной. Это, несомненно, намного повышало склонность женщин к поиску работы и к тому, чтобы оставаться на ней после того, как она была найдена. Одни из этих стимулов были связаны с санкциями, но другие обеспечивали расширенные меры содействия низкооплачиваемым трудящимся. Более низкая ставка уменьшения пособий или налоговые субсидии низкооплачиваемым работникам — это именно та политика, которую обычно предлагают и поддерживают экономисты как способ стимулирования к выходу на работу при одновременном сохранении субсидий для нуждающихся.

Разумеется, критика эффективности пособий учитывает лишь один аспект соответствующих программ, а именно отрицательные стимулы к работе, игнорируя плюсы пособий в плане повышения благосостояния. Критики реформы социального обеспечения, как правило, утверждают, что сокращение свободного времени у матерей-одиночек вследствие их большего участия на рынке труда может ухудшить их положение, даже при чуть более высоких заработках. В первую очередь такое может произойти в том случае, если выход на работу означает существенное повышение расходов на уход за детьми. Более того, важно и то, как длительное отсутствие матери скажется на развитии детей и к каким долгосрочным последствиям оно может привести. Изучению этих последствий посвящено сравнительно мало работ, хотя в целом из них

следует, что программы «с пособия — на работу» никак не вредили детям дошкольного возраста в том случае, когда они предусматривали достаточное финансирование, позволявшее обеспечить надлежащий уход за детьми⁷. Оба эти момента могут сыграть заметную роль при принятии будущих политических решений, предполагая, что субсидии на уход за детьми являются одной из ключевых сторон эффективных программ «с пособия — на работу».

Из данной дискуссии должно быть ясно, что экономисты находились на переднем крае и в центре практически всех этих дебатов. Экономические исследования и экономическая теория способствовали нарастанию неудовлетворенности старой программой AFDC и нашли применение при разработке новых программ TANF, действующих на уровне штатов. Экономисты принимали самое серьезное участие и в оценке этих реформ; в данной статье я цитировала экономистов не потому, что они — мои друзья, а потому, что ими была произведена значительная часть политических оценок и исследований, связанных с реформой социального обеспечения. В конечном счете в качестве языка всех дискуссий по поводу социального обеспечения использовался язык экономики: именно на этом языке обсуждались влияние отрицательных стимулов, структура программы и анализ новых программ с точки зрения выгод и затрат.

Эти реформы представляли собой составную часть движения за создание системы социального обеспечения, ориентированной на работу, при которой матери-одиночки и прочие низкоквалифицированные взрослые получали бы помощь в зависимости от своих трудовых усилий. Если они работают, то могут получать НКЗД, субсидии на уход за детьми или же уменьшенные пособия по программе TANF. Для того чтобы эта система в долгосрочном плане оставалась работоспособной, на рынке труда должен существовать адекватный спрос на труд низкоквалифицированных матерей. Если же рабочих

7. См.: Morris et al., 2001. Результаты в отношении подростков носили более негативный характер.

мест для них нет, то выход матерей-одиночек на работу становится трудноосуществимым. Было бы интересно узнать, как изменятся эти программы (если это произойдет) со вступлением страны в конце 2000-х гг. в глубокую рецессию. В долгосрочном плане эффективность реформ социального обеспечения будет зависеть от другой группы экономистов, работающих над созданием стабильной экономики с высоким уровнем роста и низким уровнем безработицы.

Литература

- Ashenfelter, Orley, and Mark W. Plant 1990. «Nonparametric Estimates of the Labor Supply Effects of Negative income Tax Programs». *Journal of Labor Economics* 8 (1, pt. 2): S396–S415.
- Blank, Rebecca M. 2002. «Evaluating Welfare Reform in the United States». *Journal of Economic Literature* 40 (4): 1105–1166.
- 2007. «What We Know, What We Don't Know, and What We Need to Know about Welfare Reform». National Poverty Center Working Paper 2007–19, University of Michigan.
- Blank, Rebecca M., and Brian Kovak 2009. «The Growing Problem of Disconnected Single Mothers». In *Making the Work-Based Safety Net Work Better*, Carolyn J. Heinrich and John Karl Scholz, eds. New York: Russell Sage Press.
- Burtless, Gary 1986. «The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence». In *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Alicia H. Munnell, ed. Boston: Federal Reserve Bank of Boston: 22–59.
- Grogger, Jeffrey, and Lynn A. Karoly. 2005. *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hamilton, Gayle 2002. *Moving People from Welfare to Work: Lessons from the National Evaluation of Welfare-to Work Strategies*. Prepared by MDRC for the U.S. Department of Health and Human Services and the U.S. Department of Education. www.mdrc.org/publications/52/summary.html.
- Hoynes, Hilary 1997. «Work, Welfare, and Family Structure: What Have We Learned?» In *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, Alan Auerbach, ed. Cambridge, Mass.: MIT Press: 101–146.
- Michalopoulos, Charles, and Gordon Berlin 2001. «Financial Work Incentives for Low-Wage Workers». In *The New World of Welfare*, Rebecca Blank and Ron Haskins, eds. Washington, D. C.: Brookings Press: 270–286.

- Moffitt, Robert 1992. «Incentive Effects of the U. S. Welfare System: A Review». *Journal of Economic Literature* 30 (1): 1–61.
- 2003. «The Temporary Assistance for Needy Families Program». In *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Robert A. Moffitt, ed. Chicago: University of Chicago Press: 291–364.
- Morris, Pamela A., Aletha C. Huston, Greg J. Duncan, Danielle A. Crosby, and Johannes M. Box. 2001. *How Welfare and Work Policies Affect Children: A Synthesis of Research*. New York: MDRC.
- Murray, Charles 1984. *Losing Ground*. New York: Basic Books.
- Patterson, James T. 2000. *America's Struggle against Poverty in the 20th Century*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rosen, Harvey S. 2005. *Public Finance*. 7th ed. New York: McGraw-Hill Irwin.
- Weaver, R. Kent 2000. *Ending Welfare as We Know It*. Washington, D. C.: Brookings.

Комментарий

Нэнси Фолбр

Я согласна со многим из того, что Ребекка Бланк пишет в этой главе. Я согласна с тем, что программа «Помощь семьям с детьми-иждивенцами» страдала изъятиями. Я согласна с тем, что она дает отличную возможность обучить студентов тому, как графически изображать отрицательные стимулы к оплачиваемому труду. Я согласна с тем, что поощрение родителей-одиночек, живущих в бедности, к увеличению их присутствия на рынке труда было хорошей идеей. Согласна я и с тем, что, вероятно, является основной предпосылкой настоящей книги: экономисты — умные люди, исполненные благих намерений и способные значительно улучшить наш мир. Я верю в то, что сама Ребекка Бланк — самый умный экономист, исполненный самых благих намерений.

Я не согласна с тем, что реформа социального обеспечения 1996 г. увенчалась успехом. Да, она позволила сократить списки получателей пособий. Сократить эти списки и заставить людей выйти на рынок труда несложно, ужесточив критерии оказания помощи. И для того чтобы проиллюстрировать это, график не понадобится. Реформа практически не привела к снижению уровня детской бедности, который в США по международным стандартам остается очень высоким, особенно среди чернокожих и латиноамериканцев. Мы имеем сравнительно немного данных о реальном влиянии реформы на детскую бедность, потому что наши методы выявления и измерения бедности крайне несовершенны.

Почему детская бедность сама по себе должна так сильно нас беспокоить? Потому что она представляет собой пример несправедливости и неэффективности. Все боль-

ше фактов свидетельствует о том, что детство, проведенное в бедных семьях и в бедных районах, и учеба в плохих школах ограничивают развитие способностей детей. Неравенство само по себе служит отрицательным стимулом. Зачем стараться, если шансы на успех все равно очень малы? [Folbre, 2008a].

Лейбористская партия Великобритании поставила перед собой цель ликвидировать к 2020 г. детскую бедность и, задав себе довольно жесткие критерии, продемонстрировала определенный прогресс в достижении этой цели. Это особенно примечательно с учетом того, что бедность понимается лейбористами в относительном смысле, как семейный доход ниже 50% от медианного. Лейбористы пользуются теми же самыми фундаментальными политическими инструментами, о которых говорит Бланк. Политика лейбористов сводится к реформе социального обеспечения, которой я могла бы только гордиться [Folbre, 2008b].

Однако экономисты всех стран должны смириться с тем фактом, что рыночный доход — неадекватный критерий для оценки уровня жизни семьи. Как теоретики-экономисты указывают уже в течение долгого времени, работа вне рынка вносит существенный вклад в корзину товаров и услуг, потребляемых семьей. Подобно большинству других богатых стран и многих развивающихся стран, США сейчас ежегодно исследуют использование времени, что позволяет измерить количество времени, посвященное работе вне рынка. Результаты показывают, что даже в богатых странах примерно половина всей трудовой активности не связана с оплачиваемой работой.

Экономистам пора перестать делать вид, что рыночный доход — это адекватный критерий уровня жизни семьи. Правда, у нас не проводятся исследования использования времени, которые позволили бы нам вернуться в прошлое и оценить результаты реформы социального обеспечения. Но мы имеем множество возможностей для выяснения того, во что дополнительный час работы на рынке обходится семье с точки зрения сокращения производства для собственного потребления, и мы можем использовать подобные данные для уточнения

оценок семейного дохода, почти наверняка искусственно завышенных. К чести Бланк нужно сказать, что она упоминает о необходимости вычитать покрываемые родителями затраты на уход за детьми. Однако существуют и более серьезные искажения, начиная от замены домашней пищи фастфудом и кончая такими фундаментальными вопросами, как значение времени, проводимого в кругу семьи, и стрессы, вызванные сочетанием сорока часов работы с шестьюдесятью часами ухода за детьми.

Исторический рост уровня женского участия в рабочей силе США прекратился около 1996 г. Думаю, еще никто не понимает до конца, почему так произошло, однако свидетельства однозначно говорят о том, что мы подходим к некоему культурному или, может быть, даже техническому пределу, за которым замена нерыночной работы на рыночную уже невозможна. Это представляет собой еще одну причину, по которой экономисты должны отказаться от своей идеи о том, что более высокий уровень участия на рынке труда — благо само по себе.

Это приводит меня к последнему расхождению с точкой зрения, представленной в данной главе. Автор не уделяет достаточного внимания стимулам. По-видимому, предполагается, что стимулы применимы только в отношении оплачиваемой занятости. А как насчет отрицательных стимулов к работе по дому и уходу за детьми? Многие экономисты продолжают относиться к тому и другому как к одной из разновидностей потребления — к тому, чем люди готовы заниматься на досуге. Однако работа по дому и уход за детьми представляют собой фундаментальные аспекты производства — производства следующего поколения трудящихся и налогоплательщиков. Неужели предложение рабочей силы для этих видов деятельности абсолютно неэластично? Нет, и ничто не иллюстрирует эту восприимчивость к экономическим тенденциям более убедительно, чем снижение рождаемости, которая сейчас во многих развитых индустриальных странах упала ниже уровня воспроизводства населения [Folbre, 2008a]. Однако количество выращиваемых нами детей гораздо менее важно, чем их качество, — что снова возвращает нас к проблеме детской бедности.

Бланк отмечает, что «в долгосрочном плане эффективность реформ социального обеспечения будет зависеть от другой группы экономистов, работающих над созданием стабильной экономики с высоким уровнем роста и низким уровнем безработицы». Я думаю, что эта эффективность будет зависеть еще от одной группы экономистов — тех, которые признают, что рынок представляет собой лишь небольшую часть нашей экономической системы и что использование рыночного дохода и ВВП в качестве единственных критериев прогресса угрожает благополучию наших семей и общин, так же как и экологическому здоровью нашей планеты.

Литература

- Folbre, Nancy (2008a). *Valuing Children: Rethinking the Economics of the Family*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (2008b). «Taxes Help Support Children». In *Ten Excellent Reasons Not to Hate Taxes*, ed. Stephanie Greenwood, pp.52–62. New York: New Press.

Глава 6

Как монетарная экономика делает нашу жизнь лучше

Джон Б. Тейлор

В середине 1990-х гг. макроэкономисты начали замечать поразительные перемены в работе американской экономики и приступили к их изучению. Экономика страны стала намного более стабильной по сравнению с прошлым. Эта перемена, по-видимому, произошла примерно пятнадцатью годами ранее, в начале 1980-х гг. По сравнению с 1970-ми гг. не только снизились инфляция, учетные ставки и их волатильность, но невиданно низкого уровня достигла и волатильность реального валового внутреннего продукта (ВВП). Периоды экономического подъема стали более заметными и продолжительными, а периоды рецессий — более редкими и более короткими.

В то время я назвал этот феномен «Длинным бумом» [Taylor, 1998]. Создавалось впечатление, что после окончания глубокой рецессии в 1982 г. экономика переживала период длительного подъема, к 1997 г. продолжавшегося уже пятнадцать лет, причем небольшая рецессия 1990–1991 гг. казалась совершенно незначительной по сравнению с прежними рецессиями. Другие авторы дали этому феномену название «Великого успокоения» [Blanchard, Simon, 2001] вследствие того, что ему было присуще общее снижение волатильности роста производства и уровня инфляции.

По моему предположению, это улучшение макроэкономических показателей могло быть объяснено изменением режима монетарной политики, также случившимся в начале 1980-х гг. Я указывал, что за этими поворотами

в монетарной политике могут стоять крупные изменения в монетарной теории [Taylor, 1997], происшедшие примерно в то же самое время. Иными словами, мы были свидетелями Великого успокоения в экономике, которое могло быть объяснено Великой сменой режима в монетарной политике, в свою очередь, возможно, объяснявшейся Великим откровением в монетарной теории.

Ни Великое успокоение, ни Великая смена режима, ни Великое откровение не были чем-то мимолетным. Каждое из этих явлений продолжалось еще в течение десяти лет. «Длинный бум» в 2007 г. разменял свою 25-ю годовщину, причем слабая рецессия 2001 г. оказалась еще более малозначимой, чем рецессия 1990–1991 гг. Монетарная политика, характерная для Великой смены режима, продолжалась, а Великое откровение в монетарной теории вылилось в полноценную теорию, называемую некоторыми неокейнсианской экономикой. Аналогичное Великое успокоение пришло во многие другие экономики по всему миру, в которых также произошли соответствующие повороты в режимах монетарной политики и наблюдалось явное распространение этих монетарных идей. Собственно, в начале XXI в. мы оказались свидетелями Длинного бума в глобальном масштабе.

Все эти события стали предметом тщательных исследований, подошедших к той точке, в которой, как мне кажется, мы можем выйти за рамки догадок и представить свидетельства о влиянии теории на политику и ее последствия. Цель данной главы сводится к тому, чтобы предъявить и рассмотреть эти свидетельства. Нет никаких сомнений в том, что улучшение экономических показателей, достигнутое за данный период — более короткие и слабые рецессии и более низкий и стабильный уровень инфляции, — позволило улучшить жизнь людей в США и по всему миру. Если мы сможем доказать, что первопричиной этого улучшения была экономическая наука — и, в частности, монетарная экономика, — то получим превосходный пример того, как «экономические исследования изменяют нашу жизнь к лучшему».

Вопрос о том, как долго еще продлятся экономические успехи, достигнутые в период Великого успокоения, ра-

зумеется, остается открытым. Придут ли будущие исследователи к выводу, что его двадцать пятая годовщина, наступившая в 2007 г., была последней? А если это будет так, то не выяснят ли они, что этот конец был вызван очередным поворотом в монетарной политике, на этот раз представлявшим собой отход от политики времен Великого успокоения? Сейчас, в 2009 г. мы видим очевидные признаки крупной рецессии наряду с финансовым кризисом, более серьезным, чем любой другой кризис за последние двадцать пять лет, и, возможно, самым серьезным со времен Великой депрессии. Но мы также видим признаки очередного поворота в монетарной политике — настоящего отката к прежнему положению. В течение периода, предшествовавшего этому кризису, особенно в 2002–2005 гг., учетные ставки находились намного ниже того уровня, который можно было бы предсказать на основе исторического опыта, почерпнутого в эпоху Великого успокоения. Таким образом, связь между монетарной политикой и макроэкономическими показателями вполне может подтвердиться, когда будущие исследователи подвергнут этот период изучению. От того, было ли причиной этого отката в монетарной политике то или иное изменение в монетарной теории, или что-либо другое, будет зависеть, посвятят ли монетарной экономике главу в будущем издании книги, которую вы держите в руках.

Великое успокоение в цифрах

Во многих исследованиях (см., напр.: Kim, Nelson, 1999; McConnell, Perez-Quiros, 2000; Blanchard, Simon, 2001; Koenig, Ball, 2007) отмечается улучшение циклического функционирования американской экономики, наблюдающееся с начала 1980-х гг. Какие бы показатели мы ни взяли: отклонение темпов роста реального ВВП, отклонения разрыва реального ВВП, средняя продолжительность периодов подъема, частота рецессий или их длительность — по всем заметен колоссальный прогресс. Возросла также стабильность цен, а уровень инфляции сильно снизился и стал менее волатильным, чем в конце 1960-х — начале 1980-х гг.

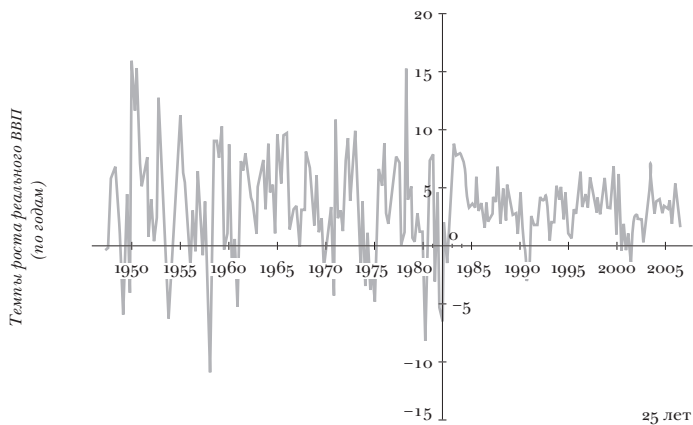


РИС. 6.1. Снижение волатильности темпов роста реального ВВП.

ИСТОЧНИК: Koenig and Ball, 2007.

На рис. 6.1 и 6.2 эти тенденции показаны в графическом виде. На рис. 6.1 изображены поквартальные темпы роста реального ВВП с 1950-х гг. по настоящее время. Хорошо заметно, что волатильность темпов роста резко снизилась с начала 1980-х гг. На рис. 6.2 демонстрируется прогресс в сокращении времени, отнимаемого рецессиями. Это примечательное явление явно меняет жизнь людей к лучшему.

Многие исследования периода Великого успокоения в США строились на снижении волатильности экономических показателей в 1980-е гг. по сравнению с более ранними послевоенными годами, которое показано на рис. 6.2. Однако, как видно из рис. 6.1, это снижение выглядит как выражение более долгосрочной тенденции. Разумеется, значительная часть того времени, которое в период перед Второй мировой войной занимали рецессии, приходится на Великую депрессию. Но если исключить Великую депрессию, рассмотреть предшествующий ей период и, в соответствии с рекомендациями Ромера [Romer, 1986], внести поправки в данные, то мы

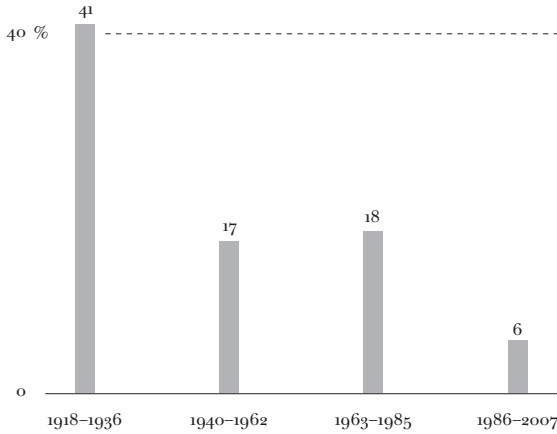


РИС. 6.2. Доля времени, приходящегося в США на рецессии.

ИСТОЧНИК: Rosenblum, 2007.

не увидим серьезного снижения волатильности в период после Второй мировой войны вплоть до начала 1980-х гг. При таком подходе поворот начала 1980-х гг. окажется уникальным и не связанным с какой-либо долгосрочной тенденцией.

В табл. 6.1 демонстрируется, что то же самое улучшение показателей наблюдалось и в других развитых странах. Это верно и для более широкой группы стран, включая многие развивающиеся страны [Cecchetti, Flores-Lagunes, and Krause, 2006].

Наконец, из многочисленных источников хорошо известно, что в США в 1980-е гг. уровень инфляции и его изменчивость резко снизились и оставались низкими по сравнению с периодом высокой и растущей инфляции в конце 1960–1970-х гг. Кроме того, исследователи выяснили, что уровень инфляции и его волатильность резко понизились и во многих других экономиках мира. В целом, в промышленно развитых странах это случилось в то же время, что и в США; в развивающихся странах снижение уровня инфляции и его изменчивости про-

ТАБЛИЦА 6.1
Стандартное отклонение реального роста ВВП в странах
«Большой семерки» (медианное)

Страна	Полная выборка	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2006
Канада	2,30	2,32	2,56	1,58	1,32
Франция	1,41	2,69	2,00	1,12	0,66
Германия	2,18	2,70	2,08	2,33	2,23
Италия	1,64	3,55	1,89	1,52	1,33
Япония	2,34	1,69	1,41	1,31	1,25
Великобритания	1,95	2,50	2,20	1,60	1,20
США	2,11	2,78	1,81	1,43	1,32
Медианное значение	2,11	2,69	2,00	1,52	1,32

ИСТОЧНИК: Cecchetti et al., 2007.

изошло с некоторым запозданием. На рис. 6.3 показано, что снижение инфляции в развивающихся странах произошло позже, чем в развитых. Из рис. 6.4 видно, что волатильность уровня инфляции в развивающихся странах также снизилась.

Великая смена режима в монетарной политике

Говорить о периоде Великого успокоения в экономике можно, отталкиваясь от различных показателей, и точно так же на основе различных показателей можно судить о смене режима в монетарной политике. Здесь мы обсудим четыре таких показателя. Судя по всем признакам,

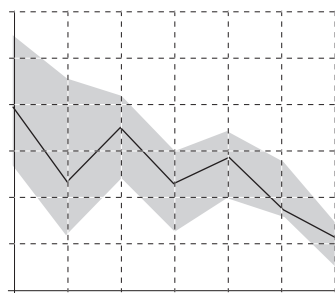
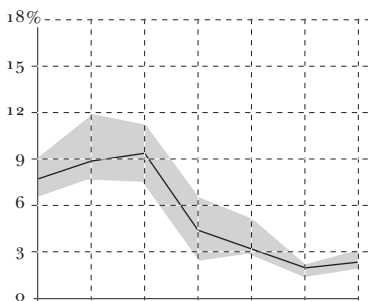
новый режим пришел на смену старому в начале или в середине 1980-х гг. и продолжался по крайней мере на протяжении всех 1990-х гг., а может быть, и дольше. Таким образом, во временном плане он тесно коррелировал с периодом Великого успокоения, выразившемся в снижении волатильности выпуска.

Во-первых, в соответствии с представлением о том, что инфляция — это в конечном счете монетарный феномен, одним из доказательств смены режима следует считать снижение уровня инфляции, изображенное на рис. 6.3. Между инфляцией и ростом денежной массы, измеряемыми должным образом, на протяжении длительных периодов времени наблюдается сильная корреляция. Поэтому, по сути, переход от монетарной политики с последовательно инфляционным ростом денежной массы к монетарной политике с последовательно неинфляционным ростом денежной массы представляет собой смену режима. Однако в практикуемой в настоящее время монетарной политике рост денежной массы не играет ключевой роли при принятии повседневных решений, которые в первую очередь направлены на создание подходящих условий для краткосрочных учетных ставок. К счастью, как мы увидим ниже, у нас есть свидетельства смены режима, основанные на изучении того, как центральные банки устанавливают учетные ставки.

Во-вторых, о смене режима свидетельствует большее внимание к инфляционным целям либо выражающееся неформально (что свойственно, например, ФРС), либо более формальное — заметное, например, в работе Резервного банка Новой Зеландии, Центрального банка Чили, Английского банка, Риксбанка и многих других центральных банков. Наиболее впечатляющим и очевидным был переход к режиму, гораздо сильнее ориентированному на стабильность цен, чем в 1970-е гг., осуществленный под руководством Пола Волкера. Волкер, его коллеги и преемники четко обозначили свою цель — стабильность цен, — утверждая, что инфляция как минимум должна быть достаточно низкой для того, чтобы не вмешиваться в процесс принятия решений фирмами и инвесторами. Не менее драматичным и очевидным

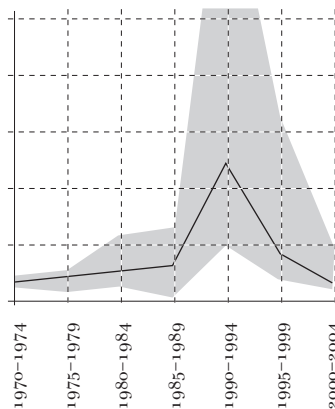
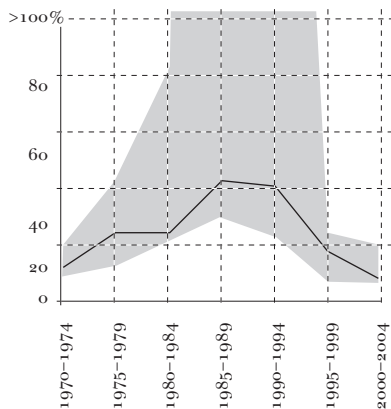
ПРОМЫШЛЕННО РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ
(Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США)

НОВЫЕ АЗИАТСКИЕ РЫНКИ
(Китай, Индия, Индонезия, Корея, Малайзия, Филиппины, Таиланд)



НОВЫЕ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЕ РЫНКИ
(Аргентина, Бразилия, Чили, Колумбия, Доминиканская республика, Эквадор, Мексика, Перу, Венесуэла)

ПРОЧИЕ НОВЫЕ РЫНКИ
(Чехия, Египет, Венгрия, Польша, Румыния, Россия, ЮАР, Турция)



— Медиана

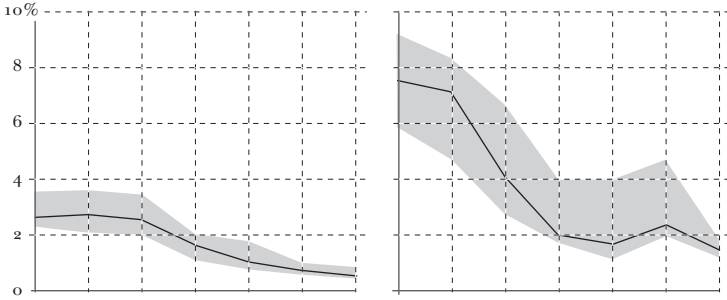
■ Нижний и верхний квартиль

РИС. 6.3. Уровень инфляции, вычисленной на основе индекса потребительских цен: пятилетнее скользящее среднее.
ИСТОЧНИК: IMF, World Economic Outlook, April 2006, Figure 3.1.

Джон Б. Тейлор

ПРОМЫШЛЕННО РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ
(Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Япония, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США)

НОВЫЕ АЗИАТСКИЕ РЫНКИ
(Китай, Индия, Индонезия, Корея, Малайзия, Филиппины, Таиланд)



НОВЫЕ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИЕ РЫНКИ
(Аргентина, Бразилия, Чили, Колумбия, Доминиканская республика, Эквадор, Мексика, Перу, Венесуэла)

ПРОЧИЕ НОВЫЕ РЫНКИ
(Чехия, Египет, Венгрия, Польша, Румыния, Россия, ЮАР, Турция)

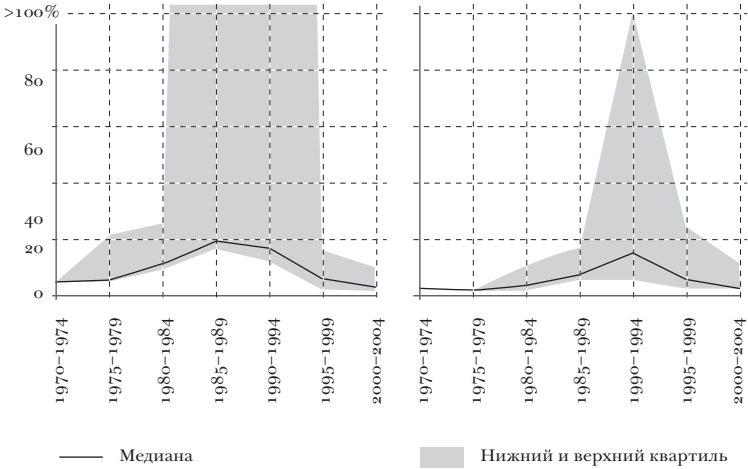


РИС. 6.4. Стандартные отклонения инфляции, вычисленной на основе индекса потребительских цен: пятилетнее скользящее среднее.

ИСТОЧНИК: IMF, World Economic Outlook, April 2006, Figure 3.2.

новшеством было и использование более формальных инфляционных целей другими центральными банками; оно помогло распространить идею о стабильности цен как первоочередной цели монетарной политики во всем мире. Тесно связанным с этим процессом был произошедший, например, в Великобритании поворот в сторону большей независимости центральных банков, хотя в США аналогичных формальных мер принято не было.

В-третьих, при новом режиме центральные банки уделяли намного больше внимания предсказуемому и систематическому принятию решений при акценте на прозрачность и ожидания будущих политических шагов. О повышении прозрачности в процессе принятия решений свидетельствуют самые разные признаки. Например, в ФРС до 1980-х гг. решения об изменении учетных ставок неявно увязывались с решениями о резервах, полученных путем займа, и обычно не разъяснялись участникам рынка. После 1980-х гг. стал применяться совершенно другой, намного более прозрачный метод оповещений: ФРС объявляла о своем решении в отношении учетных ставок сразу же после его принятия и объясняла рынкам, каким ей видится будущее. Это новшество повысило уверенность в способности центрального банка придерживаться своих прогнозируемых действий и инфляционных целей.

Другие центральные банки также сделали свою политику более прозрачной, иногда публикуя отчеты об инфляции с собственными прогнозами в отношении инфляции и уровня производства и с анализом текущей ситуации. Цель в данном случае заключалась в том, чтобы сделать свою работу как можно более предсказуемой и систематичной, последовательно и убедительно применяя инструменты денежно-кредитной политики для достижения такой инфляционной цели, как стабильность цен. Ситуация очень сильно изменилась с тех дней, когда центральные банки пытались окружить себя ореолом тайны и считали, что ради эффективности монетарной политики должны время от времени устраивать рынку сюрпризы.

В-четвертых, центральные банки стали заметно более восприимчивыми к изменениям в экономике при кор-

ректировке своей политики учетных ставок. По моему мнению, это представляет собой наиболее важную сторону смены режима. Речь здесь идет не о заявлениях центральных банков, а об их реальных действиях, которые можно эмпирически измерить и исследовать, чтобы понять, повлияло ли это изменение политики на экономические показатели, о чем пойдет речь ниже. Собственно, мы видим изменение режима политики в классическом смысле — заметное при оценке правил денежно-кредитной политики центрального банка для различных периодов, и в частности, правила, определяющего, как центральный банк устанавливает свои учетные ставки в зависимости от инфляции и реального ВВП.

Ряд исследователей использовал этот прием для выявления смены режима (см., напр.: Stock and Watson, 2003). Из подобных исследований мы видим, что при старом режиме, до 1980-х гг., изменение учетных ставок ФРС было значительно слабее связано с изменениями уровня инфляции и реального ВВП. Во второй половине 1980-х гг. коэффициенты ответной реакции существенно выросли. Коэффициент ответной реакции на инфляцию увеличился почти вдвое. Ожидаемая реакция учетной ставки на повышение уровня инфляции на один процентный пункт возросла примерно с 0,75 до 1–1,5. Возросла и ответная реакция на реальный выпуск. В целом, со второй половины 1980-х гг. эти коэффициенты стали значительно ближе к параметрам правила Тейлора, чем раньше. Аналогичные результаты получены мной и для более продолжительных периодов американской истории: соответствующие коэффициенты ответной реакции были низкими и в крайне нестабильный период перед Второй мировой войной [Taylor, 1999].

Секетти с коллегами [Secchetti et al., 2007] и другие исследователи показали, что точно такой же поворот произошел и в других странах. На рис. 6.5 показан поворот режима, наблюдавшийся в ряде стран в начале 1980-х гг. Об этом свидетельствуют отклонения от правила Тейлора, демонстрирующие, что реакции денежно-кредитной политики этих стран в предшествовавший период была совершенно иной.

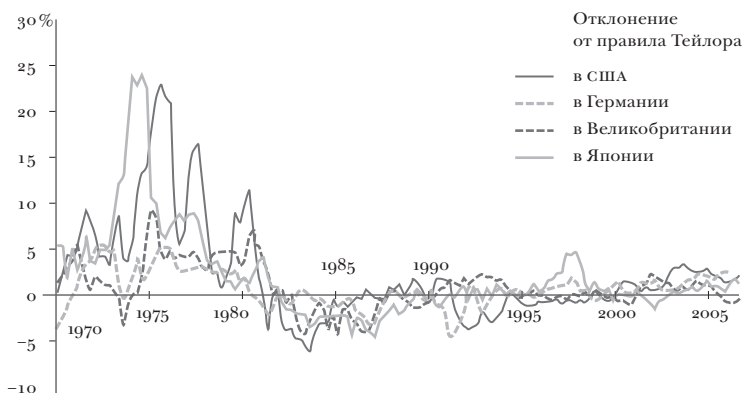


РИС. 6.5. Признаки изменения режима в начале 1980-х гг.
ИСТОЧНИК: Cecchetti et al., 2007.

Причинная зависимость между сменой режима политики и улучшением экономических показателей

Итак, мы выяснили факт существования Великого успокоения, продолжавшегося в течение примерно двадцати пяти лет, и сопровождавшей его Великой смены режима: новый режим пришелся примерно на те же самые двадцать пять лет. Это совпадение по времени, разумеется, заставляет предположить, что между данными событиями существовала взаимосвязь и что причиной улучшения экономических показателей могла стать смена режима — но это будет лишь предположение, а не доказательство. По этой причине исследователи стараются пользоваться формальными статистическими приемами или макроэкономическими моделями, позволяющими оценить степень взаимозависимости и понять, каким образом смена режима привела к улучшению экономической ситуации. Помимо установления факта зависимости, такой подход позволит нам составить представление о том, какие аспекты изменения режима были значимыми, а какие носили чисто случайный характер.

Например, Сток и Уотсон [Stock and Watson, 2003] для оценки причинной зависимости использовали статистический метод разложения временного ряда. Они выяснили, что изменение монетарной политики действительно сказалось на экономических показателях, хотя обнаружили также, что существенную долю ответственности за снижение изменчивости несут и другие факторы — главным образом уменьшение значимости других источников экономических шоков (запасы, факторы, связанные с предложением). В частности, эти авторы показали, что изменение правил монетарной политики (четвертый из признаков, перечисленных нами в предыдущем разделе) привело к более эффективной точке компромиссного выбора между изменчивостью инфляции и выпуска.

Имея в виду ту же самую цель, Секетти, Флорес-Лагунес и Краузе [Cecchetti, Flores-Lagunes, and Krause, 2006] использовали более структурную модель и эмпирически изучили большое число различных стран. Они выяснили, что в 20 из 21 страны, испытавших уменьшение изменчивости инфляции и выпуска, это уменьшение более чем на 80% было обусловлено совершенствованием монетарной политики. При этом они использовали тот же самый компромиссный выбор между изменчивостью инфляции и выпуска, что и в работе Стока и Уотсона [Stock and Watson, 2003].

Как я полагаю, на фундаментальном уровне существует более простой способ доказать, что смена режима привела к улучшению экономических показателей. Во-первых, только вследствие того, что политика стала более предсказуемой (а это был ключевой аспект изменения режима), снизилась неопределенность, облегчившая планирование для частного сектора, а следовательно, уменьшилась и волатильность. В своей последней научной работе Милтон Фридман [Friedman, 2006], например, утверждал, что снижение волатильности выпуска было вызвано именно уменьшением колебаний и неустойчивости, связанных с ростом денежной массы.

Более того, как я покажу в следующем разделе, изменение режима произошло в направлении, рекомендуе-

мом новыми монетарными моделями экономики. Рекомендации, вытекающие из симуляций с помощью этих монетарных моделей, и проводимый с их помощью анализ представляли собой рецепты политики с установлением инфляционной цели и правилами достижения этой цели. Эти модели предсказывают, что изменчивость инфляции и выпуска (или по крайней мере взвешенная сумма отклонений инфляции и выпуска) снизится, если монетарную политику проводить в соответствии с рекомендациями, а не так, как она проводилась в 1970-е гг. и ранее. Иными словами, рекомендованные правила вытекали из эмпирически обоснованной монетарной теории, демонстрировавшей, что подобная политика принесет с собой экономическую стабильность. И поэтому не стоит удивляться тому, что осуществление такой политики на практике действительно позволило добиться стабильности в экономике.

Великое откровение в монетарной теории

Теперь обратимся к достижениям монетарной экономики и к той роли, которую они сыграли при смене монетарной политики, приведя к соответствующему улучшению экономических показателей. Примерно в середине 1970-х гг. экономисты всерьез приступили к поиску такой политики, которая бы снизила изменчивость реального ВВП и инфляции. Об этом, в частности, свидетельствует откровенное и частое использование целевой функции, в которой выражается эта цель. Эта функция обычно записывается в виде функции потерь $f l \text{Var}(y) + (1-l) \text{Var}(p)$, подлежащей минимизации, где y обозначает реальный ВВП по отношению к нормальному уровню, а p — уровень инфляции по отношению к целевому показателю. Вес l показывает относительное значение каждой из переменных, и для большинства моделей существует компромиссный выбор между двумя этими отклонениями (см., напр.: Sargent and Wallace, 1975; Kydland and Prescott, 1977; Taylor, 1979).

В данных исследованиях политикой, обеспечивающей достижение поставленной цели, обычно служило пра-

вило политики для монетарных инструментов. Одной из причин для подобного акцента на правилах политики являлась идея рациональных ожиданий, требовавшая, чтобы планы действий в непредвиденных обстоятельствах были составной частью анализа [Lucas, 1976].

Монетарная теория, создававшаяся для достижения этой политической цели, строилась вокруг описания инфляционного процесса, включавшего оба рациональных ожидания — значение которых следует из критики Лукаса — и жестких цен, являющихся источником монетарной *не*-нейтральности. Она также включала описание того, как учетные ставки влияют на реальную экономику и как эти ставки устанавливаются — опять же, обычно на основе того или иного правила денежно-кредитной политики.

Еще до того, как в монетарной экономике начала использоваться гипотеза рациональных ожиданий, Милтон Фридман и Эдмунд Фелпс в конце 1960-х гг. предложили кривую Филлипса, учитывающую инфляционные ожидания, которая показывала, что если уровень инфляции поднимается выше ожидаемого, то выпуск и занятость также превышают нормальное значение. Кроме того, она показывает, что если инфляция будет ниже уровня, ожидаемого на данный момент, то реальный выпуск и занятость на какое-то время должны стать ниже нормальных значений. До тех пор, пока ожидания носят адаптивный характер, кривая Филлипса, учитывающая инфляционные ожидания, достаточно точно описывает закономерности временных рядов инфляции и реального ВВП. Но в случае рациональных ожиданий картина будет иной. Если ожидания рациональны, то монетарная политика — предвидимая или следующая известному правилу — не может создать различие между реальным и ожидаемым уровнями инфляции; таким образом, монетарная политика не в состоянии повлиять на реальный ВВП. Она может обеспечить любой уровень инфляции с любой желаемой точностью, не оказывая никакого неблагоприятного воздействия на реальную экономику.

Несмотря на то что такой вывод в свое время привлек к себе большое внимание, он не был особенно полезен для анализа монетарной политики. По этой причине

была разработана новая теория, чьей определяющей характеристикой являлось сочетание жестких цен и рациональных ожиданий [Clarida, Gali, and Gertler, 2000]. Основная идея этой теории заключалась в том, что фирмы не станут менять свои цены мгновенно. Существует период, в течение которого цены, установленные данной фирмой, не изменяются, а кроме того, различные фирмы принимают решения о ценах не одновременно, в силу чего эти решения будут ступенчатыми несинхронизированными.

При таком допущении относительно цен обычная теория равновесия, согласно которой цена определяется пересечением кривых спроса и предложения, не будет работать, и встает ряд важных вопросов, не вписывающихся в классическую схему спроса и предложения. Когда какая-то фирма думает о том, какую цену установить, другие фирмы уже объявляют свои цены. Соответственно, эта фирма должна учитывать ценовые решения других фирм. Кроме того, цена, установленная каждой фирмой, будет сохраняться в течение какого-то времени; поэтому фирмы должны прогнозировать будущее, включая и цены других фирм.

В качестве одного из способов решить эту теоретическую проблему в 1970-е гг. было предложено допущение, гласящее, что цена устанавливается на фиксированном уровне для фиксированного периода времени [Taylor, 1980], аналогичное принятому в первоначальной модели перекрывающихся поколений допущению о том, что все люди живут в течение двух периодов. И точно так же, как в этой модели, упрощения, свойственные этому допущению о ступенчатом или каскадном ценообразовании, опускались в ходе практической эмпирической работы.

Несмотря на простоту допущения о ступенчатом ценообразовании с рациональными ожиданиями, теория позволила получить ряд результатов, важных для монетарной политики. Во-первых, ожидания в отношении дальнейшей инфляции влияют на текущие решения о ценах: ведь если текущие решения о ценах сохраняют свою силу в течение какого-то времени, то некоторые цены, установленные в будущем, будут важны для текущих решений.

А это очень важный момент для монетарной политики. Ожидания в отношении будущей инфляции впервые стали участвовать в определении текущего уровня инфляции. Такой подход позволил обосновать приверженность центрального банка стабильности цен и установлению плановых показателей инфляции.

Во-вторых, инерция в инфляционном процессе носит более сложный характер, чем в кривой Филлипса, учитывающей инфляционные ожидания, и в других ранних моделях, не сочетающих рациональные ожидания со ступенчатым установлением цен. Прежние цены важны потому, что они учитываются при принятии текущих решений о ценах, но инерция длится дольше, чем период, в течение которого цены остаются неизменными. Ценовым шокам требуется много времени для того, чтобы охватить весь рынок, так как решения о ценах, принятые в последний период, зависят от решений о ценах, принятых в предыдущий период, и т.д. Теория также предсказывала, что степень инерции или постоянства зависит от монетарной политики. Чем более агрессивно центральный банк реагирует на инфляцию, тем менее продолжительны инфляционные шоки. То, что впоследствии это предсказание оказалось верным, служит одним из доказательств взаимосвязей между теорией и политикой. И действительно, с течением времени устойчивая инфляция снижается одновременно с возрастанием ответной реакции на нее.

В-третьих, из новой теории вытекало существование кривой между стабильностью цен и стабильностью выпуска, и монетарная политика могла достичь лучших результатов в обоих измерениях, приближая экономику к этой кривой. Иными словами, неэффективная монетарная политика была вне этой кривой, а эффективная на ней. Более того, изменения в политике могли реально сместить кривую в нужном направлении благодаря воздействию ожиданий, которые изменяли процесс установления цен. Например, та политика, которая приводила к движению по кривой в сторону большей стабильности цен и меньшей стабильности выпуска, могла сместить кривую, обеспечивая большую стабильность выпуска. Бернанке

[Bernanke, 2004] использовал эту кривую, чтобы объяснить роль монетарной политики в достижении Великого успокоения. Подобный подход позволяет давать рекомендации в отношении конкретных правил политики.

В-четвертых, правило оптимальной монетарной политики, требующее минимизировать отклонения выпуска и инфляции, может быть рассчитано либо путем симулирования новых монетарных моделей, либо путем использования теории оптимального управления с этими моделями. Оптимальная монетарная политика включает реагирование и на инфляцию, и на реальный ВВП. Если инструментом политики является денежная масса, как это было в самых ранних исследованиях, то оптимальный подход заключается в реагировании на реальный ВВП, в отличие от постоянного темпа роста денежной массы. Если же, согласно подходу, который стал использоваться в начале 1980-х гг., инструментом политики служат учетные ставки, то это требует более агрессивного изменения учетных ставок для контроля над инфляцией и реальным ВВП.

В-пятых, издержки дефляции оказались ниже, чем на кривой Филлипса, учитывающей инфляционные ожидания. Это предсказание подтвердилось при последующих исследованиях дефляции начала 1980-х гг. Этот момент важен для нас, поскольку он мог быть одним из факторов, сместивших равновесие в пользу дефляции, которая происходила в 1980–1983 гг.

С течением времени монетарная теория, давшая эти результаты и принципы, претерпела развитие и серьезно усовершенствовалась. В частности, уравнения корректировки цен теперь формально выводились из задачи оптимизации для отдельных фирм (см. этот и другие примеры того, как развивалась теория, в: Woodford, 2003). В целом, первоначальные принципы и результаты — по крайней мере пять перечисленных выше — выдержали проверку временем. Например, симуляции правил политики, вытекающих из ранних моделей, хорошо работают и в более новых моделях с оптимально выведенными уравнениями [Taylor, 1999]. Сохранилась и определяющая характеристика теории в своей первоначальной формулировке —

сочетание рациональных ожиданий со ступенчатым и несинхронизированным установлением цен.

Впоследствии исследователи отказались от допущения о том, что цены устанавливаются на экзогенный промежуток времени. Современная теория гласит, что решения фирм в отношении цен зависят от ситуации на рынке, вследствие чего теперь говорят о моделях установления, «зависящих от ситуации», а ранние модели стали называться «зависящими от времени» [Dotsey, King, and Wolman 1999; Gertler and Leahy, 2006; Golosov and Lucas, 2006]. В работе Кленоу и Кривцова [Klenow, Kryvtsov, 2007] рассматриваются некоторые плюсы и минусы новых моделей путем их сопоставления с реальными решениями относительно цен, сведения о которых содержатся в микроданных Бюро статистики труда.

Причинная зависимость между теорией и политикой

Существует тесная временная взаимосвязь между тем, что я называю Великой сменой режима в монетарной политике, и Великим откровением в монетарной экономике. Более того, как ясно показывают обзоры теории и политики, налицо тесная связь между принципами и рекомендациями и реальной политикой, включая значение ожиданий, связанных с установлением инфляционной цели, значение более предсказуемой политики и значение агрессивного реагирования на инфляцию и реальный уровень производства. То, что политика изменяется в направлении рекомендаций, несомненно, в какой-то мере доказывает наличие причинной зависимости.

Но можем ли мы выявить эту зависимость? Или останется ограничиться знаменитым обобщением Кейнса, гласящим, что политики, независимо от своих слов, являются рабами экономистов прошлого? Идти дальше трудно, но, я уверен, можно. Например, Ассо, Кан и Лизон [Asso, Kahn, and Leeson, 2007] нашли многочисленные ссылки на правила политики и соответствующие теоретические достижения в стенограммах Комитета по операциям на открытом рынке ФРС. Майер [Meyer, 2004], один

из политиков, о которых идет речь в данной статье, в своей истории инсайдера ясно дает понять о существовании подхода, определяющего политику, и о том, что этот подход аналогичен изложенной выше теории. Если сравнить рассказ Майера [Meuer, 2004], относящийся к периоду после смены режима, с рассказом такого инсайдера, как Майзел [Maisel, 1973], о периоде, предшествующем смене режима, мы увидим, как сильно изменился за это время подход, используемый при принятии политических решений. В главе 2 последних изданий официальных «Задач и функций» ФРС [Board of Governors of the Federal Reserve System, 2005] помещается раздел о правилах политики. Другие свидетельства нам дает усилившееся взаимодействие между исследователями в центральных банках и монетарными экономистами вообще. Собственно, значительная часть исследований, из которых складывается это Великое откровение, была произведена сотрудниками центральных банков.

При оценке причинной зависимости важно проводить различие между ролью Великого откровения в (1) отказе от старого режима и переходе к новому режиму и (2) формировании и поддержании нового режима. У нас имеется больше свидетельств в отношении второй из этих ролей, чем первой. Решительные действия федеральных властей по обузданию инфляции в начале 1980-х гг. под руководством Волкера частично представляли собой реакцию на ущерб, причиненный высокой инфляцией в 1970-е гг.; и можно заподозрить, что этот фактор сказался на монетарной теории сильнее, чем Великое откровение. Тем не менее больше признаков говорит о том, что политика, осуществлявшаяся в 1990-х гг., определялась Великим откровением, о чем свидетельствуют и примеры, приведенные мной в предыдущем абзаце.

Иначе говоря, Великая смена режима в монетарной политике, подобно смене большинства режимов, состояла из двух взаимосвязанных фаз: 1) конец старого инфляционного режима конца 1960-х—1970-х гг., в основном осуществленный благодаря резкому повышению учетных ставок, продолжавшемуся до тех пор, пока инфляция не была преодолена; 2) усилия по созданию и сохране-

нию нового режима, в котором учетные ставки повышались и снижались в соответствии с определенными монетарными принципами. Думаю, что Великое откровение было очень важно для второй фазы, даже если оно сыграло незначительную роль в первой фазе.

Заключительные замечания

В начале этой главы мной были перечислены важнейшие характеристики периода Великого успокоения, продолжавшегося последние двадцать пять лет. Далее я дал обзор сделанных в тот же период достижений в монетарной политике и монетарной экономике и привлек внимание читателя к Великой смене режима в монетарной политике и Великому откровению в монетарной экономике. Из этого обзора, как и из более непосредственных признаков причинной зависимости, следует, что все три эти явления были тесно связаны друг с другом и что монетарная теория оказала конструктивное влияние на монетарную политику, а следовательно, и на благоприятные макроэкономические результаты.

Разумеется, дело было не только в монетарной экономике. Несомненно, на монетарную политику повлияли и иные факторы, помимо монетарной теории, а улучшение ситуации с экономическими циклами, несомненно, произошло благодаря и иным факторам, помимо монетарной политики. Тем не менее монетарная экономика сказала веское слово, давая нам превосходный пример того, как экономические исследования улучшают нашу жизнь.

Как уже отмечалось во вступительной части данной главы, вполне возможно, что начавшийся в 2007 г. финансовый кризис знаменует собой конец Великого успокоения. Однако имеются признаки того, что причиной этого кризиса мог быть очередной поворот в монетарной политике, что согласуется с основной темой данной главы. В частности, в заметках, подготовленных для ежегодной конференции руководителей центральных банков, состоявшейся в Джексон-Хол (Вайоминг) в августе 2007 г. (см.: Taylor, 2007), я показывал, что учетные став-

ки в 2002–2005 гг. находились на слишком низком уровне (по сравнению с тем уровнем, который можно было бы ожидать, исходя из опыта, полученного с начала 1980-х гг.), и это, по крайней мере отчасти, привело к буму на рынке жилой недвижимости и последующему ипотечному пузырю, который лежал в основе финансового кризиса.

Однако, размышляя о будущих исследованиях по данной теме, важно помнить о том, что Великое успокоение и Длинный бум продолжались уже по меньшей мере пятнадцать лет, прежде чем экономисты заметили и начали описывать их и определили дату их начала. Если только Великое успокоение не завершится полномасштабным крахом, за которым последует резкое сокращение ВВП и массовая безработица, превышающая пиковые показатели 1970-х гг., думаю, что для выявления и описания его конца понадобится тоже много времени.

Литература

- Asso, Pier Francesco, George Kahn, and Robert Leeson (2007). «Monetary Policy Rules: from Adam Smith to John Taylor», Paper presented at the Dallas Federal Reserve Bank conference, October.
- Bernanke, Ben (2004). «The Great Moderation». Paper presented to the Eastern Economic Association, Washington, D. C. February 20.
- Blanchard, Olivier, and John Simon (2001). «The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility». *Brookings Papers on Economic Activity*, 2001, no. 1, 135–164.
- Board of Governors of the Federal Reserve System (2005). *Purposes and Functions*. 9th ed., June, Washington, D. C.: Federal Reserve System.
- Cecchetti, Stephen G., Alfonso Flores-Lagunes, and Stefan Krause (2006). «Has Monetary Policy Become More Efficient? A Cross-Country Analysis». *Economic Journal* 116, no. 4, 408–433.
- Cecchetti, Stephen G., Peter Hooper, Bruce C. Kasman, Kermit L. Schoenholtz, and Mark W. Watson (2007). «Understanding the Evolving Inflation Process». Paper presented at the U. S. Monetary Policy Forum 2007, Washington D. C.
- Clarida, Richard, Jordi Gali, and Mark Gertler (2000). «Monetary Policy Rules and Macroeconomic Stability: Evidence and Some Theory». *Quarterly Journal of Economics*, 115, no. 1 (February), 147–180.
- Dotsey, Michael, Robert G. King, and Alex Wolman (1999). «State-Dependent Pricing and the General Equilibrium Dynamics of Money and Output». *Quarterly Journal of Economics*, 114, no. 3, 655–690.

- Friedman, Milton (2006). «Tradeoffs in Monetary Policy». Paper prepared for David Laidler Festschrift, Hoover Institution.
- Gertler, Mark, and John Leahy (2006). «A Phillips Curve with an Foundation». NBER Working Paper 11971.
- Golosov, Mikhail, and Robert E. Lucas, Jr. (2006). «Menu Costs and the Phillips Curve». *Journal of Political Economy*, 115, no. 2, 171–199.
- Judd, John, and Glenn D. Rudebusch (1998). «Taylor’s Rule and the Fed: 1970–1997.» Federal Reserve Bank of San Francisco, *Economic Review*, 3, 1–16.
- Kim, Chang-Jin, and Charles R. Nelson (1999). «Has the U.S. Economy Become More Stable? A Bayesian Approach Based on a Markov Switching Model». *Review of Economics and Statistics*, 81, no. 4, 608–616.
- Klenow, Peter J., and Oleksiy Kryvtsov (2007). «State-Dependent or Time-Dependent Pricing: Does It Matter for Recent U.S. Inflation?» Stanford University.
- Koenig, Evan F., and Nicole Ball (2007). «The Great Moderation in Output and Employment Volatility», Federal Reserve Bank of Dallas, *Economic Letter*, 2, no. 9 (September).
- Kydland, Finn E., and Edward C. Prescott (1977). «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Policy». *Journal of Political Economy*, 85, no. 3, 473–492.
- Lucas, Robert E. (1976). «Econometric Policy Evaluation: A Critique». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1, 19–46.
- Maisel, Sherman J. (1973), *Managing the Dollar*. New York: W.W. Norton.
- McConnell, Margaret M., and Gabriel Perez-Quiros (2000). «Output Fluctuations in the United States: What Has Changed since the Early 1990s?» *American Economic Review*, 90, no. 5, 314–334.
- Meyer, Laurence (2004). *A Term at the Fed: An Insider’s View*. New York: Harper-Collins.
- Romer, Christina (1986). «Is the Stabilization of the Postwar Economy a Figment of the Data?» *American Economic Review*, 76, 314–334.
- Rosenblum, Harvey (2007). «Fed Policy and Moral Hazard». *Wall Street Journal*, October 18.
- Sargent, Thomas J., and Neil Wallace (1975). «‘Rational’ Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule». *Journal of Political Economy*, 83, no. 2, 241–255.
- Stock, James, and Mark Watson (2003). «Has the Business Cycle Changed?» In *Monetary Policy and Uncertainty: Adapting to a Changing Economy*, Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 9–56.
- Taylor, John B. (1979). «Estimation and Control of an Econometric Model with Rational Expectations». *Econometrica*, 47, no. 5 (September), 1267–86.
- (1980). «Aggregate Dynamics and Staggered Contracts». *Journal of Political Economy*, 88, no. 1, 1–23.

- (1997). «A Core of Practical Macroeconomics». *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 87, no. 2 (May), 233–235.
 - (1998). «Monetary Policy and the Long Boom». Federal Reserve Bank of St. Louis, *Review*, November/December.
 - (1999). *Monetary Policy Rules*. Chicago: University of Chicago Press.
 - (2007). «Housing and Monetary Policy». Remarks at the Policy Panel at the Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole Symposium, August.
- Woodford, Michael (2003). *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Комментарий

Лоуренс Г. Майер

Возможность написать комментарий к главе Джона Тейлора доставила мне неподдельное удовольствие. Свои замечания я начну с резюме взглядов Тейлора. Основной его тезис сводится к тому, что поворот к более дисциплинированной монетарной политике, которая, в свою очередь, внесла серьезный вклад в улучшение макроэкономических показателей, произошел прежде всего благодаря достижениям монетарной теории. Или, как выражается Тейлор, Великое откровение привело к Великой смене режима, которая обеспечила Великое успокоение в экономике. Возможно, мы выразимся более точно, если скажем, что одновременно с тем, как творцы монетарной политики оценили принцип Тейлора, заложенный в правиле Тейлора, экономика впервые вышла на кривую Тейлора¹, после чего эффективность монетарной политики в деле обуздания инфляционных ожиданий сместила кривую Тейлора, вызвав снижение как инфляции, так и изменчивости объемов производства.

Это сразу же приводит нас к первому из моих крити-

1. Принцип Тейлора сводится к требованию о том, чтобы коэффициент инфляции в правиле Тейлора превышал 1 и тем самым гарантировал бы проведение стабилизационной политики, возвращающей инфляцию на ее объективный уровень после шоков, создающих разрыв между инфляцией и ее объективным уровнем. Правило Тейлора представляет собой политическое правило, описывающее, каким образом уровень политики (*policy rate*) приводится или должен приводиться в соответствие с отступлением уровня производства и инфляции от их соответствующих объективных значений. Кривая Тейлора описывает эффективную границу компромисса между колебаниями уровня производства и инфляции.

ческих замечаний в адрес данной главы. Тейлор умолчал о своем личном вкладе в монетарную теорию и макроэкономическое моделирование, в наши представления об эффективной монетарной политике и во взаимодействии между монетарной политикой и природой инфляционной динамики.

Тезис Тейлора содержит в себе две причинно-следственные связи. Первая из них — между Великим открытием и Великой сменой режима — относится к истории мысли. Эту точку зрения невозможно доказать эмпирически, и речь может идти лишь о том, насколько правдоподобной она выглядит. Вторую связь — между Великой сменой режима и Великим успокоением — можно в известной мере обосновать теоретически, в силу чего она подлежит эмпирическому подтверждению. Тейлор приводит немало доказательств существования Великого успокоения; и, хотя я тоже уверен в наличии связи между поворотом к более дисциплинированной монетарной политике и Великим успокоением, автор уделяет недостаточно внимания теоретическому обоснованию этой связи и ее эмпирическому подтверждению.

Остальные мои комментарии будут касаться первой из этих связей. Лично я не нахожу эту связь особо правдоподобной. Собственно, мое второе и более важное критическое замечание состоит в том, что Тейлор несколько преувеличивает роль своих коллег-макроэкономистов в достижениях монетарной теории, «вызвавших» поворот в монетарной политике. Работа, доминировавшая в исследовательской повестке дня с середины 1970-х по середину 1990-х гг., — конкретно неоклассическая макроэкономика и модели реальных деловых циклов, — в целом лишь затормозила макроэкономическое моделирование, которое могло бы еще больше углубить наше понимание фактической роли монетарной политики. Сам же Тейлор одновременно участвовал в происшедшей тогда революции, связанной с гипотезой рациональных ожиданий, и возражал против того, как эта революция воплощалась в макро моделировании.

Поворот в монетарной политике был, по моему мнению, в большей степени обязан повторному открытию класси-

ческой монетарной теории, нежели достижениям современной макроэкономики. Со всем должным уважением к тем, кому современная макроэкономическая теория обязана своими успехами, — включая, среди прочих, Сарджента и Уоллеса [Sargent and Wallace 1975], Лукаса [Lucas, 1976], Кидланда и Прескотта [Kydland, Prescott, 1977], — следует сказать, что основной вклад в решение задачи, как обуздать инфляцию, внесли классические монетарные теоретики, а также Милтон Фридман [Friedman, 1960; Фридман 2002], его коллеги-монетаристы и Дон Патинкин [Patinkin, 1965; Патинкин, 2004]. Правда, логику классической монетарной теории действительно пришлось открывать заново, — и это открытие отчасти облегчалось «неоклассическими макроэкономическими» моделями, — однако классические монетарные теоретики в принципе все понимали правильно. Причины инфляции не представляют собой никакой загадки, а меры по контролю за инфляцией также достаточно очевидны.

Но что же стоит за поворотом в монетарной политике, если не современные макроэкономические исследования? Основы были заложены Милтоном Фридманом и его коллегами-монетаристами, заново указавшими на связь между ростом денежной массы и инфляцией, оценившими значение вертикального участка на кривой Филлипса и роль спада в снижении инфляции, давшими реалистичные оценки естественного уровня безработицы и признававшими роль инфляционных ожиданий. Однако эти достижения были в значительной степени обусловлены самой инфляцией, так называемой Великой инфляцией. Собственно, как я полагаю, Великая инфляция была связана с Великой сменой режима больше, чем Великое откровение. По иронии судьбы Великая инфляция способствовала повороту монетарной политики именно в ту сторону, которая привела к Великому успокоению.

По всей вероятности, поворот в монетарной политике не был вызван успехами в современной макроэкономике, а, скорее, стал результатом неприятного эксперимента. Мы испробовали политику, которая привела к усилению инфляции, и решили, что результаты нам не нравятся; в свою очередь, на волне этого недовольства централь-

ные банки получили право принимать все необходимые меры для обуздания инфляции и вернулись на твердую почву классической макроэкономики, к связи между ростом денежной массы и инфляцией. В ходе этого процесса Джон Тейлор и его разумные и прагматичные коллеги-макроэкономисты, занимавшиеся разработкой режимов политики, углубили понимание того, что необходимо для проведения дисциплинированной и эффективной политики при режиме установления учетных ставок, фактически дублирующем политическую дисциплину монетаристского подхода с оглядкой на инфляцию, но более совместимом с духом двойного мандата.

Литература

- Патинкин, Дон (2004). *Деньги, процент и цены: соединение теории денег и теории стоимости*. М.: Экономика.
- Фридман, Милтон (2002). Программа денежной стабилизации // Милтон Фридман. *Основы монетаризма*. М.: ТЕИС. С. 14–139.
- Bernanke, Ben S. (2004). «The Great Moderation». *Speech, Federal Reserve Board*. February 20.
- Friedman, Milton (1960). *A Program for Monetary Stability*. New York: Fordham University Press.
- Kydland, Finn E., and Edward C. Prescott (1977). «Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Policy». *Journal of Political Economy*, 85, 473–491.
- Lucas, Robert (1976). «Econometric Policy Evaluation: A Critique». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 1, 19–46.
- Patinkin, Don (1965). *Money, Interest, and Prices*. New York: Harper and Row.
- Sargent, Tom J., and Neil Wallace (1975). «‘Rational’ Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule». *Journal of Political Economy*, 83, 241–254.
- Taylor, John B. (1980). «Aggregate Dynamics and Staggered Contracts». *Journal of Political Economy*, 88, 1–23.
- (1997). «A Core of Practical Macroeconomics». *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 87, no. 2, May, 233–235.
- (1993). «Discretion vs Policy Rules in Practice». *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 195–214.
- (1998). «Monetary Policy and the Long Boom». 1998 Homer Jones Lecture. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, November/December, 2–12.

Глава 7

*Величайший аукцион в истории*¹

Р. Престон Макафи, Джон Макмиллан,
Саймон Уилки

В августе 1993 г. президент Билл Клинтон подписал Исторический закон, согласно которому американская Федеральная комиссия по связи (ФКС) получила право на проведение аукционов с целью продажи лицензий на частоты электромагнитного спектра². Истоки этого закона восходят к выдвинутому в 1959 г. Рональдом Коузом предложению о продаже радиочастот. Конгресс потребовал от ФКС провести первый аукцион до августа 1994 г. Человеку, незнакомому с работой крупных бюрократических организаций, может показаться, что год был бы вполне достаточным сроком для организации и проведения аукциона; однако то, что ФКС сумела выполнить это требование и провести свой первый аукцион 25 июля 1994 г., было выдающимся достижением. Чтобы организовать аукцион, ФКС следовало определиться с его механизмом, а для этого, согласно закону, необходимо было дать заинтересованным лицам достаточно времени для того, чтобы изложить свои формальные замечания и высказаться в отношении предполагаемых процедур. Эти замечания, наряду с рекомендациями должностных лиц, использовались сотрудниками ФКС при разработке такого механизма аукциона, кото-

1. Джон Макмиллан скончался до того, как данная глава была завершена, в силу чего она не отражает его дара к увлекательному изложению. Настоящая глава не обязательно представляет точку зрения наших работодателей.

2. *Omnibus Reconciliation Act of 1993*, U. S. Public Law 103–66, 103rd Cong., 1st sess., August 10, 1993.

рый бы отвечал всем юридическим требованиям. После этого сотрудники ФКС выполнили решение Комиссии, заказав внешним подрядчикам разработку необходимого программного обеспечения. Решение поставленной задачи в указанные сроки было особенно непростым делом с учетом того, что комиссия, основываясь на рекомендациях экономистов, отдала предпочтение новому методу проведения аукционов – электронному одновременному многоаунтовому аукциону.

Конгресс и многие экономисты недооценивали все проблемы, вставшие при разработке такого аукциона. Современному деловому миру известно множество «кнопок и рычагов», влияющих на эффективность аукционов и их результаты, однако возможность выбирать из числа этих инструментов представляет собой колоссальный вызов для экономистов и политиков. В данной главе рассказывается, каким образом на этот вызов был дан ответ с использованием современной теории игр. Разработки экономистов способствовали проведению, по выражению Уильяма Сэфайра [Safire, 1995], «величайшего аукциона в истории», принципы которого, взятые на вооружение всем миром, позволили продать радиочастот более чем на 100 млрд долларов.

Аукционам как методу выдачи лицензий на радиочастоты не придавалось большого значения до тех пор, пока два других метода не столкнулись с серьезными трудностями. Основной бюрократический механизм – административное распределение лицензий путем сравнительных слушаний – начал давать сбои при повышении ценности распределяемых объектов. Слушания и обжалования решений в суде тянулись годами и влекли за собой большие издержки как для их участников, так и для государства. Конгресс в 1982 г. заменил эти громоздкие административные процедуры лотереями. Потенциальный выигрыш от участия в таких лотереях оказался столь велик, что на лицензии в области сотовой связи было подано почти 400 тыс. заявок. При наличии такого числа заявок величина общих частных расходов на получение лицензий (поиск ренты) была слишком велика для процесса, в ходе которого лицензии лишь по случайно-

сти попадали к тем участникам, для которых имели наибольшую ценность.

После того как Конгресс узаконил проведение аукционов, на первый план вышли эксперты-экономисты, так как ни у потенциальных покупателей, ни у ФКС не было опыта в проведении аукционов. ФКС наняла Джона Макмиллана в качестве советника по организации аукционов, и тот объединил свои усилия со штатным экономистом ФКС Эваном Кверелом, на чью долю выпала основная работа по подготовке к аукциону. Крупнейшие претенденты на лицензии обратились к услугам таких экономистов, как Пол Милгром, Роберт Уилсон, Престон Макафи, Барри Нейлбафф, Питер Крэмтон, Дэвид Сэйлант и Роб Гертнер, для составления замечаний по предложениям ФКС об устройстве аукциона и получения советов по стратегии проведения торгов в ходе аукциона.

То, что ФКС прежде не проводила аукционов, было большим плюсом и позволяло ей разработать новые оптимальные принципы, основанные на последних достижениях в теории аукционов. Бюрократической организации невероятно трудно менять существующую и более-менее успешно работающую методику, даже при наличии заведомо более удачной альтернативы. Перемены связаны с риском погубить карьеру и создают возможности для лоббирования, которые могут привести к откровенно неудачному выбору. При подготовке к аукционам по Персональным услугам связи (PCS) отсутствие готовой традиции означало, что на обсуждение выставлялись любые предложения. Более того, благодаря сотрудничеству ученых-экономистов в центре внимания дискуссий оказались интересы общественности, а не те фирмы, которые в большинстве случаев были покупателями. Ученые-экономисты, как правило, не склонны защищать интересы своих клиентов, когда эти интересы противоречат интересам общественным. Помимо того, решимость председателя ФКС Рида Хандта «сделать все так, как надо» и самая серьезная поддержка, которую ему оказывал Кверел со своими выкладками, способствовали тому, что комиссия не пошла по традиционному для Вашингтона пути.

Аукционы ФКС и их проблемы

Согласно требованиям, выдвинутым Конгрессом в отношении аукционов ФКС, те должны были:

- обеспечить эффективное и интенсивное использование электромагнитного спектра;
- обеспечить ускоренное развитие новых технологий;
- создать экономические возможности и конкуренцию путем распространения лицензий среди самого широкого круга заявителей;
- получить для общества часть стоимости спектра радиочастот как общественного ресурса³.

Экономисты выделяли четыре цели: простоту, эффективность, прибыль и разнообразие. Хотя такая цель, как простота, не была поставлена Конгрессом и не встречалась в экономических текстах, экономисты сразу же поняли, что схема проведения аукционов должна быть достаточно простой для того, чтобы в ней разобрались неопытные участники торгов. Сложная схема наверняка оказалась бы для них непонятной, что привело бы к непродуктивным решениям и к экономически неэффективным результатам.

Второй аспект простоты, более трудный для осуществления, требовал, чтобы простая стратегия представляла собой оптимальное или почти оптимальное поведение на аукционе. Например, принцип «предлагать оценочную стоимость» был бы разумной стратегией на аукционе Викри⁴, но привел бы к провальным результатам на закрытом аукционе первой цены (когда победитель платит заявленную им цену). Свойством закрытого аукциона первой цены является то, что при предложении цены требуется оценивать стратегию предложения

3. *Communications Act*, 47 U. S. C. §309 (j).

4. Аукцион Викри (или аукцион второй цены) представляет собой разновидность закрытого аукциона, когда победитель, назвавший наиболее высокую цену, платит цену своего ближайшего конкурента, см.: McAfee and McMillan, 1987, p. 710.

цены, применяемую соперниками, а это затруднительно сделать в статичной игре. Поэтому закрытый аукцион первой цены, несмотря на его простые правила, не дает участникам возможности придерживаться разумной простой стратегии. Экономисты уделяли большое внимание тому, чтобы сформулировать для участников аукциона простые и успешно работающие стратегии. Предполагалось, что неопытные участники, скорее всего, прибегнут именно к таким стратегиям.

Требование Конгресса об эффективности экономисты в целом интерпретировали в том смысле, что лицензии должны достаться тем заявителям, для которых они обладают наибольшей ценностью. Если бы речь шла лишь об одной лицензии, то обеспечение эффективности не представляло бы серьезной проблемы. Однако на торги выставлялись тысячи лицензий, покрывавшие различные географические регионы и разные спектры частот. И поэтому эффективность означала выявление значимых пакетов лицензий, причем в достаточно сжатые сроки, поскольку задержки сами по себе означали убытки. За исключением некоторых рекомендаций относительно того, как лучше сформировать пакеты лицензий, экономический анализ здесь не мог принести большой пользы. Принцип эффективности требовал продуманного покрытия лицензиями как географических регионов, так и полос спектра, а также разработки аукционных механизмов по распределению этих лицензий. При определении географической зоны покрытия лицензий следовало учитывать способность аукционных механизмов и вторичных рынков эффективно агрегировать мелкие лицензии в более крупные зоны покрытия, при одновременном наличии у вторичных рынков возможности эффективно дезагрегировать крупные лицензии на более мелкие зоны покрытия.

До проведения аукционов широкополосных PCS некоторые экономисты выступали за то, чтобы разделить страну на несколько крупных регионов (или не делить ее вообще). Однако подобное распределение зон покрытия влекло за собой проблему, связанную с тем, что большинство потенциальных участников аукциона уже владело частью существовавшего спектра сотовой связи и, как

правило, захотело бы увеличить свои активы. При этом существующие ограничения не позволяли им покупать новые лицензии в тех регионах, где у них уже имелись лицензии. Наличие крупных регионов повлекло бы за собой невозможность покупки дополнительных лицензий на аукционе и привело бы к сокращению числа участников или отказу от уже имеющихся у них лицензий⁵.

Другие экономисты предлагали разделить страну на множество мелких географических зон, при этом не рассматривая аукцион как средство обеспечить эффективное агрегирование. Эти экономисты считали, что с такой задачей справятся вторичные рынки. Однако опыт с административным распределением лицензий и лотерей показывает, что высокие транзакционные издержки на вторичных рынках могут затормозить, а в некоторых случаях помешать эффективному агрегированию частот. Для распределенного ранее спектра сотовой связи даже спустя двенадцать лет по-прежнему характерна чересполосица при незавершенных соглашениях о роуминге. История учит нас, что для быстрого и всеобъемлющего развертывания услуг беспроводной связи очень важно с самого начала обеспечить продуманное распределение частот.

Серьезным препятствием на пути к эффективному распределению лицензий служит наличие эффектов локальной синергии, обычно порождаемых тремя отдельными мотивациями: созданием хорошо интегрированного роуминга, ликвидацией помех на границах сот и рекламными целями либо экономией от масштаба в управлении⁶. Из истории агрегирования лицензий на частоты следует, что сложно предсказать форму эффективного распределения частот. Корпорация *GTE* удалось агрегировать лицензии вдоль магистральных автодорог на Юго-Западе;

5. *MCI*, единственная крупная телефонная компания, не имевшая лицензии на часть спектра, решительно выступала за лицензирование в национальном масштабе. Это был один из наиболее очевидных примеров лоббирования в частных интересах.

6. Свидетельства наличия таких эффектов синергии в ходе аукциона см. в: Ausubel et al., 1997.

оператор *McCaw* осуществил аналогичное агрегирование на Северо-Востоке. В результате у обоих операторов зона покрытия имеет форму паутины, странную на вид, но обретающую смысл при сравнении ее с картой шоссежных дорог. Более того, для предоставления новых услуг могут потребоваться частоты в неожиданных географических точках. Казалось важным предоставить рынку возможность самому произвести распределение в ходе аукциона.

Большинство ученых-экономистов, участвовавших в разработке аукционов, считали важной целью получение дохода. При наличии у США значительного государственного долга и преобладании бюджетного дефицита ценность дохода не сводилась к сумме выручки в долларах, поскольку увеличение бюджетных поступлений позволяло сократить искажения при налогообложении. Более того, доход был важен еще и в том отношении, что он свидетельствовал о получении лицензий теми, для кого они имели наибольшую ценность; иными словами, доход сам по себе служил доказательством того, что система цен работает. Разумеется, более высокие доходы не обязательно служат признаком эффективного распределения: так, монополия может обеспечивать более высокий доход, чем эффективные конкурентные цены.

Закон 1993 г. требовал от проводимых ФКС аукционов «распространения лицензии среди широкого круга заявителей, включая малые предприятия, сельские телефонные компании и предприятия, находящиеся во владении у представителей меньшинств и женщин». Все эти группы обобщенно обозначались как «особые хозяйственные единицы». В историческом плане правительство США создавало для таких групп режим благоприятствования посредством резервирования части выставленных на продажу предметов (или контрактов) для особых хозяйственных единиц. Однако такой способ выполнения требования Конгресса потенциально был сопряжен с большими убытками⁷. ФКС ради вовлечения «особых

7. О льготных ценах, когда «особой хозяйственной единице» выдается кредит для участия в торгах или делается скидка во время

хозяйственных единиц» в аукционы применяла кредиты для участия в торгах, резервирование частот и платежи в рассрочку. Последние перестали использоваться в 1997 г.

Большинство дискуссий в отношении формы организации аукционов среди экономистов, сотрудников ФКС и компаний-участников сводились к восьми основным вариантам, которые будут рассмотрены в последующих разделах.

Повышательный или закрытый аукцион?

Самый принципиальный момент, связанный с определением формы организации аукциона, — это вопрос о том, имеют ли право участники пересматривать свои заявки с течением времени. Правительства, как правило, предпочитают закрытые аукционы повышательным; корпорации, напротив, чаще отдают предпочтение повышательным аукционам.

Обычно считается, что одновременная подача заявок в закрытом конверте затрудняет сговор по сравнению с повышательными аукционами. Участник сговора может обмануть других участников, тайно подав свою заявку; таким образом, подача заявок в закрытом конверте способствует разрушению картелей. Напротив, на устном аукционе картель может сразу же наказать отступника. С другой стороны, закрытые ставки позволяют вступать в сговор с должностными лицами, втайне сообщающими одному из заявителей о заявках других участников. Закрытые заявки препятствуют сговору между участниками, но облегчают злоупотребления со стороны госслужащих. Впрочем, возможность организованного сговора в любом случае не представлялась сколько-нибудь существенной проблемой.

Повышательные аукционы отличаются от закрытых аукционов методом информирования участников: в ходе

аукциона, как более эффективным и менее затратном способе достижения этой цели, см.: McAfee and McMillan, 1989.

повышательного аукциона торгующиеся могут реагировать на поведение других участников. Такая возможность пересматривать свои ставки, исходя из поведения других участников, влечет за собой последствия, которые разбирают в своей работе Пол Милгром и Роберт Вебер [Milgrom and Weber, 1982], и в симметричном окружении в среднем повышает доход от аукциона. При повышательном аукционе одни участники торгов получают информацию о других. Раскрытие информации снижает величину информационной ренты, получаемой участниками торга, и в среднем ведет к росту цен. Такая положительная взаимозависимость между доходами и передачей информации в ходе аукциона иногда называется «принципом взаимосвязи» (см., напр.: Milgrom, 1989, p. 16).

Кроме того, когда участники аукциона асимметричны, закрытые аукционы зачастую ведут к неэффективному отбору, в то время как повышательные аукционы отличаются большей эффективностью. Интуиция подсказывает, что на закрытом аукционе сильный участник сталкивается с менее серьезной конкуренцией, чем слабый. Сильному участнику противостоят все, кроме него самого, в то время как слабому противостоят все, включая сильного. Соответственно, сильный участник будет стремиться к максимальной прибыли, тогда как слабый заявитель перед лицом более серьезной конкуренции будет называть цену, приближенную к реальной ценности. Сильный участник порой будет проигрывать в условиях, когда предмет аукциона имеет для него более высокую ценность. Между тем на повышательном аукционе сильный участник будет повышать свою цену, чтобы добиться победы, если предмет аукциона для него действительно ценен.

Повышательные аукционы обладают свойством умерять сожаление: участникам не обязательно «оставлять деньги на столе» (под этим эвфемизмом понимается заявка, существенно превышающая заявку ближайшего конкурента). Подобные заявки могут создавать впечатление, что участник сильно переплатил, а это может повредить его карьере, даже если заявка была фактически *ex ante* оптимальной. На повышательном аукционе заявки

повышаются под воздействием реальной конкуренции, а не ожиданий в отношении конкуренции, и это обстоятельство умеряет сожаление.

Несмотря на то что экономическая литература в массе своей выступала за повышательные аукционы, в этом вопросе отнюдь не было ясности, главным образом ввиду наличия давней традиции государственных аукционов с использованием закрытых конвертов, в том числе и аукционов Министерства внутренних ресурсов на шельфовые месторождения нефти, в ходе которых на торги выставлялось одновременно до 150 отдельных лотов. То, что Министерство внутренних ресурсов продолжает использовать такой несовершенный механизм, доказывает, как трудно менять сложившийся статус-кво.

Одновременный или последовательный аукцион?

Такие аукционные дома, как *Christie's* и *Sotheby's*, в ходе последовательных устных аукционов продают товаров на миллиарды долларов, и это порождало всеобщее убеждение, что механизм, подходящий для торговцев антиквариатом, годится и для американского правительства. Некоторые экономисты настаивали на том, что одновременные аукционы создают излишние сложности как для организаторов, так и для участников. Эта точка зрения до сих пор преобладает в некоторых кругах. Как будет показано ниже, природа аукционов частот сама по себе демонстрирует наивность такого представления.

При последовательном механизме лицензии выставляются на торги, а затем продаются в ходе серии аукционов. В том случае, когда цена, которую участник аукциона готов платить за предмет аукциона, зависит от уже сделанных приобретений, участник последовательного аукциона оказывается, лишен необходимой информации. Представим себе участника, оценивающего два предмета по отдельности в 1 доллар за каждый, а вместе — в 3 доллара. За первый предмет этот участник будет готов заплатить до 2 долларов, но лишь в том случае, если ожидает, что второй предмет будет продан не более чем за 1 дол-

лар. С другой стороны, купив первый предмет за 2 доллара, участник будет готов платить 2 доллара и за второй предмет, даже теряя на них обоих 1 доллар. Эта проблема известна как «проблема уязвимости» (*exposure problem*): обладание одним предметом делает участника аукциона уязвимым перед потерями, создаваемыми дополняющими его по ценности предметами. Участник должен прогнозировать цену на предметы, продаваемые позднее, с тем, чтобы назначать разумную цену на предметы, продаваемые ранее. Необходимость прогноза создает дилемму: либо назначать цену осторожно и, возможно, проиграть, либо назначать цену агрессивно, а в результате получить неполный комплект. Избежать подобной проблемы позволяет комбинаторный механизм, но лишь за счет создания других проблем.

Последовательные аукционы неудобны в том случае, когда предметы аукциона заменяют либо дополняют друг друга. Предположим, что два идентичных предмета продаются с аукциона последовательно, а участнику торгов нужен лишь один из них. Предлагая цену за первый предмет, участник должен угадать цену, по которой будет продан второй предмет. Нет никаких оснований ожидать, что оба предмета уйдут с аукциона по одной и той же цене, а неверный прогноз может привести к тому, что предметы не достанутся тем, для кого они наиболее ценны. Эмпирические данные, полученные на аукционах, подтверждают существование этой проблемы. Так, использование последовательных аукционов для продажи прав на кабельное телевидение в Израиле привело к снижению выручки, а также, вероятно, и эффективности [Gandal, 1997]. Аналогичным образом отмечалось, что последовательное проведение в странах Европы аукционов по продаже лицензий на мобильные технологии третьего поколения (3G) привело к чрезмерно раздутым ценам на первом этапе и резкому падению цен в странах, где аукционы проводились позднее, хотя многие экономисты это отрицают.

При последовательном механизме серьезной проблемой становится порядок, в котором продаются лицензии, особенно в том случае, когда для разных фирм вы-

годен разный порядок. Различные стороны предлагали разный порядок последовательной продажи лицензий на широкополосные PCS: от самых крупных лицензий к самым мелким, от самых мелких к самым крупным, с востока на запад и с запада на восток. Порядок продажи вызывает искажения: одни фирмы более заинтересованы в конкретных рынках, чем другие, и предпочитают набираться опыта на тех рынках, которые для них менее важны. Кроме того, преимущества создаются и таким порядком, когда сначала отбираются наиболее важные и лишь затем менее важные дополняющие рынки. Ни один порядок не является нейтральным, и это создает проблему для сторонников последовательной схемы: между ними возникают разногласия относительно порядка проведения аукциона. И поэтому ни одна конкретная последовательная схема не получила серьезной поддержки, несмотря на то что большинство экономистов изначально выступали именно за последовательный механизм.

Другой серьезной проблемой последовательной схемы считается фактор времени. Сторонники последовательной схемы обычно предполагают продавать десятки лицензий в день. Поскольку можно ожидать, что особенно ценные лицензии будут проданы за сотни миллионов долларов (что и происходит в действительности), то последовательная схема требует принятия решений на миллиарды долларов в течение одного дня. Хотя компании могут выполнить за день решение ценой в миллиард долларов, они не в состоянии разумно воспользоваться новой информацией в ходе этого процесса, так как изменение решения ценой в миллиард долларов обычно требует целых дней и даже недель совещаний на уровне высшего руководства. Проведение последовательных аукционов в сжатые сроки (по несколько сотен за один-два месяца), как правило, снижает пользу информации, извлекаемой из самих аукционов, вынуждая участников придерживаться предопределенного набора стратегий. Это обстоятельство сводит на нет основное преимущество повышательных аукционов: раскрытие информации.

В противоположность последовательным аукционам, механизм одновременных аукционов сложен для пони-

мания, и сторонникам такой системы приходится решать ряд проблем. В самой знаменитой разновидности одно-временного аукциона — «безмолвном аукционе», используемом в сфере благотворительности, все выставленные на продажу предметы пространственно расположены в разных местах. Поскольку торги по всем предметам закрываются одновременно, при такой схеме участникам требуется иметь столько агентов, участвующих в аукционе, сколько предметов они желают приобрести. В качестве решения этой проблемы был предложен альтернативный вариант — одновременный многоаундовый торг. При этой системе участники могут назначать свою цену на все лицензии в ходе каждого отдельного раунда. Минимальная цена на каждую лицензию повышается по сравнению с предыдущим раундом на определенный процент. В ходе каждого раунда участники могут называть свою цену на каждую или на все лицензии, и максимальная цена, названная в предыдущем раунде, становится основой для следующего раунда торгов. Но такое решение создает другую проблему. Каждый из участников захочет прежде узнать, сколько готовы платить другие, а затем выбрать те предметы, которые для него наиболее ценны. Иными словами, оптимальной стратегией для каждого участника будет выжидание до тех пор, пока другие не назовут свою окончательную цену. Разумеется, если все участники станут следовать этой стратегии, то никакого аукциона не получится. Известное из литературы стандартное решение, выдвинутое Чарльзом Плоттом (см., напр.: Plott, Wit, and Yang, 2003), включает положительную вероятность закрытия аукциона, что само по себе создает вероятность неэффективности, сожаления и разочарования со стороны как участников, так и государства.

Пол Милгром и Роберт Уилсон предложили в качестве решения правило активности: каждый участник в каждом раунде должен быть активным (повторить прежнюю высокую цену или назвать новую цену) в отношении конкретной доли лицензий, которые он надеется получить. Так, при правиле 50%-ной активности участник, желающий приобрести двенадцать лицензий, должен назвать

свою цену по меньшей мере на шесть лицензий. (После первого аукциона активность стала определяться в единицах торгов с целью учесть различие в размерах лицензий. Величина каждой лицензии в единицах торгов определялась в зависимости от ширины спектра в МГц и численности населения в зоне покрытия.) Это правило побуждает участников к участию в торгах, но не лишает их возможности переключаться на другие лицензии, если те лицензии, по которым они уже участвуют в торгах, становятся слишком дорогими.

Легкость замещения определяется величиной правила активности. При низких требованиях к активности участники могут без особого труда заместить один набор лицензий другим, поскольку они владеют лишь небольшим числом лицензий из числа тех, что надеются приобрести, и, следовательно, обладают «высокой покупательной способностью». Если же участники в целом ведут торг только для выполнения требования об активности, то цена перестанет повышаться, когда потенциальный спрос на лицензии по текущим ценам немного превысит величину правила активности, умноженную на доступную долю спектра. Соответственно, правило активности необходимо ужесточать в ходе аукциона, иначе цены перестанут возрастать даже при сохранении неудовлетворенного спроса. В первых аукционах использовалась трехфазная система: в первой фазе действовало правило 33%-ной активности, во второй фазе — 67%-ной, в третьей фазе — 100%-ной⁸.

8. Буквальное требование о 100%-ной активности, когда оно применяется к лицензиям, неравным по размеру, оказывается неудачным из-за ряда проблем, которые служили источником головной боли на аукционах ФКС. На мексиканских аукционах частот возникла проблема, связанная с тем, что город Мехико представляет собой значительную долю всей страны. Вследствие этого современные схемы дают возможность «сжимать» или выравнивать размер лицензий, предпочтительно до величин, позволяющих их комбинировать для того, чтобы можно было легко производить замещение. В Мексике для оценки правила активности были установлены «размеры» лицензий в 1, 2, 3, 4, 6, 12 (Гвадалахара) и 24 (Мехико). Эти размеры никак не соответствуют численности населения в зонах покры-

Эта система, разработанная главным образом учеными-экономистами, стала известна как аукцион ФКС. Важнейшие преимущества такого механизма по сравнению со всеми другими состоят в том, что он обеспечивает своевременное информирование и позволяет покупателям производить замещение. Если повышение цены на одну или несколько лицензий делает эту группу лицензий более дорогой, то участник может выбрать другую группу, обычно совершенно безнаказанно, а в худшем случае отделяясь лишь небольшим штрафом. Такое замещение облегчается несколькими дополнительными особенностями, включая само правило активности, которое прямо разрешает производить замещение, а также постепенное ужесточение правила активности⁹, продажу лицензий единицами «одинакового размера» и скромный штраф за отказ от торга, благодаря которому цены становятся значимым выражением готовности платить, в то же время по-прежнему поощряя составление эффективных пакетов лицензий.

Об успешности аукционов ФКС, возможно, наиболее ярко свидетельствуют вторые узкополосные лицензии (на частоты для пэйджинга). Было продано тридцать таких лицензий: по шесть полос частот в каждом из пяти географических регионов. Четыре блока региональных лицензий были агрегированы в национальные лицензии; аналогичные лицензии были куплены по аналогичным ценам; собственно, единственная аномальная цена стала результатом провалившейся попытки мошенничества, завершившейся выходом участника и низкой ценой на эту лицензию. (При штрафе за выход лицензия была

тия; «сжимание» облегчает замещение лицензий, покрывающих Мехико, на комплекты других лицензий.

9. Правило 100%-ной активности затрудняет замещение. Предположим, что участник хочет купить шесть смежных лицензий, но расположение их зоны покрытия его не интересует. При требовании о 100%-ной активности участник без риска может выбирать в качестве замещения лишь те лицензии, цена на которые возрастает; если цена трех лицензий вырастет, данному участнику грозит либо штраф, либо сохранение за собой только оставшихся трех лицензий.

продана за аналогичную цену.) Участники имели возможность объединять нужные им лицензии, а цены выглядели конкурентными.

Комбинаторный аукцион

Комбинаторный механизм основан на возможности называть цену за пакет лицензий по принципу «все или ничего». Ученые-экономисты предлагали различные варианты комбинаторного аукциона. Первоначально были предложены две основные схемы: 1) разрешить вести аукцион по любому поднабору лицензий и позволить участникам пересматривать свои ставки, используя формат OMR, до тех пор, пока цены не перестанут повышаться; 2) продавать индивидуальные лицензии наряду с национальной.

Комбинаторные аукционы обладают тем преимуществом, что их участники могут непосредственно выражать свои требования: участник, желающий приобрести три лицензии, может вести торг по всем трем как по единому пакету. Комбинаторные аукционы позволяют решить упоминавшуюся ранее проблему уязвимости. Однако они более сложны вследствие наличия множества потенциальных комбинаций. Им также присуща проблема «порога» или «безбилетника» — потенциальная возможность того, что участники, ведущие торг по поднабору более крупного пакета, не смогут объединить свои заявки с тем, чтобы побить цену, предложенную за более крупный пакет, даже если суммарная ценность поднаборов превышает ценность всего пакета. Как и в других случаях, когда возникает проблема «безбилетника», создается риск того, что участники не назовут достаточно высокую цену. Риск получения более низкой выручки и неэффективности, создаваемый проблемой «порога», наряду с потенциальной сложностью проведения комбинаторного аукциона, не позволил ФКС сделать выбор в его пользу, несмотря на серьезную поддержку этого механизма в кругах ученых-экономистов. Тем не менее комбинаторные аукционы остаются актуальной сферой исследований, и ФКС по-прежнему проявляет к ним интерес. Более того, в серьезных экспериментальных и теорети-

ческих работах, появившихся после 1996 г., предлагаются способы частичного устранения проблемы «порога» (см., напр.: DeMartini et al., 1998; Marx and Matthews, 2000; Ausubel, Cramton, and Milgrom, 2006).

Резервные цены

В традиционной теории аукционов резервные цены представляют собой компромисс между доходом и эффективностью; эффективные резервные цены соответствуют ценности продавца и обычно устанавливаются равными нулю, в то время как монополярная резервная цена существенно превышает ценность продавца. Экономисты расходятся во мнениях по отношению к резервным ценам в зависимости от того, какое значение придается эффективности и выручке.

Со статической точки зрения любая положительная резервная цена вступает в конфликт с эффективностью в том случае, когда лицензия остается непроданной¹⁰. Однако аукционы ФКС дают нам новую, динамическую точку зрения на резервные цены. Продавец, не сумевший продать свой товар, имеет возможность продать его в будущем; таким образом, ценность продавца может оказаться не потребительской ценностью продавца, а ценностью покупателя, который пока отсутствует. Если продавец ожидает, что в будущем ему удастся продать свой товар по более высокой цене, то продажа товара в данный момент была бы экономически неэффективной. Именно такое может происходить в случае возможного появления новых технологий, которые встретят сопротивление существующих участников рынка, поскольку новые технологии вытесняют существующие услуги. При этом встает

10. Неиспользуемая часть спектра пропадает. Использование спектра не препятствует его использованию в дальнейшем. Соответственно, принцип социальной эффективности требует полного использования спектра. Однако возможность такого использования зависит от наличия соответствующего оборудования, а продажа спектра производится с учетом существующих стандартов связи.

вопрос: не следует ли частным игрокам или ФКС повременить с продажей этой «опциональной ценности»? В свете утверждений о скупке спектра существующими участниками рынка резервирование частот для будущих технологий может иметь большое значение. Угроза недоступности скупленных частот для использования служит основанием для того, чтобы неиспользуемый спектр находился в государственном, а не в частном владении¹¹; однако консенсуса в этом вопросе, безусловно, не существует.

Величина шага предложения

Выбор в пользу многораундового аукциона требует определиться с величиной шага предложения, а именно на какую минимальную сумму должно увеличиваться предложение между раундами. Если шаг предложения будет слишком мал, аукцион затянется, что приведет к излишней трате времени и сил. Слишком большой шаг предложения повлечет за собой неэффективное распределение лицензий. Автором общепризнанной рекомендации считается Пол Милгрэм. Снижение величины шага вдвое ведет к увеличению вдвое времени, необходимого для завершения аукциона. Однако неэффективность возникает лишь тогда, когда победителем становится не тот, для которого товар наиболее ценен, а следующий участник в смысле оценки ценности, потому что первый не желает платить цену, предложенную вторым, и еще шаг предложения. Потеря ценности в самом крайнем случае равняется шагу и, более того, происходит только тогда, когда вторая по величине цена близка к максимальной, а вероятность этого пропорциональна величине шага, вследствие чего потеря приблизительно пропорциональна квадрату шага. Соответственно, даже довольно большой шаг (скажем, 10%) оказывает влияние на эффективность, пропорциональное квадрату шага или 1%. Аргументы Милгрэма убедили большинство экономистов, что значительная величина шага не сильно сказывается

11. См.: Cramton, Skyracz, and Wilson, 2007.

на эффективности и потому служит наилучшим способом ускорения аукциона. Несогласными, по большому счету, остались те, кто выступал за непрерывные аукционы.

Несмотря на консенсус среди экономистов, деловые круги и ФКС с подозрением относились к значительной величине шага. Вместо этого ФКС установила правило увеличения шага, которое ставит величину шага в зависимость от степени конкуренции, проявленной в предыдущих раундах.

Предпочтения участников

Новаторской чертой аукционов ФКС являлось использование льготных цен или кредитов для участников — мер, которые наряду с резервированием лицензий позволяют создать привилегированные условия для особых хозяйственных единиц. Кредит для участников аналогичен идее гандикапа в спорте. Предположим, что «особая хозяйственная единица» вследствие нехватки капитала или опыта предлагает цены в среднем на 10% ниже. В этом случае аукцион может поставить его в равные условия с конкурентами, дав ему 10%-ный кредит, иными словами, «особой хозяйственной единице» придется уплатить лишь 90% назначенной ею цены.

Кредиты для участников предпочтительнее резервирования для них лицензий по меньшей мере по семи причинам. Во-первых, такие кредиты, в отличие от резервирования, усиливают конкуренцию на ОМР-аукционах. Благодаря гандикапу «особые хозяйственные единицы» более эффективно ведут торг, в то время как прочие участники тоже могут побороться за получение лицензий, которые иначе были бы им недоступны. Во-вторых, кредиты для участников устанавливают цену или ценность поддержки «особых хозяйственных единиц», тем самым позволяя осуществлять перепродажу за счет финансирования кредита¹². В-третьих, такой подход по-

12. Величину кредита для участников не следует путать с социальной ценностью помощи «особым хозяйственным единицам» или со степенью неравенства условий, в которых они нахо-

звolyет снизить неэффеkтивность поддержки «особых хозяйственных единиц», поскольку те побеждают на аукционах лишь тогда, когда они выражают почти такую же готовность платить, что и другие фирмы, если не брать в расчет зарезервированные лицензии. В-четвертых, вырyчку можно поднять выше того уровня, которого можно было бы достигнуть без какого-либо кредита для участников, поскольку при небольшом уровне этих кредитов увеличение конкуренции перевешивает неэффеkтивное распределение¹³. Разумеется, доходы снизятся, если величина кредита окажется больше, чем степень неравенства условий, в которых находятся «особые хозяйственные единицы». В-пятых, при резервировании лицензий обычно появляются очень мелкие лицензии, так называемые гетто-лицензии, возможно, и вследствие сильного лоббирования со стороны обычных участников, стремящихся помешать резервированию ценных лицензий, которые могут стать объектом серьезной конкуренции. Соответственно, всеобщий скромный кредит для участников, действительный в отношении всех лицензий, предотвратит появление гетто-лицензий и позволит «особым хозяйственным единицам» эффективно участвовать в конкуренции за все лицензии. В-шестых, ценовые льготы являются гибким инструментом, позволяющим предоставлять различные льготы разным категориям

дятся. В целом, размер оптимального кредита для участников должен быть чуть меньше социальной ценности помощи «особым хозяйственным единицам», поскольку этот кредит должен компенсировать доход, полученный вопреки желанию сильнее вовлечь получателей в процесс торга. В то же время, кредит для участников может быть больше или меньше, чем степень неравенства условий, в которых находятся «особые хозяйственные единицы». Принцип максимизации дохода требует, чтобы кредит был положительным, но не превышал степени неравенства условий, потому что полная компенсация неравенства условий приведет к слишком частым победам «особых хозяйственных единиц». См.: McAfee and McMillan, 1996, p. 167.

13. Неэффеkтивное распределение создает нулевой эффект первого порядка, в то время как изменение конкуренции создает ненулевой эффект, когда кредит мал.

«особых хозяйственных единиц»; например, величина кредита может зависеть от размеров малого предприятия, хотя Верховный суд объявил такие ценовые льготы, как кредиты для участников, незаконными на аукционах в сфере телекоммуникаций¹⁴. В-седьмых, ценовые льготы могут применяться и в случае частичной собственности путем предоставления частичных кредитов.

На первом узкополосном аукционе ФКС использовала 25%-ный кредит для участников, но к «особым хозяйственным единицам» не попала ни одна из лицензий. На втором узкополосном аукционе уровень кредита был поднят до 40%, и к «особым хозяйственным единицам» отошли все лицензии, на которые распространялось действие кредита. К сожалению, неясно, был ли такой успех второго аукциона обязан повышению кредита или увеличению времени на подготовку; по-видимому, некоторые из «особых хозяйственных единиц» были фирмами, созданными именно с целью воспользоваться кредитом для участников. Собственно, реальные цены, уплаченные за лицензии с учетом выданного кредита, были лишь немного ниже цен, уплаченных за лицензии, не подпадавшие под действие кредита, и этот факт свидетельствует, что «особые хозяйственные единицы» могли почти на равных конкурировать с остальными участниками.

Частотные лимиты

Частотные лимиты, ограничивающие долю спектра, которой может владеть какой-либо из участников в данном географическом регионе, – простой способ, гарантирующий адекватную конкуренцию на рынке готовой продукции. Существующая структура рынка беспроводных услуг представляла собой дуополию. Продажи призваны были содействовать конкуренции, а частотные лимиты устанавливались таким образом, что уже существующие игроки не могли приобрести лицензию на 30 МГц там, где они уже заняли плацдарм; это гарантировало появление

14. *Adarand v. Pena*, 15 S. Ct. 2097 (1995).

по меньшей мере трех новых участников на каждом рынке. ФКС поставила себе целью обеспечить присутствие пяти конкурирующих фирм на каждом географическом рынке¹⁵. Важной чертой частотных лимитов является то, что их существенно легче претворить в жизнь, чем анти-монопольное законодательство.

Раскрытие личности претендентов

На стандартном устном аукционе скрыть личность участников трудно, хотя и не невозможно. Однако на аукционе, состоящем из нескольких раундов и проводимом с помощью компьютеров, появляется возможность скрыть личность одних участников от других. Это можно сделать, сообщая только о ценах, названных за каждую лицензию, но не о том, кто назвал эти цены, или выдав участникам идентификационные номера и объявляя их, но не делая никаких привязок между реальными участниками и идентификационными номерами.

Недостаток сокрытия личности участников состоит в том, что источник информации не только объявленная цена, но и личность того, кто ее объявил. В частности, цена, объявленная компанией, закрывающей «прореху», чтобы получить общенациональное покрытие, может быть менее значимым показателем ценности, чем цена, объявленная компанией-новичком. Возможно, более эмпирически релевантным является наличие технологической экономии от масштаба, вследствие чего информация об участии в торге крупного носителя технологии GSM может иметь больше значение для более мелких носителей, надеющихся получить доступ к аппаратуре, использование которой станет возможно лишь в том случае, если спектр будет выкуплен крупным игроком. Таким образом, идентичность других участников аукциона потенциально может влиять на называемые цены. Второй недостаток, пусть занимательный, но не имевший боль-

15. Впоследствии ФКС отменила частотные лимиты и составила проект руководства по надзору за слияниями в отрасли, который так и не был опубликован.

шого экономического значения на первом узкополосном аукционе, хотя потенциально способный приобрести значение на следующих аукционах, сводится к тому, что участники тратят немало времени, пытаясь определить, кто именно скрывается за каждым из идентификационных номеров.

Сообщение участникам только о называемых ценах имеет два основных преимущества. Во-первых, поскольку сокрытие личности затрудняет наказание за выход из картельного сговора, то оно снижает вероятность различных видов предосудительного поведения от ценового сговора до «негласного взаимопонимания». Во-вторых, сокрытие идентичности существенно затрудняет возможность различных видов «нечестной игры», наподобие той, что имела место на австралийских аукционах частот, когда один из участников пытался скупить пять смежных лицензий, а ему противодействовали в этом, поднимая цену на среднюю лицензию — «показывая средний палец», как стала известна эта стратегия. Когда единственной доступной информацией является цена, возможность успешного осуществления такой стратегии резко снижается¹⁶. В конце концов ФКС на первом аукционе решила скрывать личность участников, но сообщать их идентификационные номера. Поскольку этот аукцион проводился из кабинок, подобных кабинкам для голосования, было относительно несложно определить, к какой компании относится тот или иной идентификационный номер.

Как организовать эффективный и прибыльный аукцион

Каких успехов добились экономисты в организации аукционов и какие уроки были извлечены ими из практического опыта? Начиная с 1994 г. ФКС провела более 70 аукционов. Этот обширный опыт позволяет нам выделить несколько ключевых уроков и принципов. Пред-

16. Описание использования подобных стратегий на аукционе ФКС см.: Cramton and Schwartz 2002.

ставленные в виде резюме, эти принципы сводятся к следующему.

- Содействие информационной открытости:
Открытые аукционы;
Использование инструментов назначения цены для анализа цен.
- Содействие замещению:
Одновременная продажа лицензий;
Приведение лицензий к одному размеру;
Сжатие и «округление» размеров лицензий в целях вычисления правила активности;
Постепенное ужесточение правил активности.
- Содействие участникам в решении проблем:
Использование фиксированного шага аукциона;
Сокращение идентичности участников;
Наличие достаточного времени между раундами, позволяющего принимать продуманные решения.
- Простые, прозрачные правила.

Заключительные замечания

Ученые-экономисты, работая совместно с персоналом ФКС, и в первую очередь с экономистом ФКС Эваном Кверелом, разработали такую форму аукциона, которая использовалась в десятках стран мира для продажи частот на сумму более чем 100 млрд долларов. Эта форма отражала в себе компромиссы, осознанные лишь благодаря развитию теории аукционов в 1980-х гг. и, таким образом, служила воплощением последних достижений экономического анализа. Аукцион ФКС оказался успешным по самым различным критериям, по-видимому удачно совмещающая доходность с эффективностью.

Аукцион ФКС справедливо называли важным импульсом к тому, чтобы приемы теории игр были взяты на вооружение деловым миром. Та польза, которую экономисты приносят издавна высмеивавшему их частному сектору, была в полной мере доказана применением изощренной теории игр в реальных условиях.

Роль экономики и экономистов в аукционах ФКС заключалась не в доказательстве теоремы, обеспечивавшей оптимальный механизм для определенных условий. Напротив, она состояла в использовании существующей теории для выявления наиболее важных факторов, разработки максимально простой системы, учитывающей потребности участников рынка, и выявления тех моментов, которые могли оказаться существенными. Таким образом, теория являлась не целью, а руководством к действию.

Литература

- Коуз Рональд (2007). Федеральная комиссия по связи // *Экономическая политика*. № 3. С. 1–36.
- Ausubel, Larry, Peter Cramton, R. Preston McAfee, and John McMillan (Fall 1997). Synergies in Wireless Telephony. *Journal of Economics and Management Strategy*, 6, no. 3, 497–527.
- Ausubel, Larry, P. Cramton, and P. Milgrom (2006). «The Clock-Proxy Auction: A Practical Combinatorial Auction Design». Chapter 5 in Peter Cramton, Yoav Shoham, and Richard Steinberg, eds., *Combinatorial Auctions*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Coase, Ronald H. (1959). «The Federal Communications Commission». *Journal of Law & Economics*, 2, October, 1–40.
- Cramton, Peter, and Jess Schwartz (2002). «Collusive Bidding in the FCC Spectrum Auctions». *Contributions to Economic Analysis & Policy*, 1, no. 1.
- Cramton, Peter, Andrzej Skrzypacz, and Robert B. Wilson. «The 700 MHz Spectrum Auction: An Opportunity to Protect Competition In a Consolidating Industry»; www.cramton.umd.edu/papers/2005-2009/cramton-skrzypacz-wilson-competition-in-700-mhz-auction.pdf.
- DeMartini, Christine, Anthony M. Kwasnica, John O. Ledyard, and David Porter (1998). «A New and Improved Design For Multi-object Iterative Auctions». HSS Working Paper 1054, California Institute of Technology.
- Gandal, Neil (1997). «Sequential Auctions of Interdependent Objects: Israeli Cable Television Licenses». *Journal of Industrial Economics*, 45, September, 227–244.
- Marx, Leslie, and Steve Matthews (2000). «Dynamic Voluntary Contribution to a Public Project». *Review of Economic Studies*, 67, 327–358.
- McAfee, R. Preston, and John McMillan (1987). «Auctions and Bidding». *Journal of Economic Literature*, 25, no. 2, June, 699–738.

- (1989). «Government Procurement and International Trade». *Journal of International Economics*, 26, 291–308.
- (1996). «Analyzing the Airwaves Auction». *Journal of Economic Perspectives*, 10, Winter, 159–175.
- McMillan, John (1994). «Selling Spectrum Rights». *Journal of Economic Perspectives*, 8, no. 3, Summer, 145–162.
- Milgrom, Paul (1989). «Auctions and Bidding: A Primer». *Journal of Economic Perspectives*, 3, Summer, 3–22.
- (2004). *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milgrom, Paul, and Robert Weber (1982). «A Theory of Auctions and Competitive Bidding». *Econometrica*, 50, no. 5, September, 1089–1122.
- Plott, Charles, J. Wit, and W. C. Yang (2003). «Parimutuel Betting Markets as Information Aggregation Devices: Experimental Results». *Economic Theory*, 22, 311–351.
- Safire, William (1995). «Essay; The Greatest Auction Ever». *New York Times*, Thursday, March 16, Section A, p. 25.

Комментарий

Джереми Булов

Почему одновременная многоаундовая (ОМР) организация аукционов так удачно зарекомендовала себя на аукционе частот, проведенном ФКС в 1995 г., и во многих других случаях? По иронии судьбы, одна из причин успеха состояла в том, что такая форма практически гарантировала последовательное закрытие рынков, причем самые крупные и наиболее ценные рынки закрывались первыми. Правила активности облегчали переход от крупных лицензий к меньшим на поздних этапах торгов, а не наоборот. Это, вероятно, позволило повысить доход и способствовало решению проблемы взаимодополняемости.

Чтобы разобраться с вопросом дохода, рассмотрим пример 1 с двумя лицензиями и тремя участниками, называющими следующие цены.

ПРИМЕР 1

	Лицензия А	Лицензия Б
Участник 1	10	20
Участник 2	20	40
Участник 3	30	60

Допустим, каждому участнику разрешается купить лишь одну лицензию. Если лицензии продаются последовательно, причем меньшая лицензия А продается первой, то цены составят 10 за лицензию А (отошла к участнику 2) и 20 за лицензию Б (отошла к участнику 3, состоявшему лишь с участником 1). Если первой продается

лицензия Б, то цены составят 30 за лицензию Б (продана участнику 3, состязавшемуся с участником 2, у которого имелась альтернатива — получить лицензию А по цене, равной 10) и 10 за лицензию А. Правила аукциона, существенно облегчающие переход от более крупных лицензий на меньшим, а не наоборот, зачастую эффективно гарантируют, что меньшие лицензии не будут проданы раньше крупных¹.

Первоочередная продажа крупных лицензий дает дополнительное преимущество для их агрегирования. Укладывая вещи в багажник, большинство людей сначала кладет туда большие чемоданы. Аналогичным образом, производя агрегирование, большинство участников в первую очередь постарается завладеть самыми крупными, наиболее ценными лицензиями. Участник, заинтересованный в лицензии на Большой Нью-Йорк, может считать успехом частичное агрегирование, покрывающее город, но не все его пригороды, а то, что включает все пригороды, но не на сам город, — катастрофическим провалом².

Второй причиной для высокой оценки ОМР служит наличие у этой системы ряда существенных преимуществ перед аукционом Викри в его чистом виде, когда все участники в письменном виде называют свою цену на все комбинации лицензий и компьютер вычисляет распределение лицензий, обеспечивающее максимальную выручку, причем каждый участник получает прибавку, равную его предельному вкладу в общую стоимость. Авторы рассуждают о том, что в случае многоаундного аукциона его участники могут получать в ходе него полез-

1. Разумеется, в этом примере все строится на том, что разница в ценности больше для крупных лицензий, хотя речь и не идет об абсолютных значениях, но так обычно и бывает в реальности.

2. Некоторые наиболее серьезные проблемы агрегирования решаются путем предварительной спецификации лицензий: если все согласны с тем, что лицензии на Нью-Йорк должны достаться одному претенденту, то лицензии на отдельные районы в ходе аукциона, вероятно, будут объединены в одну лицензию.

ную информацию, позволяющую делать более эффективные ставки, чем в случае однораундового аукциона. Однако у механизма Викри есть еще один недостаток³.

Предположим, что участники назвали цены, перечисленные в следующей таблице.

ПРИМЕР 2

Участник	Цена		
	только на А	только на Б	на АБ
1	0	0	10
2	9	0	9
3	0	9	9

На аукционе Викри лицензии достанутся участникам 2 и 3 по ценам в 1 за каждую. (Поскольку общая стоимость на аукционе равна 18, а при отсутствии участника 2 или 3 она будет равна 10, то каждый из них получит прибавку, равную 8.) Соответственно, если оба эти участника в реальности оценивают лицензии в 6, а не в 9, то они могут вступить в сговор и поднять свои цены до 9 (благодаря чему стоимость лицензий для них составит не 4, а 1); и даже если они оценивают лицензии в 2, то все равно могут остаться в выигрыше, подняв цены до 9 за каждую лицензию. Таким образом, аукцион Викри крайне уязвим для сговора, поскольку совместное повышение цен позволяет участникам сговора приобрести больше лицензий по меньшим ценам. Более того, «сговор» может заключаться в том, что один участник ведет торг как два участника — если бы участники 2 и 3 рассматривались как один участник, то они бы заплатили 10, чтобы купить лицензии.

Разумеется, любой механизм может дать сбой, если участники вступают в сговор. Различие состоит в том, что в большинстве экономических моделей успешным бывает лишь «масштабный сговор». Конкурентная модель ра-

3. Аукцион Викри имеет и другие недостатки, например, когда участники едины в своей оценке предметов, выставленных на торги, ограничены в бюджете или не желают рисковать.

ботает хорошо, потому что в большинстве случаев сговор требует, чтобы в него входили почти все участники аукциона. Что же касается механизма Викри—Кларка—Гровса, то он допускает «мелкий сговор»: если самая высокая цена названа за пакет, то два игрока, ведущие торг за отдельные лицензии, могут своими силами составить выгодный сговор. (По сути, цены в примере 2 представляют собой равновесие Нэша даже при невысокой ценности лицензий для участников, хотя при некоторых условиях может потребоваться сговор⁴.)

Наконец, даже тогда, когда механизм ОМР теоретически оптимален, — как это было на европейских аукционах частот 3G, где каждый участник мог претендовать лишь на одну лицензию, — успех аукциона (в Великобритании) и его неудача (в Швейцарии и Италии) зависели от числа лицензий и других дополнительных условий, поощрявших участие в аукционе и препятствовавших сговорам. В конечном счете задача любого механизма аукциона, которую ОМР решает часто, но не всегда, состоит в том, чтобы обеспечить энергичную и относительно эффективную конкуренцию между участниками. Создатели ОМР оказали ценную услугу потребителям и налогоплательщикам во всем мире, но, как и в случае любого рецепта, этот рецепт следует использовать с оглядкой.

4. Первоначально эти соображения в отношении аукциона Викри были высказаны мной в ходе презентации на Конференции ФКС по комбинаторному аукциону в Уай-Ривер (Мэриленд), 5 мая 2000 г. Данная презентация основывалась на обсуждениях с Полом Клемперером.

Глава 8

Дерегулирование воздушных перевозок

Элизабет Бейли

Дерегулирование в сфере пассажирских авиаперевозок в немалой степени состоялось благодаря носителям новых идей. Исследователи занесли регулирование воздушного транспорта в список кандидатов на проведение реформ, показав, что те штаты, в которых регулирование было развито слабо, имели вдвое более низкие тарифы на авиаперевозки. Выходец из научных кругов проявил достаточно политического влияния, чтобы организовать в 1975 г. слушания, позволившие поставить вопрос о регулировании на повестку дня и открыть политическое окно для реформ. Телегеничный ученый, обладавший как интеллектуальной проницательностью, так и харизмой, возглавил в 1977–1978 гг. административные реформы в Комитете гражданской авиации (КГА) и внушил стране уверенность в необходимости дерегулирования авиаперевозок, закон о котором был подписан 28 октября 1978 г. (Public Law 95–504). Необходимость реформы обосновывалась как стремлением снизить тарифы для авиапассажиров, так и желанием освободить бизнес из «мертвой хватки регулирования». Образцом успешного дерегулирования воздушных перевозок стала компания *Southwest Airlines*. Будучи бюджетным авиаперевозчиком, эта компания дала отрасли импульс к снижению потребительских цен, в то же время являясь примером делового успеха. Ее рыночная стоимость возросла в 2007 г. до 10,52 млрд долларов по сравнению с 5,99 млрд долларов для *American Airlines* и 5,81 млрд долларов для *United Airlines*.

Закон о дерегулировании грузовых воздушных перевозок был подписан 9 ноября 1977 г. (Public Law 95–163),

за год до принятия закона о дерегулировании пассажирских перевозок. Принятие всеобъемлющего закона о реформе пассажирских и грузовых авиаперевозок затормозилось вследствие групповых интересов пассажирских авиаперевозчиков. Последние, предоставлявшие также услуги по доставке грузов в своих самолетах, прилагали все усилия, чтобы повлиять на темп и направление реформ в сфере пассажирских перевозок, в то же время помалкивая в отношении грузовых перевозок. Напротив, за дерегулирование грузовых перевозок выступали четыре публичные компании: *Federal Express*, *Airlift*, *Seaboard* и *Tiger*. Более того, был предложен законопроект, согласно которому грузовые авиаперевозки стали бы одной из немногих отраслей, в которых отсутствовал всякий экономический контроль. И поэтому реформа грузовых перевозок дала ряд ценных уроков для более значительной реформы пассажирского авиатранспорта, состоявшейся годом спустя. *Federal Express*, прежде работавшая только с небольшими самолетами, благодаря своей новаторской услуге экспресс-доставки за одну ночь превратилась в гиганта отрасли, за день доставляя по всему миру более 6 млн отправок и имея в 2007 г. рыночную стоимость 25,9 млрд долларов. Сегмент экспресс-доставки удовлетворил потребность в доставке высокоприоритетных отправок, существовавшую во всех экономических секторах: коммерческом, государственном и потребительском.

Трудно переоценить все то значение, которое имело дерегулирование. Конгресс методически проводил реформы регулирования во многих инфраструктурных отраслях, включая автомобильные грузоперевозки, железные дороги, телекоммуникации, кабельное телевидение, газопроводы, брокерскую деятельность, банки, добычу природного газа и коммунальные услуги. И если насаждение регулирования в 1930-е гг. отражало уверенность в неизбежности провалов рынка, то стремление к дерегулированию, характерное для конца 1970-х — начала 1980-х гг., основывалось на представлении о том, что экономическое регулирование цен и входные барьеры являются провалом государства, ведущим к нерациональному использованию ресурсов и экономической неэффектив-

ности. Считалось, что на тех рынках, где достигнуто универсальное обслуживание, ресурсами общества более разумно распорядятся сами рынки, а не регулирующие органы. Дерегулирование создало возможность для появления новых отраслей (таких, как доставка за ночь) и повысило гибкость существующих отраслей, позволяя им успешно перестраиваться.

Регулирование пассажирских авиаперевозок как кандидат на проведение реформ

Администрация Герберта Гувера в конце 1920-х гг. выставила на продажу систему маршрутов для частных почтовых авиаперевозок. Воздушные коридоры выделялись вдоль главных железнодорожных магистралей: так, *United Airlines* получила в свое владение коридор «восток–запад» через Чикаго, *Trans World Airlines* – коридор «восток–запад» через Сент-Луис и т. д. В 1938 г. был создан Комитет гражданской авиации (КГА), и его политика в отношении новых компаний на рынке отражала этот принцип разделения рынка на отдельные системы. Крупнейшие насыщенные рынки были зарезервированы для перевозчиков на магистральных линиях. Из числа этих перевозчиков КГА отбирал кандидатов для нового непрерывного обслуживания или для оказания услуг на основе конкуренции. В течение многих лет КГА отвергал десятки заявок на создание новых авиалиний для обслуживания этих маршрутов. Местные авиалинии оказывали субсидируемые услуги для небольших поселений. Эти линии обслуживали неперекрывающиеся регионы страны и служили надежным источником вспомогательного трафика для магистральных авиалиний. Ключевая идея, на которую опиралась эта структура авиаперевозок, заключалась в том, что авиалинии аналогичны железным дорогам, где конкуренция требует удвоения инфраструктуры. Но это предположение было ошибочным. Невозвратными издержками при воздушных авиаперевозках считаются аэропорты и авиакосмические системы, контролируемые, как правило, государством, а не авиалиниями. К середине 1970-х гг. на магистральных

авиалиниях Америки работало 11 крупных и 10 местных перевозчиков.

Начало критике в адрес регулирования было положено экономическими исследованиями, которые показали политикам, что реформа будет выгодна для потребителей. Ричард Кейвс [Caves, 1962] не смог найти в индустрии авиаперевозок никаких признаков экономии от масштаба на системном уровне и, соответственно, никаких признаков нужды в федеральном контроле за входом на этот рынок. Майкл Левайн [Levine, 1965] и Уильям Джордан [Jordan, 1970] составили хронику успешной работы внутренних воздушных рынков в Калифорнии, отличавшихся низким уровнем регулирования. Местные перевозчики устанавливали тарифы, примерно вдвое меньше тех, которые действовали на авиалиниях, имевших сертификаты от КГА, и предлагали частые рейсы при высокой заполненности бортов. На таких считавшихся полностью развитыми рынках, как Лос-Анджелес – Сан-Франциско, поток перевозок возрастал при появлении на рынке новых перевозчиков, работавших в пределах штата; причем этот рост происходил намного более высокими темпами, чем на других аналогичных рынках, обслуживавшихся сертифицированными перевозчиками. Более того, бюджетные местные перевозчики в Калифорнии, как правило, были прибыльными – так же, как и компания *Southwest Airlines*, работавшая с начала 1970-х гг. в Техасе. Таким образом, опыт местных перевозчиков подтверждал идею о том, что регулирование препятствует предложению низких тарифов для потребителей.

Другие убедительные свидетельства дало исследование Джорджа Дугласа и Джеймса Миллера [Douglas and Miller, 1974]. Они, наряду с прочими авторами, начали создавать более сложные модели конкуренции на авиалиниях. Эти модели показывали, что существовавший режим регулирования, при котором регулирующие органы устанавливали цены по специальной формуле в зависимости от расстояния, а перевозчики были вправе определять частоту рейсов, привел к появлению чрезмерно большого числа рейсов при их низкой загрузке. Потребители, возможно, предпочли бы получать менее каче-

ственные услуги (более загруженные самолеты) по более низким ценам, нежели более качественные услуги по более высоким ценам, однако режим регулирования не давал возможности выбрать сочетание низких цен и низкого качества. Более того, переход на реактивную авиацию, включая широкофюзеляжные лайнеры, снизил себестоимость дальнемагистральных рейсов по отношению к ближнемагистральным, однако формула для определения цен этого не учитывала. И поэтому разница между ценой и себестоимостью, как правило, находилась в прямой зависимости от длины маршрута. Но такие рейсы не приносили дополнительной прибыли вследствие недозагруженности. Напротив, в модели эффективной системы авиалиний заполненность рейсов была выше, чем в системе с наличием регулирования, и становилась более высокой для более дальнемагистральных рейсов — в первом случае вследствие того, что при возможности варьировать цены и услуги ценовые скидки обеспечивали более высокую заполненность рейсов, а в случае дальнемагистральных рейсов вследствие того, что на таких рейсах пассажиры менее чувствительны к фактору времени. Например, если кто-либо хочет попасть из Лос-Анджелеса в Сан-Франциско утром, для него имеет большое значение, вылетает ли самолет в 7.30 или в 10.00. Однако эта разница куда менее существенна в случае рейса из Лос-Анджелеса или Сан-Франциско в Нью-Йорк. В течение десяти лет и более перед реформой регулирования заполненность рейсов у всех сертифицированных перевозчиков колебалась в диапазоне от 50 до 55%.

Слушания 1975 г. по реформе регулирования воздушных авиаперевозок

Десятилетие перед 1975 г. характеризовалось двузначной инфляцией и высокой безработицей, явлением, которое получило название «стагфляция». Попытки внедрить меры контроля за заработной платой и ценами оказались неудачными. Так была подготовлена почва для реформы экономического регулирования (см.: Greenspan, 2007; Гринспен, 2010). Политическим толчком к рефор-

ме в сфере авиаперевозок стали знаменитые слушания, организованные в 1975 г. сенатором Эдвардом Кеннеди, на которых Стивен Брейер (тогда — сотрудник Гарвардской школы права, сейчас — член Верховного суда) представил убедительные доказательства. Эти слушания были посвящены трем вопросам: не слишком ли завышены тарифы КГА? Не блокирует ли КГА вход на рынок новых игроков? Не повредит ли реформа малым поселениям? Каждый из этих вопросов включал детальное эмпирическое исследование, на которое возлагалась задача насадить массовое убеждение в желательности реформы. Вокруг этой проблемы требовалось выстроить политическую коалицию, а для формирования такой коалиции необходимо было обеспечить проблеме широкую огласку.

Вопрос: «Не слишком ли завышены тарифы КГА?» — представляет собой конкретный пример того, как проходили эти слушания. На основе тарифов за 1974 г. было показано, как осуществлялись авиаперевозки в Калифорнии. Благодаря этому были обновлены научные исследования 1960-х гг. Пассажир, преодолевший 338 миль между Сан-Франциско и Лос-Анджелесом рейсом *Pacific Southwest Airlines* (PSA), платил за билет 18 долларов 75 центов; такой пассажир, как сенатор Кеннеди, чтобы проделать путь в 399 миль между Бостоном и Вашингтоном одним из рейсов, регулировавшихся КГА, платил 41 доллар 67 центов (см.: Breuer, 1982, chaps 11 and 16]), т. е. более чем вдвое больше. В ходе очень подробного анализа было показано, чем вызвана такая разница цен. Один и тот же самолет, «Боинг-727», был заполнен в среднем на 55% при наличии 121 места, когда его эксплуатировала компания *American Airlines*, а при эксплуатации в PSA при наличии 158 мест заполняемость достигала 60%. Таким образом, разница в ценах отражала в себе разную заполняемость и разную плотность компоновки. На этих двух направлениях наблюдался примерно одинаковый пассажиропоток (примерно 915 тыс. пассажиров на маршрутах Западного побережья и 981 тыс. пассажиров на маршрутах Восточного побережья), поэтому разница в ценах не была связана с разной плотностью пассажиропотока. Федеральное управление авиации предоставило данные, по-

казывавшие отсутствие дополнительных издержек, связанных с погодой. Ассоциация воздушного транспорта, которой заказали независимое исследование причин разницы в ценах, смогла объяснить лишь приблизительно по 6 долларов из каждых 20–30 долларов разницы на большинстве линий. К концу расследования ответ: «Да, тарифы КГА слишком высоки» был подтвержден в ходе публичных политических дебатов.

Аналогичным образом были изучены и прочие основные возражения, выдвигавшиеся противниками реформы. Вопрос: «Не блокирует ли КГА вход на рынок для новых игроков?» — был рассмотрен с двух точек зрения. Участники слушаний продемонстрировали, что КГА в начале 1970-х гг. ввел мораторий на новые рейсы, по политическим соображениям отказываясь принимать заявки на открытие новых линий. Выяснилось, что с 1938 по 1976 г. КГА не сертифицировал ни одного нового перевозчика на магистральных линиях. Вопросу о том, не повредит ли реформа малым поселениям, было посвящено аналогичное количество исследований. Озабоченность, оставшаяся в отношении этого вопроса после слушаний, означала, что в пакете реформ по-прежнему должно было предусматриваться субсидирование авиаперевозок для малых поселений.

Путь к реформам не завершился вместе со слушаниями Кеннеди. Слушания подняли планку, придав реформе статус серьезной проблемы. Над вопросом реформы продолжали работать президент Джеральд Форд и президент Джимми Картер, а также сенаторы Кеннеди и Говард Кэннон. На тот момент еще существовали могущественные группировки, которые выступали против реформы, — главным образом это были крупные сертифицированные авиаперевозчики и их служащие, объединенные в профсоюзы. Малые поселения, получавшие субсидии на услуги авиаперевозок, проявляли беспокойство относительно качества услуг. Компании, управляющие аэропортами, стремились сохранить свою способность зарабатывать на надежных долгосрочных контрактах с сертифицированными перевозчиками.

В большинстве исследований отмечалось, что полити-

ческие силы, обладавшие стабильностью (такие, как уже присутствовавшие на рынке компании и профсоюзы), с течением времени получают еще больше влияния над учреждениями, регулируемыми их деятельностью. Джордж Стиглер [Stigler, 1971] и Сэм Пельцман [Peltzman, 1989] предсказывали подчинение регулирующих органов этим силам. Собственно, блокирование входа на рынок можно было интерпретировать как капитуляцию КГА перед присутствующими на рынке перевозчиками. Тем не менее создавалось впечатление, что само по себе движение за реформу регулирования в большей степени придерживалось модели конкуренции между политическими предпринимателями, предложенной Джеймсом Уилсоном [Wilson, 1980], согласно которой политический предприниматель будет выступать на стороне потребителей и оказывать влияние на политические дебаты даже в том случае, если издержки реформы с большой вероятностью лягут на плечи отрасли и ее работников, объединенных в профсоюзы (см. также: Levine, 2007).

Регулирование грузовых авиаперевозок как кандидат на проведение реформ

В том, что касается грузовых перевозок, КГА разрешал перевозить грузы в самолетах всех типов на любом маршруте, на котором данная компания имела право на перевозку пассажиров. Комбинированные самолеты обычно перевозили пассажиров днем, а не ночью, поскольку день лучше подходил для пассажирских, а ночь — для грузовых перевозок. Кроме того, имелись четыре публичные компании, занимавшиеся только грузовыми перевозками, и три из них были сертифицированы в этом качестве. Как правило, они работали и на внутренних, и на международных направлениях. Четвертым был местный оператор (воздушное такси) *Federal Express*, на которого действие регулирования не распространялось. *Federal Express* использовал только очень маленькие самолеты (не более 7500 фунтов коммерческой нагрузки) — такие, как *Falcon jet*. Отметим, что коммерческая нагрузка «Боинга-727» (небольшой грузопассажирский лайнер) достигала 40 тыс. фунтов.

С 1956 по 1977 г. не было сертифицировано ни одной новой грузовой авиалинии. Фактически все воздушные грузоперевозчики были привязаны к маршрутам, полученным ими при сертификации в конце 1940-х — начале 1950-х гг. с целью предотвращения их конкуренции с пассажирскими перевозчиками. На любого нового кандидата возлагалась обязанность доказать, что его услуги будут отвечать условиям «удобства и необходимости для общества». А это означало, что уже работавшие перевозчики могли заблокировать появление конкурентов на своих маршрутах. КГА отвергал подававшиеся такими фирмами, как *Flying Tiger*, запросы о продлении маршрутов. Кроме того, КГА отвергал и прошения, подобные тому, что поступило в 1975 г. от *Federal Express*, пытавшегося добиться разрешения на эксплуатацию пяти более крупных самолетов, вследствие чего *Federal Express* на своих наиболее загруженных рынках был вынужден использовать множество небольших самолетов, летавших крыло к крылу. Само регулирование осуществлялось с удручающей медлительностью. Находившиеся в ведении КГА цены устанавливались на основе усредненных тарифов, зависевших исключительно от размера груза и дистанции и не учитывавших своевременность доставки. Кроме того, КГА устанавливал такие тарифы на перевозку грузов пассажирскими самолетами, которые делали услуги грузопассажирских перевозчиков более предпочтительными по сравнению с чисто грузовыми. Начавшееся в 1970 г. по инициативе КГА изучение тарифов на внутренние грузовые авиаперевозки к 1977 г. так и не завершилось. Более того, Комиссия по торговле между штатами запретила авиаперевозчикам транспортировать воздушные грузы автомобильным транспортом на расстояние более 25 миль от аэропорта. Это требование вынуждало авиаперевозчиков заключать контракты с автоперевозчиками на доставку грузов по назначению. Тем не менее Комиссия по торговле между штатами, как и КГА, не разрешала брать более высокую цену за ускоренную доставку. Более того, необходимость координации между движением грузовиков и авиарейсами вела к экономической неэффективности. Пассажиры предпо-

читают беспересадочные рейсы, и точно так же подобная услуга является существенным элементом эффективной доставки в сортировочные центры и логистики.

В 1976 г. КГА, председателем которого был Джон Робсон, предложил Конгрессу полностью отделить грузовые авиаперевозки от пассажирских и провести в этой сфере полноценную реформу экономического регулирования. Подобная реформа выходила за рамки мер, предлагавшихся на тот момент сенатором Кеннеди и администрацией президента Форда. Вход на рынок рекомендовалось незамедлительно сделать свободным для сертифицированных грузоперевозчиков и уже существовавших местных грузоперевозчиков. Новые перевозчики были бы допущены на рынок год спустя. Предлагалось считать законными все тарифы, кроме тех, которые будут признаны хищническими или создающими несправедливую дискриминацию. Законопроект о всеобъемлющей реформе (касающейся как пассажирских, так и грузовых перевозок) стал темой слушаний, состоявшихся в 1977 г. Реформа регулирования воздушных перевозок по-прежнему служила предметом разногласий вследствие наличия заинтересованных групп, опасавшихся пострадать в результате реформы. Однако сертифицированные и местные грузоперевозчики совместно выступили с призывом к реформе регулирования. Грузопассажирские перевозчики (на магистральных и местных направлениях) не обладали заметным голосом в вопросе о реформе грузоперевозок. Таким образом, была создана сцена для успешной клиентской политики, по выражению Уилсона. Грузоперевозчики, надеявшиеся выиграть благодаря реформе, выступали за нее единым фронтом, в то время как оппозиция была раздроблена. Юристы компаний *Flying Tiger* и *Federal Express* вели активную работу с комитетами Конгресса; и, когда стало ясно, что всеобъемлющий законопроект не будет принят, если из него не убрать вопрос о реформе пассажирских авиаперевозок, сенатор Говард Кэннон внес поправку о том, что дерегулированию подлежат только грузовые авиаперевозки. Эта поправка была одобрена 20 октября 1977 г., законопроект с соответствующей поправкой был подписан президен-

том Картером 9 ноября 1977 г. (Public Law 95–163). Закон позволял грузовым авиаперевозчикам эксплуатировать более крупные самолеты, составлять расписание рейсов без всяких географических ограничений и устанавливать цены в соответствии с рыночной ситуацией.

Как пишет Эндрю Кэррон [Carron, 1981], дерегулирование грузовых авиаперевозок обернулось мгновенным успехом для всех грузовых авиакомпаний. Цена на акции *Federal Express* выросла с 9 долларов 16 центов в октябре 1977 г. до 34 долларов 75 центов в декабре того же года. За те же два месяца акции *Flying Tiger* поднялись в цене с 11 долларов 13 центов до 16 долларов 38 центов. При этом транспортный индекс Доу-Джонса (упавший на 2,2% за год до дерегулирования грузовых перевозок) вырос за эти же месяцы примерно на 5,5%. *Federal Express* сразу же начал приобретать грузовые реактивные самолеты, каждый из которых по своим размерам в 7 раз превосходил самый крупный самолет компании до дерегулирования. За первый год после дерегулирования грузоперевозок масштабы последних резко выросли, причем города, которые прежде не обслуживались грузовыми авиаперевозчиками, выиграли больше всех после открытия этих рынков в результате дерегулирования. Например, объем грузоперевозок *Federal Express* возрос в 1978 г. на 38% по сравнению с ростом на 15% за 1977 г. Предсказания о том, что отрасль в переходный период ожидает хаос, не оправдались. Таким образом, дерегулирование грузовых перевозок прошло успешно после аналогичного успеха экспериментов по дерегулированию пассажирских авиаперевозок в Калифорнии и Техасе. Этот эксперимент значительно облегчил принятие в следующем году закона о более широком дерегулировании пассажирских перевозок.

Дерегулирование пассажирских авиаперевозок в 1978 г.

Альфред Кан вступил в должность председателя КГА летом 1977 г. Кан пользовался в научных кругах авторитетом как автор выдающегося трактата об экономике регулирования [Kahn, 1971], но он же с успехом выступал в каче-

стве свидетеля перед Конгрессом и имел доступ к Белому дому. Кана окрестили «отцом дерегулирования». Он сколотил команду, включавшую автора данной главы (в качестве комиссара), бывших научных работников Майкла Левайна и Дариуса Гэскинса (в качестве старших сотрудников), Филипа Бейкса (сотрудника конгресса, позже ставшего генеральным советником КГА), а впоследствии — Мэри Шуман (сейчас — Мэри Бойес) из команды Белого дома, занимавшейся внутренней политикой. Члены команды из числа сотрудников КГА на своих еженедельных встречах придерживались правила «открытых дверей» и активно продвигали политику, направленную на административное завершение дерегулирования. В том, что касается цен, КГА немедленно создал возможности для гибкой политики скидок, попросив перевозчиков объяснить, почему до 35% всех билетов нельзя продавать по тарифам, которые бы позволили заполнить все места на рейсах в периоды между пиками перевозок. Создание возможности для гибкого снижения тарифов перед тем, как разрешить гибкое повышение тарифов, было выгодным и для потребителей, и (по крайней мере в краткосрочном плане) для самих перевозчиков. За таким подходом стояла идея о том, что подобная стратегия, при которой все окажутся в выигрыше, докажет пользу дерегулирования и сделает Конгресс более уступчивым при принятии закона о дерегулировании воздушных перевозок. Что же касалось входа на рынок, то существовала необходимость открытия системы для входа новых игроков таким способом, который был бы совместим с административными процедурами. Выход был найден в использовании недозагруженных аэропортов. Если такие аэропорты, как Ньюарк, Балтимор, Мидуэй или Сан-Хосе, недоиспользовались в пределах соответствующего городского округа, то перевозчикам предлагалось ответить на вопрос, не следует ли КГА допустить новые компании на линии, ведущие в эти аэропорты и из них. Опять же идея состояла в том, чтобы применять стратегию, выгодную и для отрасли, и для городов, и способную примирить Конгресс с дерегуляционной повесткой дня (см.: Bailey, Graham, and Kaplan, 1985).

Убежденность и энергичная работа команды КГА сыграли свою роль в прохождении через Конгресс в 1978 г. закона о дерегулировании. Этому способствовал и успех дерегулирования грузовых авиаперевозок. Закон о дерегулировании пассажирских перевозок был подписан 28 октября 1978 г. (Public Law 95–504). В этом законе предполагалось постепенное сокращение регулирования со стороны КГА с тем, чтобы дерегулирование в отношении входа на рынок было завершено к 31 декабря 1981 г., а регулирование цен прекратилось двумя годами позже. К январю 1985 г. КГА должен был полностью завершить свои дела. Сохранявшиеся за КГА обязанности в части ведения зарубежных переговоров и услуг авиаперевозок для мелких общин предполагалось передать Министерству транспорта. Антимонопольные полномочия комитета передавались в Министерство юстиции. Вопросы безопасности оставались в ведении Федерального управления авиации.

Дерегулирование пассажирских авиаперевозок с точки зрения потребителей

Дерегулирование позволило устранить административный контроль за ценами, благодаря чему цены в среднем снизились. Массовые издания (*Economist*, June 16, 2007; *USA Today*, July 24, 2007) сообщали, что средний тариф в центах за милю с поправкой на инфляцию сократился с 1977 г. вдвое. Цена, которую пассажиры платили за то, чтобы пролететь одну милю, снизились с 10,08 цента в 1970 г. до 4,20 цента к концу 2006 г. (в ценах на пассажиро-мили 1978 г.). Дерегулирование цен сохранило и углубило тенденцию к снижению тарифов на авиаперевозки, несмотря на то что цены на другие дорогостоящие товары и услуги (например, обучение в колледже) выросли. Считается, что в целом по стране снижение цен не отличалось от того, что имело место в штатах, где отсутствовало регулирование (в Калифорнии и Техасе), в 1960-х — начале 1970-х гг. Однако экономисты провели более углубленные исследования, свидетельствовавшие о том, что выгода для потребителей от снижения тари-

фов была значительной, но все же не столь большой. Моррисон и Уинстон [Morrison and Winston, 1995] разработали тщательно построенную контрфактическую модель с использованием регулируемых стандартных уровней тарифов в отрасли (PCUT). Идея состояла в том, что корректным будет сопоставление средних цен, которые устанавливались бы регулирующим органом, если бы он продолжал существовать, и цен на рынке при отсутствии регулирования. Эта контрфактическая модель была обновлена по состоянию на 2005 г. в работе Боренштейна и Роуз [Borenstein and Rose, 2008], где отмечалось, что реальные тарифы были лишь примерно на 30% ниже, чем тарифы, рассчитанные по формуле PCUT для 2005 г. Однако и при таком, не столь значительном, сокращении цен благосостояние потребителей повысилось за тот год примерно на 28 млрд долларов. Кроме того, так же, как и предсказывалось, увеличилась заполненность рейсов — с 60% в середине 1980-х гг. до более чем 70% в 1990-х гг.

Дерегулирование привело к колоссальной дисперсии цен как на одинаковых, так и на разных маршрутах. В том, что касается разных маршрутов, тарифы сильнее упали на длинных маршрутах, как и предсказывали Дуглас и Миллер. Разброс цен на одинаковых маршрутах стал неожиданностью и в первую очередь произошел вследствие создания авиакомпаниями сложных систем управления доходами, позволяющих отличить деловые поездки от развлекательных с помощью таких инструментов, как правило, согласно которому рейсы на вечер субботы обычно не используются в деловых целях. Напротив, бонусные программы для часто летающих пассажиров создавали преимущества для тех, кто летает по делам, и были направлены на выработку лояльности потребителей к компании путем повышения статуса и выдачи бесплатных билетов. Другие бизнес-инновации включали создание системы компьютерного резервирования, возникшей в первые годы после дерегулирования, и сравнительно недавно появившуюся продажу билетов через Интернет.

Другим непредвиденным аспектом дерегулирования авиаперевозок стало почти моментальное преобразо-

вание сетей авиалиний из линейных систем «от точки к точке», созданных под эгидой КГА, в сети звездообразного типа. Такие сети позволили оптимизировать расписание рейсов, благодаря чему потребители теперь могли вылететь рано утром, закончить за день дела и вечером вернуться домой. Моррисон и Уинстон [Morrison and Winston, 1986] выяснили, что повышение частоты рейсов благодаря дерегулированию было выгодно для тех, кто летал по делам. Однако создание звездообразных систем перевозок означало также, что один перевозчик мог установить более-менее монопольный контроль над узловым аэропортом.

Теория состязательности, в наиболее полном виде разработанная Уильямом Баумолем, Джоном Панзаром и Робертом Уиллигом [Baumol, Panzer and Willig, 1982], гласит, что те рыночные сегменты, в которых присутствуют элементы естественной монополии, можно освободить от прямого регулирования, поскольку появление новых игроков или одна лишь угроза этого появления оказывают на монополиста дисциплинирующее воздействие в плане устанавливаемых им цен. Большинство авиалиний обслуживалось только одной компанией. Более того, самолеты считались «предельными издержками с крыльями», которые легко было перебросить с одного рынка на другой. Тем не менее в 1980–1990-х гг. появление новых игроков не препятствовало монопольному ценообразованию, особенно в узловых аэропортах, где на одного перевозчика приходилось не менее 50% регулярного пассажирооборота. Типичной была монопольная наценка примерно в 20% (см. историю исследований по этому вопросу: Borenstein and Rose, 2008). Интересное исключение из этого правила освещается в исследовании Гулсби и Сиверсона [Goolsbee and Syverson, 2006]. Его авторы обнаружили, что возможность входа *Southwest Airlines* на маршруты типа «от точки к точке» между аэропортами, в каждом из которых *Southwest* уже присутствует, приводит к снижению цен примерно на 60% от того уровня, который был бы обеспечен реальным входом компании на эти маршруты. Таким образом, *Southwest Airlines* привносит определенную состязательность на де-

регулируемый рынок. Вообще, диспаритет цен в узловых аэропортах за последние годы снизился благодаря росту рыночной доли новых бюджетных перевозчиков. Их рыночная доля, составлявшая менее 5% в 1980 г., выросла примерно до 10% в 1995 г. и почти до 30% в 2007 г.

Выгода для потребителей обеспечивалась и распространением беспосадочного сообщения, которое стало доступно примерно в 26% городов. Этот процесс был связан с широким использованием региональных реактивных лайнеров, в 1997 г. почти не применявшихся, а в 2005 г. обслуживавших почти треть всех внутренних коммерческих рейсов. Быстрое внедрение этих новых технологий демонстрирует гибкие возможности дерегулируемой отрасли к перестройке (см.: Borenstein and Rose, forthcoming).

Структура отрасли за 1978–2007 гг. претерпела драматические изменения. Многие бывшие магистральные перевозчики скупили местных перевозчиков, работавших в их узловых городах (так, *Northwest* купил *Republic*, *Continental* приобрел *Frontier*, а *Trans World* купил *Ozark*). Мотивом для этих покупок, возможно, послужила стабильная и положительная (отнюдь не циклическая) прибыль местных перевозчиков (см.: Bailey and Williams, 1988). Поскольку пассажиры отдавали решительное предпочтение беспересадочным рейсам, другим фактором, обуславливавшим слияния, служила также стратегия обслуживания всего внутреннего рынка (так, *Delta* купила *Western*, а *US Airways* получила *PSA* и *Piedmont*). Консолидация также включала поглощение многих новых бюджетных перевозчиков. В настоящий момент двое из оставшихся семи крупных перевозчиков (имеющих рыночную долю не менее 5%) — *Southwest Airlines* и *US Airways* — управляются новым низкобюджетным перевозчиком (они стали собственностью *America West*).

В сфере воздушных перевозок наблюдались не только консолидация и появление на рынке новых игроков, но и финансовые проблемы, и уход с рынка. Был ликвидирован ряд авиакомпаний (скажем, *Braniff*, *Eastern* и *Pan American*). Другие (например, *Continental*, *Northwest*, *United*, *US Airways* и *Delta*) воспользовались законом о банкрот-

стве — не для того, чтобы выйти из отрасли, а с целью разорвать трудовые договоры и/или переложить издержки по пенсионным выплатам со своих плеч на плечи государства. Аэропорты и диспетчерские службы (находившиеся в собственности государства) не поспевали за ростом отрасли, последовавшим за ее дерегулированием. Более того, перевозчики, работавшие в узловых аэропортах, могли оптимизировать сети своих линий лишь с запозданием, обусловленным неустранимыми факторами [Mayer and Sinai, 2003, p. 1194–1215]. Неудивительно, что, когда эти задержки стали чрезмерными, в Конгрессе снова начались дискуссии о введении умеренного регулирования: по крайней мере, в конце 1980-х гг. выдвигалось требование придерживаться реализма при составлении расписаний авиарейсов, а сегодня на повестке дня стоит закон о правах пассажиров. В работе Левайна [Levine, 2007] содержится интересная точка зрения на проблемы возвращения к регулированию в сфере пассажирских авиаперевозок, вызванные упразднением независимого регулирующего органа и отсутствием единства в отрасли (ввиду противостояния традиционных и новых перевозчиков). Также раздаются жалобы на неудобства, созданные усилением мер безопасности после 11 сентября 2001 г. В тот момент отрасли была оказана финансовая помощь, а впоследствии функцию обеспечения безопасности в аэропортах взяло на себя федеральное правительство.

Наконец, выгоды для потребителей, связанные с дерегулированием пассажирских авиаперевозок, включают эффект перелива, вызванный на международной арене снижением тарифов в США и повышением эффективности воздушных сообщений. Многие зарубежные авиакомпании находились в собственности государства, и процесс их приватизации (так, *British Airways* были приватизированы в 1983 г.) отчасти был обусловлен стремлением зарубежных авиакомпаний конкурировать на равных с дерегулируемыми американскими авиакомпаниями. Кроме того, важным фактором как на внутренней, так и на международной арене стало появление низкобюджетных перевозчиков (таких, как *Laker*, *Ryanair*, и *Vir-*

gin). В Европейском союзе свобода входа на рынок была окончательно обеспечена в 1997 г. Однако в международном масштабе регулирование авиаперевозок сохраняется, принимая такую форму, как ограничения на продажу авиакомпаний зарубежным владельцам и на доступ к международным аэропортам перевозчиков, желающих предложить новые услуги. Перед лицом этих ограничений многие авиакомпании вступили в альянсы, позволяющие совместно выполнять бонусные программы для часто летающих пассажиров и составлять более эффективные расписания рейсов.

Дерегулирование грузовых авиаперевозок с точки зрения потребителей

Проведя в 1977 г. дерегулирование грузовых авиаперевозок, а в 1980 г. — автомобильных грузовых перевозок между штатами, Конгресс создал серьезные возможности для сертифицированных грузовых авиаперевозчиков и перевозчиков, оказывающих экспресс-услуги. Волна слияний, последовавшая за дерегулированием пассажирских перевозок, существенным образом сказалась на структуре рынка. Она же стала заметным явлением и в сфере грузовых авиаперевозок. *Flying Tiger* объединилась с *Seaboard*, а в 1981 г. попыталась завладеть международными рейсами *Airlift*. В 1989 г. *Federal Express* купил *Flying Tiger*, чтобы закрепить за собой право посадки в крупных международных аэропортах и тем самым создать единую систему внутренних и международных перевозок. Другим крупным частным грузоперевозчиком в США является компания *United Parcel Service*, которая в 1999 г. осуществила первичное предложение акций (в 2007 г. рыночная капитализация компании составила 71 млрд долларов).

Важным аспектом эпохи, последовавшей за дерегулированием пассажирских авиаперевозок, был упор на переход к сетям авиалиний звездообразного типа. Подобные сети имели важное значение и при воздушной экспресс-доставке. Узловым аэропортом для ночных рейсов *Federal Express* стал Мемфис. Что касается изменений в логистике, то *Federal Express* в 1979 г. перевела всю ин-

формацию, связанную с грузами, в центральную компьютеризированную систему, в 1980 г. установила в своих грузовиках цифровые системы диспетчеризации, а в 1982 г. ввела гарантию доставки к 10.30 утра. С 1994 г. компания стала предлагать возможность онлайн-отслеживания, а затем вступила в альянс с американской почтовой службой [Birra, 2005]. Кроме того, для *Federal Express* было сделано исключение из положений о частной экспресс-доставке, позволявшее производить частную доставку срочных сообщений, если цена за доставку составляет не менее 3 долларов или вдвое превышает тариф первого класса [Crew, 1996]. В стране существует значительный спрос на услуги по ускоренной приоритетной доставке, несмотря на то что та производится по повышенным тарифам. Однако, как мы видели, КГА и Комиссия по торговле между штатами, устанавливая тарифы, не принимали во внимание фактор времени, поэтому колоссальный успех экспресс-доставки не был бы возможен при прежней системе регулирования грузовых перевозок.

После дерегулирования воздушных грузоперевозок КГА приостановил действие многих требований в отношении отчетности. И поэтому у нас нет возможности провести контрфактуальное исследование цен, подобное тому, что было осуществлено в отношении пассажирских перевозок с использованием РСУТ. Однако в работе Хаммелса [Hummels, 2007] производится попытка собрать данные, которые отражали бы изменение тарифов на перевозку грузов с течением времени. Автор показывает, что тарифы на грузоперевозки росли в течение 1970-х гг. вплоть до 1980 г. (вследствие повышения цен на нефть), а затем с 1980 по 1993 г. снижались в среднем на 2,52% в год. Согласно другому индексу, цены на внутренние воздушные грузоперевозки с 1990 по 2001 г. снижались на 2,5% в год, а затем выросли вследствие повышения издержек на обеспечение безопасности после 11 сентября 2001 г. Воздушные грузоперевозки, согласно этим данным, составляя в 1995 г. незначительную долю в американской торговле, в 2004 г. равнялись уже трети стоимости американского импорта. Эта тенденция была отчасти обусловлена развитием технологий в авиации (переходом на широко-

фюзеляжные самолеты) и в океанском судоходстве (контейнеризация). Кроме того, свою роль сыграла и смена потребительских предпочтений, вследствие которой дорогие товары в настоящее время занимают более значительную долю в торговле. Хаммельс [Hummels, 2007] приводит пример с ввозом бутылки вина из Франции. Цена в 8 долларов на перевозку бутылки воздухом вдвое превышает цену в 4 доллара на ее перевозку морем. Если сама бутылка вина стоит 16 долларов, то эти дополнительные издержки повысят общую цену на 25%, но если бутылка стоит 160 долларов, то дополнительные издержки на перевозку воздухом снизятся до 2,5% от окончательной цены. Потребитель более склонен к использованию дорогостоящего способа доставки в том случае, когда ее стоимость меньше отражается в окончательной цене товара.

Эванс и Харриган [Evans and Harrigan, 2005] рассматривают случай, когда спрос на своевременность доставки исходит от производителей, а не потребителей. В случае частого пополнения запасов товара оптимальная организация торговли с небольшими запасами требует использования штрихкодов для отслеживания ежедневных продаж каждого вида товара, электронного обмена данными между розничными продавцами и поставщиками и наличия современных распределительных центров. Сущность оптимальной организации торговли состоит в быстром реагировании на колебания спроса вместо создания больших запасов товара. На переднем крае этой новой эры находятся доставка в точные сроки и воздушная экспресс-доставка. Последовательная и надежная доставка грузов за ночь на национальном, а впоследствии и на международном уровнях стала крупным прорывом и для розничных торговцев, и для производителей. Осуществление такой системы представляло собой серьезную задачу транспортной логистики. Обеспечение сохранности отправок, абсолютно точное ведение документации и мгновенное отслеживание грузов создавали новые возможности для бизнеса. При режиме регулирования воздушная экспресс-доставка находилась в зачаточном состоянии ввиду ограничений на размер самолетов. После дерегулирования отрасли

она достигла процветания, представляя собой одну из новых высокотехнологичных услуг с высокой добавленной стоимостью. Эванс и Харриган изучают проблему дерегулирования, объясняя влияние расстояний на структуру торговли в первую очередь повышением важности своевременной доставки. Производство тех товаров, которые требуют своевременной доставки, быстрее растет в соседних странах, чем в Азии, — по крайней мере, это касается импорта одежды в США.

Заключительные замечания

Регулирование авиаперевозок, как представляется, отвечало интересам существовавших перевозчиков. Оно препятствовало входу на рынок новых игроков, будь то бюджетные пассажирские перевозчики (такие, как *Southwest Airlines*) или перевозчики, стремящиеся организовать своевременную доставку (например, *Federal Express*). Дерегулирование привело к процветанию таких перевозчиков и позволило существенно снизить цены на пассажирские перевозки и обеспечить более своевременную доставку в сфере грузовых перевозок.

Что касается предвиденных и непредвиденных аспектов реформы, то экономисты весьма точно спрогнозировали выгоду для потребителей от снижения цен. Сенатор Кеннеди строил свою стратегию реформы именно на этом прогнозе и не ошибся. Меньшего успеха экономисты добились с предсказаниями в отношении таких аспектов бизнеса, как маркетинг (формирование лояльности к брэнду), операции (создание сетей, оптимизирующих транспортные потоки) и инновации в логистике (системы доставки точно в срок).

Воздушные перевозчики больше не связаны по рукам и ногам, как это было в эпоху экономического регулирования. Однако после дерегулирования в отрасли воздушных перевозок не сразу сложилось новое равновесное состояние. Напротив, дерегулирование привело к появлению на свет множества креативных инноваций. Создавались и перестраивались новые отрасли и фирмы. По-новому велись операции. Потребители колоссально

выиграли от снижения тарифов. Дерегулирование позволило создать динамичный рынок, лишенный прежней статичности.

Литература

- Гринспен, Алан (2010). *Эпоха потрясений*. М.: Альпина бизнес букс.
- Bailey, Elizabeth E., David R. Graham, and Daniel R. Kaplan. (1985). *Deregulating the Airlines*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bailey, Elizabeth E., and Jeffrey R. Williams (1988). «Sources of Economic Rent in the Deregulated Airline Industry». *Journal of Law and Economics* 31: 173–202.
- Baumol, William J., John C. Panzer, and Robert Willig (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Bruce Jovanovich.
- Birla, Madan (2005). *FedEx Delivers*. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons.
- Borenstein, Severin, and Nancy L. Rose. «How Airline Markets Work... or Do They? Regulatory Reform in the Airline Industry». In Nancy L. Rose, ed., *Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned*. Boston: National Bureau of Economic Research, (forthcoming).
- Breyer, Stephen (1982). *Regulation and Its Reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Carron, Andrew S (1981). *Transition to a Free Market: Deregulation of the Air Cargo Industry*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Caves, Richard (1962). *Air Transport and Its Regulators: An Industry Study*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Crew, Michael A. (1996). «Competition in Postal Service: International Perspectives». In Edward L. Hughes, ed., *The Last Monopoly: Privatizing the Postal Service for the Information Age*. Washington, D. C.: Cato Institute, 91–102.
- Douglas, George W., and James C. Miller III (1974). *Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Evans, Carolyn L., and James Harrigan (2005). «Distance, Time and Specialization: Lean Retailing in General Equilibrium». *American Economic Review*, 95 (1) (March): 292–313.
- Goosbee, Austan, and Chad Syverson (2006). «How Do Incumbents Respond to the Threat of Entry? Evidence from Major Airlines». National Bureau of Economics Working Paper 11072, revised.
- Greenspan, Alan (2007). *The Age of Turbulence*. New York: Penguin Press.
- Hummels, David (2007). «Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization». *Journal of Economic Perspectives* 21 (3) (Summer): 131–154.

- Jordan, William A. (1970). *Airline Regulation in America: Effects and Imperfections*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Kahn, Alfred E. (1971). *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. New York: John Wiley & Sons.
- Levine, Michael E. (1965). «Is Regulation Necessary? California Air Transportation and National Regulatory Policy». *Yale Law Journal* 74 (July): 1416–1447.
- (2007). «Regulation, the Market, and Interest Group Cohesion: Why Airlines Were Not Reregulated». In Mark K. Landy, Martin A. Levin, and Martin Shapiro, eds., *Creating Competitive Markets: The Politics of Regulatory Reform*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 215–246.
- Mayer, Christopher, and Todd Sinai (2003). «Network Effects, Congestion Externalities and Air Traffic Delays; or, Why Not All Delays Are Evil». *American Economic Review* 93 (4) : 1194–1215.
- Morrison, Steven, and Clifford Winston (1986). *The Economic Effects of Airline Deregulation*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- (1995). *The Evolution of the Airline Industry*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Peltzman, Sam (1989). «The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation». *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 1–41.
- Stigler, George (1971). «The Theory of Economic Regulation». *Bell Journal of Economics and Managerial Science* 3, 3–21.
- Wilson, James Q., ed. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books..

Комментарий

Нэнси Л. Роуз

Как справедливо пишет в данной главе Элизабет Бейли, трудно переоценить значение произошедшего в конце 1970-х гг. дерегулирования в сфере американских воздушных перевозок. Это дерегулирование находилось в авангарде революции, способствовавшей дерегулированию, реструктуризации и проведению реформ регулирования, основанных на принципах рынка, в широких секторах глобальной экономики. Эта победа публичной политики, принесла значительные прямые и косвенные выгоды, не только преобразовала американский рынок грузовых и пассажирских авиаперевозок, но и послужила образцом для реформ на рынках авиаперевозок по всему миру и содействовала применению логистических и прочих инноваций, преобразовавших сам способ организации бизнеса. Кроме того, дерегулирование стало триумфом экономической науки, которая произвела критический анализ, позволивший поставить вопрос о дерегулировании воздушных перевозок на политическую повестку дня, и выдвинула из своих рядов многие ключевые политические фигуры, способствовавшие доведению реформ до успешного завершения. Не особо преувеличивая, эти события можно назвать одним из звездных часов эмпирической микроэкономики.

Как же экономика внесла свой вклад в отказ от политики регулирования, осуществлявшейся в течение десятилетий, и в борьбу с противниками реформы? Здесь особого внимания заслуживают три фактора. Первый — наличие множества исследований, сочетающих микротеоретические модели со строгим институционально-эмпирическим анализом. В данной главе называются некоторые

из наиболее известных работ: доскональное исследование Кейвса [Caves, 1962] «Воздушный транспорт и его регулирование»; проведенные Левайном [Levine, 1965] и Джорданом [Jordan, 1970] убедительные сопоставления колоссально различающихся между собой тарифов на нерегулируемых рейсах внутри штатов и на рейсах между штатами, находившихся под контролем КГА; работа Дугласа и Миллера [Douglas, Miller, 1974], содержащая структурный анализ, демонстрирующий тщетность попыток КГА повысить прибыльность воздушных перевозок путем повышения тарифов в условиях преобладания неценовой конкуренции, связанной с частотой рейсов. Эти исследования, однако, составляли лишь самую верхушку целого айсберга экономических исследований, посвященных регулированию вообще и регулированию авиаперевозок в частности. (См., напр., двухтомный трактат Кана «Экономика регулирования»: Kahn, 1971.)

По моему мнению, второй фактор — преобладание «одноруких» экономистов среди исследователей экономического регулирования. Результаты исследований в этой сфере, как правило, отличались ясностью и логичностью: никакая «вторая рука» не отвлекала от основного вывода, не уводила в сторону и не запутывала картину. Как свидетельствует Роджер Нолл, «самое приятное в изучении отраслевой организации и регулирования — то, что вы... никогда не рискуете попасть пальцем в небо, объявив регулирование в конкретном секторе глупостью. Мне не известна ни одна крупная исследовательская работа, принадлежащая перу экономиста... из числа созданных за последние десять лет, автор которой приходил бы к выводу, что конкретная отрасль [при отсутствии регулирования] работала бы менее эффективно, чем при наличии регулирования» [Derthick and Quirk, 1985, p. 54].

Джеймс К. Уилсон [Wilson, 1980] освещает ту роль, которую в осуществлении подобных реформ играют «политические предприниматели». Ключевую роль сыграло решение сенатора Эдварда Кеннеди поставить вопрос о дерегулировании авиаперевозок на политическую повестку дня, принятое под влиянием многочисленной экономической литературы, последовательно доказы-

вавшей, что регулирование, осуществлявшееся КГА, вело к завышенным ценам [Breuer, 1982]. Однако выборные должностные лица были не единственными политическими предпринимателями, внесшими свой вклад в дерегулирование авиаперевозок. Третий важный фактор — нахождение на ключевых политических ролях экономистов, хорошо разбирающихся в отраслевой организации и экономике регулирования и полных решимости использовать свое положение для проведения необходимых изменений совместно с политическими реформаторами. Администрация Джеральда Форда назначила таких экономистов, как Джордж Идс, Пол Макэвой, Джеймс Миллер и Джон Сноу, на различные должности, позволявшие им проводить выдвинутую администрацией повестку дня по усилению конкуренции и поддерживать таких политиков, как председатель КГА Джон Робсон, проводивший в рамках комиссии эксперименты по ослаблению режима регулирования. Звездную роль в дерегулировании воздушных перевозок, несомненно, сыграли назначенный Джимми Картером Фред Кан и его коллеги по КГА, включая сопредседателя (и автора этой главы) Элизабет Бейли и начальников Бюро Дариуса Гэскинса и Майкла Левайна. Решение Кана провести реформу силами самого КГА оказало решающее влияние на принятие в 1978 г. Закона о дерегулировании воздушных перевозок. Осуществленное КГА административное «дерегулирование» цен и расширение возможностей для входа продемонстрировали эффективность более сильной конкуренции на рынках авиаперевозок, в то же время принципиально изменив расклад политических интересов в сражении, развернувшемся вокруг дерегуляционных законов (см. главу о Кане в книге Томаса Маккроу «Пророки регулирования»: McCraw, 1984).

Оценке влияния, оказанного дерегулированием воздушных перевозок в течение тридцати лет, прошедших после принятия Закона о дерегулировании воздушных перевозок в 1978 г., посвящена обширная экономическая литература. В большинстве этих исследований отмечают серьезные выгоды, принесенные дерегулированием. Несмотря на эти результаты, время от времени раздаются призывы вернуться к режиму регулирования. Отрасль

сталкивается с многочисленными вызовами: сложная система цен отталкивает многих пассажиров, перегруженность аэропортов и задержки рейсов приводят к серьезным материальным издержкам и неудобствам, финансовая неустойчивость влечет за собой колебания прибыльности и денежные проблемы, а регулирование, сохраняющееся на большинстве международных рынков авиaperевозок, по-прежнему ограничивает глобальную конкуренцию. Одни из этих проблем порождаются «запутанностью» конкуренции, хотя важно помнить, что ее выгоды намного превышают плюсы «более аккуратной» системы с регулированием, и этот урок вполне достоин повторения. Другие проблемы — такие, как издержки, связанные с перегруженностью, которая, в свою очередь, вызвана искажениями в ценах, выставляемых аэропортами, и неадекватные инвестиции в авиационную инфраструктуру, — в большей степени обязаны сохраняющимся пережиткам управления аэропортами и инфраструктурой воздушного движения в стиле 1970-х гг. Это дает экономистам возможность внести новый вклад в решение проблем отрасли.

Литература

- Breyer, Stephen (1982). *Regulation and Its Reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Caves, Richard E. (1962). *Air Transport and Its Regulators*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Derthick, Martha, and Paul J. Quirk (1985). *The Politics of Deregulation*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Douglas, George, and James C. Miller III (1974). *Economic Regulation of Domestic Air Transport*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Jordan, William A. (1970). *Airline Regulation in America: Effects and Imperfections*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Kahn, Alfred E. (1971). *The Economics of Regulation*. 2 vols. New York: John Wiley & Sons.
- Levine, Michael (1965). «Is Regulation Necessary? California Air Transportation and National Regulatory Policy». *Yale Law Journal* 74 (July 1965): 1416–1447.
- McCraw, Thomas K. (1984). *Prophets of Regulation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Wilson, James Q., ed. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

Глава 9

Алгоритмы отсроченного согласия: история, теория, практика¹

Элвин Рот

Начало обширной теоретической и прикладной литературы по данному вопросу было положено статьей «Поступление в колледжи и стабильность брака» [Gale and Shapley, 1962]. Гейл и Шепли (далее — ГШ) предложили простую модель двустороннего паросочетания (*two-sided matching*), в которой мужчины и женщины (или студенты и колледжи) имели предпочтения в отношении представителей другой стороны, с которыми они могли образовать сочетание. Кроме того, авторы предложили алгоритм поиска «стабильного» паросочетания, при котором не было бы ни одного мужчины и ни одной женщины, вступивших в неприемлемое сочетание, и не было бы ни одного мужчины и ни одной женщины, которые не находились бы в сочетании друг с другом, но предпочли бы это сделать. ГШ использовали этот алгоритм, чтобы доказать не только то, что набор стабильных вариантов будет не пустым для любых предпочтений из числа рассматриваемых ими, но и то, что в случае строгих предпочтений для каждой стороны рынка всегда существует стабильное сочетание, оптимальное для представителей другой стороны рынка в том поразительно строгом смысле, что каждому агенту нравится оптимальное стабильное сочетание для его (или ее) стороны рынка, так же как и любое стабильное сочетание. Сделав соответствующую оговорку об отличии этой абстрактной модели от реальных условий поступ-

1. Более развернутый вариант этой главы можно найти в: Roth, 2008a.

ления в колледжи, авторы в завершение констатировали: «тем не менее, по нашему мнению, некоторые из представленных здесь идей могли бы с пользой применяться к определенным фазам проблемы поступления» [Ibid, p. 14].

В итоге эта точка зрения подтвердилась. За прошедшие несколько лет процедура поступления в средние школы Нью-Йорка и во все государственные школы Бостона была реорганизована с использованием посреднических структур (*clearinghouses*), применявших алгоритмы отсроченного согласия, адаптированные к местным потребностям и способные решать серьезные проблемы, с которыми сталкивались прежние системы [Abdulkadiroglu, Pathak, and Roth, 2005; Abdulkadiroglu et al., 2005]. Выяснилось, что еще задолго до ГШ аналогичные идеи в начале 1950-х гг. были положены в основу успешно функционирующей структуры, через которую большинство американских врачей и тридцать лет спустя получали свою первую работу [Roth, 1984]. Эти идеи стало возможным обобщить, создав структуру, организующую современный медицинский рынок [Roth and Peranson, 1999].

Сейчас мы знаем, что независимое открытие алгоритмов отсроченного согласия происходило неоднократно — в частности, вследствие того, что эти алгоритмы отражают в себе бытовое представление о том, как работают рынки. Алгоритм отсроченного согласия сводится к тому, что представители одной стороны рынка делают предложение (или подают заявку) представителям другой стороны, в первую очередь обращаясь с этим предложением к наиболее предпочтительным контрагентам. Те, кто получает больше предложений, чем они в состоянии принять, отвергают наименее предпочтительные предложения, но на те предложения, которые ими не отвергнуты, дают согласие не сразу, оставляя их без ответа, и, таким образом, согласие оказывается отсроченным до момента завершения алгоритма. Тем временем те, чьи предложения отвергнуты, делают новые предложения, которые ведут к новым отказам (включая и отказы от тех предложений, которые ранее не были отвергнуты, но оказались менее предпочтительными, чем новые предложения), до тех пор, пока не останется отвергнутых агентов,

желающих делать новые предложения. В этот момент все предложения, оставшиеся неотвергнутыми, наконец принимаются, образуя сочетание.

Несмотря на то что алгоритмы отсроченного согласия имеют некоторое сходство с рыночным поведением, изучение того, чем отличается работа использующих их посреднических структур от менее централизованных рынков, которым они пришли на смену, позволяет по-новому взглянуть на задачи, решение которых необходимо для успешного функционирования рынков, независимо от того, насколько они централизованны.

Модели брака и поступления в колледж

В статье ГШ представлены две близкородственные модели двустороннего сочетания, отличающиеся только тем, идет ли речь о сочетании представителя первой стороны лишь с одним представителем второй стороны («модель брака») или со многими («модель поступления в колледж»). В модели брака существует два разных набора агентов — «мужчины» и «женщины», — и каждый из них обладает предпочтениями в отношении представитель другой стороны (а также возможностью остаться без пары). Если агент k (представляющий любую из сторон рынка) предпочитает остаться без пары, нежели вступить в сочетание с агентом j , то говорится, что j *неприемлем* для k . Если же для агента есть разница в отношении того, с кем из любых двух приемлемых контрагентов вступить в сочетание, или если ему не все равно, вступить ли в сочетание с приемлемым контрагентом или остаться без пары, то его или ее предпочтения называются *строгими*. Строгие предпочтения можно представить в виде списка приемлемых контрагентов, перечисленных в порядке их приемлемости.

Результатом будет сочетание представителей одной стороны с представителями другой или с самими собой; и если $ж$ вступает в сочетание с $м$, то $м$ вступает в сочетание с $ж$. Предпочтения агентов в отношении исхода определяются их предпочтениями в отношении их собственной пары, приобретенной вследствие этого исхода.

Сочетание μ блокируется индивидом k , если k предпочитает оставаться в одиночестве, нежели вступить со своим контрагентом в сочетание μ , $\mu(k)$. Сочетание μ блокируется парой агентов (m , j), если каждый из них предпочитает друг друга партнеру, полученному в сочетании μ , т. е. если m отдает предпочтение j перед $\mu(m)$, а j отдает предпочтение m перед $\mu(j)$.

Сочетание μ называется *стабильным*, если оно не блокируется никаким индивидом или парой агентов. Гейл и Шарпли, разработав следующий алгоритм и проведя его анализ, доказали, что стабильное сочетание существует на каждом брачном рынке.

Алгоритм отсроченного согласия по ГШ, при предложении со стороны мужчины

0. Если некоторые предпочтения не являются строгими, произвольно осуществляем ранжирование (так, если некто m не проводит различия между j_i и j_j , располагаем их в алфавитном порядке). Различные агенты могут производить ранжирование по-разному; например, его можно сделать случайным или децентрализованным, если каждый агент составит список строгих предпочтений.
 1. а. Каждый мужчина m делает предложение наиболее предпочтительной женщине (если для него существуют приемлемые варианты). б. Каждая женщина отвергает все неприемлемые предложения, а если получено более одного приемлемого предложения, то выбирает наиболее приемлемое и отвергает все остальные.
...
 - k . а. Любой мужчина, отвергнутый на этапе $k-1$, делает новое предложение наиболее предпочтительной женщине из числа тех, что еще не отвергли его. (Если приемлемых вариантов не осталось, он не делает предложения.) б. Каждая женщина выбирает наиболее предпочтительное из полученных на данный момент приемлемых предложений и отвергает остальные.
- СТОП: новых предложений не поступает, и каждая женщина вступает в сочетание с тем мужчиной, чье предложение она не отвергла (если таковой имеется).

Сочетания, найденные таким образом, являются стабильными, потому что никто из мужчин не сделал ни одного предложения неприемлемой женщине, и ни одна из женщин не выбрала предложения от неприемлемого мужчины; если какой-либо мужчина предпочел бы вступить в сочетание с иной женщиной, чем та, которая ему досталась, то он должен был, согласно этому алгоритму, уже сделать ей предложение, а она должна была его отвергнуть, из чего следует, что она выказывает строгое предпочтение в отношении другого мужчины, и поэтому они не могут образовать блокирующую пару.

ГШ отмечают, что в алгоритме отсроченного согласия безразлично, какая из сторон рынка делает предложение. В частности,

когда все мужчины и женщины имеют строгие предпочтения, всегда существует M -оптимальное стабильное сочетание (которое каждому мужчине нравится по крайней мере не меньше, чем любое другое стабильное сочетание) и $Ж$ -оптимальное стабильное сочетание. Более того, сочетание μ_m , полученное посредством алгоритма отсроченного согласия при предложении, исходящем от мужчины, является M -оптимальным стабильным сочетанием. $Ж$ -оптимальное стабильное сочетание представляет собой сочетание μ_j , полученное посредством этого алгоритма при предложении, исходящем от женщины.

ГШ доказали это, продемонстрировав, что при выполнении алгоритма отсроченного согласия ни один мужчина никогда не будет отвергнут женщиной, которая может вступить с ним в стабильное сочетание.

ГШ также сформулировали модель поступления в колледж с участием набора колледжей и набора студентов, идентичную модели брака за тем исключением, что каждый колледж K_i желает вступить в сочетание с некоторым числом $q_i \geq 1$ студентов, в то время как каждый студент заинтересован в сочетании лишь с одним колледжем. Иными словами, каждый студент обладает своими предпочтениями в отношении колледжей, каждый колледж обладает предпочтениями в отношении отдельных студентов, и сочетание является функцией, ставя-

щей каждого студента в соответствие не более чем с одним колледжем, а каждый колледж K_i — в соответствие с не более чем q_i студентов. Авторы отмечают, что фактически тот же самый алгоритм отсроченного согласия (когда колледж K_i в каждый момент делает предложения числу q_i наиболее предпочтительных студентов, которые еще не отвергли его, или, в варианте с предложениями, исходящими от студентов, отвергает все, кроме q_i наиболее предпочтительных заявок, полученных им в любой момент) позволит создать стабильные сочетания, определяемые так же, как и в предыдущем случае, — т. е. результат, полученный благодаря этому алгоритму, не допустит появления ни одной блокирующей пары студент–колледж, определяемой точно так же, как и в модели брака².

Стратегии поведения

Стратегические особенности модели брака

Другая группа вопросов в отношении стабильных сочетаний, имеющая, как было доказано, принципиальное значение для архитектуры рынка, связана со стратегическими свойствами рынка, работающего через посредническую структуру. Если та работает по алгоритму отсроченного согласия, мы можем задаться вопросом: будут ли агенты заинтересованы в том, чтобы предоставлять личную информацию о своих предпочтениях, на которой строится этот алгоритм. Или, иначе говоря, возможно ли создать такую посредническую структуру, которая, исходя из поданных агентами списков их предпочтений, будет находить стабильные сочетания таким образом, чтобы никто никогда не был заинтересован в подаче списка предпочтений, отличающегося от его реальных пред-

2. Островский [Ostrovsky, 2008] рассматривает модель «цепей поставок», состоящую из участников, стабильных при отсутствии «блокирующих звеньев», и приходит ко многим результатам, которые дают классические модели парных сочетаний (ср.: Roth and Sotomayor, 1990), избегая двусторонней структуры этих моделей.

почтений? Оказывается, возможности любого механизма по поиску стабильных сочетаний в этом отношении не безграничны, но алгоритм отсроченного согласия в определенном смысле делает все возможное в рамках этих границ.

В частности, назовем правило поиска сочетания *механизмом поиска стабильных сочетаний*, если для любых заявленных предпочтений он найдет сочетание, стабильное в отношении этих предпочтений. В своей работе [Roth, 1982a] я показал, что

не существует такого механизма поиска стабильных сочетаний, при котором бы объявление своих истинных предпочтений всегда в наибольшей степени отвечало интересам каждого участника, независимо от того, какие предпочтения объявлены другими.

Однако в той же статье мной также показана (см. также: Dubins and Freedman, 1981) возможность создания такого механизма, при котором одна из сторон на рынке могла бы добиться наилучших для себя результатов, только объявляя свои истинные предпочтения:

Если сочетание будет определяться алгоритмом отсроченного согласия при предложении, исходящем от мужчины, то каждый мужчина в любых обстоятельствах мог бы добиться наилучших для себя результатов, только объявляя свои истинные предпочтения, независимо от того, какие предпочтения будут объявлены другими участниками (как мужчинами, так и женщинами).

Модели сочетаний между одним и многими

Модель поступления в колледж и ее производные как с явным формированием цен, так и без него, остаются очень полезными при рассмотрении вопросов сочетания на рынках³. Когда экономисты начали задумывать

3. В модели поступления в колледж цены имплицитно моделируются как часть описания каждого колледжа и отражаются в предпочтениях, но чрезвычайно сходные результаты получе-

ся о применении этих моделей для изучения реальных рынков, встал вопрос: как и в какой степени модель поступления в колледж, изображенную у ГШ, можно распространить на случай однозначно определенной игры, включающей поиск сочетаний между одним и многими? Модель подобной игры, разумеется, потребует, чтобы были определены предпочтения всех участников в отношении возможных исходов: так, колледжам придется определить свои предпочтения не только в отношении отдельных студентов, но и в отношении наборов студентов, с которыми они могут вступить в сочетание. При этом колледжам окажутся доступны стратегии, неприменимые при поиске парных сочетаний.

В моей работе [Roth, 1985] рассматривается «минимальное» обобщение модели поступления в колледж, предложенной ГШ, которое, насколько возможно, сохраняет основные свойства модели брака и позволяет рассмотреть проблемы стратегии. Представим себе модель, включающую колледжи (которые стремятся к сочетанию с множеством студентов) и студентов (стремящихся к сочетанию с единственным колледжем). В дополнение к определениям, приведенным у ГШ, допустим, что колледж K_i , имеющий квоту q_i , обладает такими предпочтениями в отношении наборов студентов, что при сравнении двух возможных наборов студентов C и C' , различающихся всего на одного студента, колледж предпочтет тот набор, в который входит более предпочтительный для него студент. Иными словами, предпочтения колледжа в отношении групп студентов *обусловлены* его предпочтениями в отношении отдельных студентов. (Предпочтения, определяемые таким образом, представляют собой особый случай предпочтений, при котором студенты заменяют, а не дополняют друг друга в предпочтениях колледжа; короче го-

ны и в случае эксплицитного моделирования корректировки цен (см. модели в таких работах, как Shapley and Shubik, 1972 и Becker, 1981), а также для различных обобщений, объединяющих два эти класса моделей, — см., напр.: Kelso and Crawford, 1982; Roth and Sotomayor, 1990; Hatfield and Milgrom, 2005; Hatfield and Kojima, 2008.

воря, нет ни одного студента, который был бы желателен лишь в том случае, если в числе поступивших находится также какой-либо другой студент⁴.)

В этой модели сочетания одного со многими колледжи и студенты не симметричны, и мы получаем следующие результаты в отношении возможных и невозможных вариантов [Roth, 1985]:

Не существует стабильного механизма поиска сочетаний, при котором в интересах любого колледжа было бы всегда объявлять свои истинные предпочтения. Но в том случае, когда сочетание определяется алгоритмом отсроченного согласия при предложении, исходящем от студента, ни один студент никогда не добьется лучших результатов, нежели объявляя свои истинные предпочтения, независимо от того, какие предпочтения будут объявлены другими (как студентами, так и колледжами).

Колледжи, набирающие большое количество студентов, имеют больше стратегических возможностей, помимо ранжирования отдельных студентов; кроме этого, колледжи должны объявлять, сколько студентов они желают принять. В работе Сонмеца [Sönmez, 1997] рассматриваются стратегические решения, доступные для колледжей с имеющимся у них ограничением на число студентов (и стремящихся брать на эти места предпочтительных для них студентов), но правомочных сократить набор по своему желанию, и доказывається следующий результат: «Не существует такого стабильного механизма поиска сочетаний, при котором в интересах колледжа было бы всегда раскрывать свою полную вместимость»⁵.

4. Отметим возможность наличия всевозможных различных предпочтений в отношении к группам студентов, обусловленных одними и теми же предпочтениями в отношении индивидов; например, колледж с обусловленными предпочтениями в отношении пар студентов может предпочесть варианты 1 и 4 вариантам 2 и 3, или наоборот.

5. См. некоторые сходные результаты в: Sönmez, 1999.

Алгоритмы отсроченного согласия
на практике

Рынок труда в медицине

Первая должность, которую получают американские врачи после окончания обучения в медицинской школе, сейчас называется резидентурой; она составляет костяк рабочей силы в больницах и является важнейшей фазой медицинской карьеры и образования. В 1900–1945 гг. вакансии в резидентуре заполнялись единственным способом: одни больницы старались нанять на них выпускников раньше, чем это сделают другие. В результате назначения происходили все раньше и раньше, и к 1945 г. студентов-медиков сплошь и рядом нанимали почти за два года до того, как они получали диплом и могли приступить к работе. Когда я впервые описывал эту ситуацию [Roth, 1984], я еще не был знаком с другими рынками, где также применялись подобные «заблаговременные» назначения, но сегодня мы знаем, что те представляют собой распространенную и очень затратную форму провала рынка. (Практика «заблаговременных» назначений, при которой предложения не только делаются все раньше и раньше, но и оказываются разбросанными по времени, а срок их действия сокращается, наблюдалась на прочих рынках медицинского труда в США, Канаде и Великобритании, а также на всевозможных рынках других типов; см. описание подобных рынков в: Roth and Xing, 1994.)⁶

В 1945 г. медицинские учебные заведения договорились не разглашать информацию о своих студентах раньше некоей определенной даты. Это помогло контролировать

6. Об издержках таких процессов на некоторых рынках, по которым доступны неожиданно подробные данные, см.: Niederle and Roth, 2003b, forthcoming о рынке молодых специалистов в гастроэнтерологии, и Fréchette, Roth, and Ünver, 2007 о рынке постсезонных студенческих чемпионатов по футболу. О некоторых недавних примерах таких рынков см.: Avery, Fairbanks, and Zeckhauser, 2003 о поступлении в колледжи и Avery et al., 2001 о рынке чиновников апелляционных судов.

дату начала работы рынка, но встала новая проблема: больницы столкнулись с тем, что в случае, если некоторые из наиболее предпочтительных кандидатов отвергали их предложения, кандидаты, к которым больницы обращались во вторую очередь, нередко уже успевали получить работу в другом месте. В результате обычным явлением стали предложения, на которые кандидаты должны были давать немедленный ответ, до ознакомления с другими предложениями, и рынок погрузился в хаос: сроки его работы сокращались год от года, и это вело не только к упущенным, но и к разорванным соглашениям. Подобная перегруженность, наблюдавшаяся и на других рынках, приняла свои крайние формы на американском медицинском рынке в конце 1940-х гг., также представляя собой разновидность провала рынка (см. подробное описание перегруженности на рынках труда в сферах психологии и права в: Roth and Xing, 1997 и Avery et al., 2007).

Столкнувшись с угрозой провала рынка, различные американские медицинские ассоциации (больниц, студентов и учебных заведений) договорились обратиться к услугам централизованной посреднической структуры, которая взяла бы на себя задачу координации рынка. Теперь больницы не делали индивидуальные предложения, на которые студенты должны были давать немедленный ответ; после того как студенты подавали заявления на поступление в резидентуру и проходили собеседование, им, так же как и со-трудникам больниц, отвечавшим за набор в резидентуру, предлагали составить ранжированные списки своих предпочтений. Больницы, производившие набор в резидентуру, подавали ранжированные списки студентов, прошедших у них собеседование, студенты подавали ранжированные списки больниц, в которые они приходили на собеседование, и централизованная посредническая структура — механизм поиска сочетаний — на основе этих списков предпочтений определяла желательные сочетания. В настоящее время эта посредническая структура носит название «Национальная программа по поиску сочетаний для резидентуры» (National Resident Matching Program, NRMP).

Первоначальный алгоритм, предложенный для этой структуры [Mullen, Stalnaker, 1952], представлял собой не-

стабильный механизм, к тому же явно делавший рискованным для студентов объявление ими своих истинных предпочтений. Он был заменен другим алгоритмом, позаимствованным у существовавшей ранее региональной посреднической структуры *Boston Pool Plan* [Roth, 2003], и именно этот алгоритм был использован в 1952 г., когда впервые поиск сочетаний начал производиться с помощью посреднической структуры. В своей работе [Roth, 1984] я показал, что алгоритм, принятый в 1952 г., эквивалентен алгоритму отсроченного согласия с предложением со стороны больниц как механизму поиска сочетания в том смысле, что он позволяет находить оптимальные для больниц стабильные сочетания, будучи применен на простом рынке поступления в колледжи (см.: Roth, 1984; 2008a).

Изменения, происходившие на медицинском рынке с течением времени, снижали возможности простого алгоритма отсроченного согласия к учету требований рынка. Одно из таких изменений было связано с растущим числом семейных пар среди выпускников американских медицинских учебных заведений, желавших получить работу в одной местности. Это не было проблемой в 1950-х гг., когда среди студентов медицинских учебных заведений в США практически не было женщин. Одна из первых попыток учесть интересы семейных пар заключалась в том, что обоим супругам просили по отдельности подать списки своих предпочтений и выбрать «лидера пары», после чего список предпочтений другого члена пары редактировался с тем, чтобы облегчить ему получение работы в той же местности. Хотя этот механизм нередко помогал супругам найти рабочие места в одном и том же городе, пары во многих случаях отклоняли эти предложения, предпочитая самостоятельно искать удобные должности. В своей работе [Roth, 1984] я отмечал, что при отношении к парам, подразумевавшем, что они имеют предпочтения в отношении пар должностей, это можно было понять как естественную реакцию на нестабильность найденного сочетания⁷. Далее

7. Разумеется, счастливые пары подчиняются железному закону брака, гласящему, что нельзя быть счастливее своего супруга (по крайней мере в состоянии равновесия).

отмечалось, что при наличии у пар предпочтений в отношении пар должностей набор стабильных сочетаний мог быть пустым.

В 1995 г. меня пригласили возглавить реорганизацию механизма по поиску сочетаний на медицинском рынке⁸. В качестве разработчика системы я лишился такой привилегии, как простая констатация сложности ряда проблем: например, ежегодно более 1000 человек проходили через процедуру поиска сочетаний в качестве пар, а эмпирические данные ясно говорили о том, что успех этого поиска зависит от стабильности сочетаний. В моих работах [Roth, 1990, 1991, p. 415–440] анализируются посреднические структуры, с которыми Британская национальная служба здравоохранения (NHS) экспериментировала в различных регионах после провала этих рынков в 1960-х гг. Королевская комиссия рекомендовала создание посреднических структур по американскому образцу, но, поскольку в американской медицинской литературе не содержалось детальных описаний того, как работают эти посреднические структуры, NHS вводила в каждом регионе новый алгоритм по поиску сочетаний на основе списков предпочтений. Нестабильные механизмы обычно не справлялись с работой и отвергались, а удачно работавшие стабильные механизмы продолжали использоваться⁹.

В работе, написанной в соавторстве с Элиотом Пиренсоном [Roth and Peranson, 1999], рассказывается о разработанном нами новом алгоритме — обобщенном

8. К тому моменту я уже в течение ряда лет изучал механизмы по поиску сочетаний в медицине и соответствующие посреднические структуры и стал известен некоторым медицинским должностным лицам благодаря общению с ними. В этом отношении моя статья 1990 г. в *Science* оказалась более доступной для многих политиков от медицины, чем мои различные статьи в экономических журналах.

9. Разумеется, между регионами, подчиняющимися Британской национальной службе здравоохранения, есть и другие различия, помимо организации посреднических структур, что создавало возможности для контролируемых лабораторных экспериментов со стабильными и нестабильными посредническими механизмами; см.: Kagel and Roth, 2000.

алгоритме отсроченного согласия с предложением, поступающим от кандидата, который позволяет парам объявлять о своих предпочтениях в отношении пар должностей, а также учитывает некоторые другие особенности данного рынка. В отличие от алгоритма отсроченного согласия для поиска сочетаний на более простых рынках, этот алгоритм не позволяет найти стабильное сочетание в первом раунде рассмотрения предпочтений. Вместо этого создается список потенциальных блокирующих пар (например, всех вариантов, когда увольнение одного из членов пары вынуждает второго члена пары отказываться от своей должности), после чего алгоритм пытается удовлетворить такие пары по очереди, используя класс алгоритмов, описанный в нашей с Джоном Ванде Вате работе [Roth, Vande Vate, 1990]. Мы имеем здесь обобщение алгоритма отсроченного согласия в том смысле, что если все больницы и кандидаты будут объявлять простые предпочтения (при отсутствии парных предпочтений и прочих особенностей медицинского рынка), то алгоритм позволит найти сочетание, стабильное с точки зрения кандидата. Новый алгоритм стал применяться в NRMP с 1998 г. и впоследствии был взят на вооружение более чем тридцатью посредническими структурами на рынке труда (см. табл. 9.1).

В настоящее время американский закон признает применение алгоритмов отсроченного согласия в качестве составной части рыночного механизма, обеспечивающего конкуренцию. В 2002 г. более десятка юридических фирм, представлявших интересы трех бывших резидентов, выдвинули антимонопольный иск, оспаривая законность использования механизмов по поиску сочетаний в сфере медицинской резидентуры. Основанием для иска служила идея, что использование таких механизмов представляет собой сговор с целью снижения заработной платы для резидентов и молодых специалистов, нарушающий Закон Шермана (о том, что в действительности заработная плата в тех медицинских специальностях, где применяются централизованные механизмы по поиску сочетаний, не отличается от заработной платы в специальностях, где такие механизмы отсутствуют, см.:

ТАБЛИЦА 9.1

Рынки труда, использующие посреднический алгоритм Рота—Перансона 1998 г. (с датой первого использования той или иной централизованной посреднической структуры)

- Постдокторальная стоматологическая резидентура в США
- Оральная и челюстно-лицевая хирургия (1985)
 - Общая практическая резидентура (1986)
 - Общее стоматологическое образование продвинутого уровня (1986)
 - Детская стоматология (1989)
 - Ортодонтия (1996)
- Психологическая интернатура в США и Канаде (1999)
- Нейропсихологическая резидентура в США и Канаде (2001)
- Остеопатическая интернатура в США (до 1995)
- Фармацевтическая практическая резидентура в США (до 1994)
- Должности помощников при юридических фирмах в провинции Альберта, Канада (1993)
- Медицинская резидентура в США (NRMP) (1952)
- Медицинская резидентура в Канаде (CaRMS) (до 1970)
- Услуги по поиску сочетаний в специализированных областях (SMS / NRMP):
- Пересадка внутренних органов (2005)
 - Детская и подростковая психиатрия (1995)
 - Коло-ректальная хирургия (1984)
 - Объединенная программа по поиску сочетаний в локомоторной области (CMMP)
 - Хирургия кисти (1990)
- Программа по поиску сочетаний по медицинским специальностям (MSMP)
- Болезни сердечно-сосудистой системы (1986)
 - Гастроэнтерология (1986–1999; с 2006)
 - Гематология (2006)
 - Гематология / онкология (2006)
 - Инфекционные болезни (1986–1990; с 1994)
 - Онкология (2006)
 - Пульмонология и медицина критических состояний (1986)
 - Ревматология (2005)
- Минимально инвазивная и полостная хирургия (2003)
- Акушерство и гинекология
- Репродуктивная эндокринология (1991)
 - Гинекологическая онкология (1993)
-

Перинатология (1994)
Медицина женских тазовых органов и восстановительная хирургия (2001)
Офтальмологическая пластическая и восстановительная хирургия (1991)
Педиатрическая кардиология (1999)
Педиатрическая реаниматология (2000)
Медицина детских несчастных случаев (1994)
Педиатрическая гематология/онкология (2001)
Педиатрическая ревматология (2004)
Педиатрическая хирургия (1992)
Медицина первой помощи в спорте (1994)
Радиология
Рентгенологическое воздействие (2002)
Нейрорадиология (2001)
Педиатрическая радиология (2003)
Хирургическая реаниматология (2004)
Хирургия грудной клетки (1988)
Хирургия сосудов (1988)

Niederle and Roth, 2003a). Интересный аспект этого иска с точки зрения теории игр заключался в том, что это был двойной коллективный иск, не только претендовавший на то, чтобы представлять интересы всего класса бывших медицинских резидентов, но и направленный на осуждение целого класса ответчиков, включавших все больницы, нанимавшие резидентов, в том числе несколько десятков ответчиков, названных поименно. Такой подход привел к резкому росту расходов на юридическую защиту, поскольку адвокатам многих ответчиков приходилось координировать взаимные действия при подаче множества предварительных ходатайств, и слушания грозили затянуться на годы. Стратегия истцов, по-видимому, была направлена на то, чтобы вынудить ответчиков к выплате отступных прежде, чем затянувшийся процесс дойдет до стадии суда. Однако та же стратегия, сделавшая юридическую защиту очень дорогостоящей, дала ответчикам возможность защититься от иска при помощи за-

конодателей, поскольку в округе практически у каждого сенатора и конгрессмена найдется своя больница. В результате борьба переместилась в Вашингтон, и в законе (Public Law 108–218, 2004) было прописано, что поиск сочетаний в медицине представляет собой рыночный механизм, обеспечивающий конкуренцию, а не сговор против представителей данной профессии.

Выбор школ в Нью-Йорке и Бостоне

Другая сфера, в которой применяются алгоритмы отсроченного согласия, — запись детей в школы. Посреднические механизмы, применяемые в средних школах Нью-Йорка и в бостонских государственных школах всех уровней, описываются в работах: Abdulkadiroglu, Pathak, and Roth, 2005, 2009 и Abdulkadiroglu et al., 2005, 2006. Нью-Йоркская посредническая структура начала работу в 2003 г. (для учащихся, поступавших в среднюю школу в сентябре 2004 г.), а бостонская — в 2005–2006 гг. для учащихся, поступавших в школу в сентябре 2006 г. Проблемы, для решения которых были созданы эти структуры, носили совершенно разный характер.

В Нью-Йорке процедура выбора школы представляет собой двусторонний рынок, в котором школы принимают активное участие. Прежде учащиеся распределялись по школам с помощью частично децентрализованной системы, при которой учащиеся подавали заявки в виде списка школ, расставленных в порядке предпочтения, а школы присылали учащимся приглашение к поступлению по почте. Эта система была слишком громоздкой для адекватного учета интересов почти 100 тыс. учащихся, ежегодно поступавших в девятый класс нью-йоркских школ, и около 30 тыс. из них приходилось распределять по школам в административном порядке, без учета их предпочтений. Кроме того, старая система делала рискованным для учащихся раскрытие своих истинных предпочтений. Найденные сочетания оказывались нестабильными, и школы утаивали от системы свою истинную вместимость ради того, чтобы иметь возможность записывать учащихся в последний момент. Все эти проблемы по большей ча-

сти были преодолены с внедрением централизованной посреднической структуры, использующей алгоритм отсроченного согласия с предложениями со стороны учащихся, видоизмененный с целью учета особенностей набора в школы (см.: Abdulkadiroglu, Pathak, and Roth, 2009).

В Бостоне школы представляют собой пассивную сторону, поэтому выбор школы там является односторонним рынком того типа, который изучен в работе Абдулкадыроглу и Сомнеца [Abdulkadiroglu and Sönmez, 2002], где отмечалось, что применение алгоритмов отсроченного согласия может быть разумным даже в том случае, когда не требуется пресекать образование блокирующих пар с помощью критерия стабильности¹⁰. В частности, в Бостоне, где используется простой алгоритм отсроченного согласия с предложениями со стороны учащихся, его выбор был связан с тем, что основная стратегия, которая диктовалась учащимся и их семьям, заключалась в объявлении своих истинных предпочтений. Прежде выбор школ в Бостоне производился через посредническую структуру, не защищенную от различных стратегий¹¹, и одна из причин для принятия новой системы сводилась к желанию лишить учащихся и их родных необходимости в «обмане системы» и избежать ущемления интересов тех, кто не шел на такой обман¹².

10. При выборе школ важный факт связан с тем, что многие учащиеся обладают одинаковым приоритетом с точки зрения данной школы, и их необходимо как-то ранжировать. При этом встает ряд новых теоретических проблем — см., напр.: Abdulkadiroglu, Pathak, and Roth, 2009; Erdil and Ergin, 2006, 2007; Kesten, 2004, 2006.

11. Старая бостонская система приводила к очень сильному ущербу для тех семей, которым не удавалось отдать своих детей в самую предпочтительную школу, и, соответственно, большое значение приобретал выбор «наиболее предпочтительной» школы из числа доступных. Вообще при изучении существующих небезупречных систем распределения можно узнать очень многое. См. также, напр.: Balinski and Sönmez, 1999; Ergin and Sönmez, 2006; Pathak and Sönmez, 2007.

12. Хотя бостонские государственные школы используют алгоритм отсроченного выбора, односторонняя природа выбора в Бостоне создает и другие привлекательные варианты,

Школьный инспектор Томас Пейзант писал в 2005 г. в меморандуме школьному комитету: «Самый убедительный аргумент за переход к новому алгоритму состоит в том, что последний позволяет семьям подавать списки своих истинных предпочтений в отношении школ и не рисковать при этом тем, что им не удастся попасть ни в одну из этих школ». И добавлял: «Алгоритм, неуязвимый для стратегий, выравнивает возможности, снижая ущерб, причиняемый тем родителям, которые не пользуются или не умеют пользоваться стратегиями».

Поиск сочетаний и архитектура рынка

Хотя основной темой данной главы являлось использование алгоритмов отсроченного согласия в работе посреднических структур на трудовых рынках и при выборе школ, в заключение я вкратце перечислю ряд более значимых экономических вопросов, освещаемых путем изучения тех рынков, на которых используется алгоритм отсроченного согласия. Чем посреднические структуры, применяющие подобный алгоритм (равно как и другие посреднические структуры), могут быть полезны для рынков? Какие типы провалов рынка удастся предотвратить с помощью посреднических структур? Иными словами, что мы можем узнать о рынках и о посреднических структурах, организованных на основе алгоритмов отсроченного согласия, изучая рынки, где используются такие структуры?¹³

защищенные от стратегий. В частности, мы также предлагали [Abdulkadiroglu et al., 2005] алгоритм, основанный на алгоритме, который рассматривается в: Shapley and Scarf, 1974. В моей работе (Roth, 1982b) доказывалось, что этот алгоритм защищен от стратегического поведения, а его изучение и рассмотрение с различных точек зрения приводится в: Abdulkadiroglu and Sönmez, 1998, 1999, 2002 и Sönmez and Ünver, 2005.

13. Мы с Мюриэл Нидерле получили возможность для углубленного ознакомления с этими вопросами, когда изучали рынок молодых специалистов в гастроэнтерологии и помогли гастроэнтерологам в его реорганизации. На рынке молодых специалистов в гастроэнтерологии с 1986 г. по середину 1990-х гг. работа-

Рассмотрение фактов, связанных с различными прова-лами рынков [Niederle, Roth, forthcoming; Roth, 2008b], показывает, что для успешной работы рынку требуется:

1. Обеспечить насыщенность, т. е. собрать в одном месте достаточную долю потенциальных участников рынка, готовых взаимодействовать друг с другом.
2. Преодолевать заторы, создаваемые этой насыщенностью, предоставляя участникам рынка достаточно времени или в достаточной степени ускорив взаимодействие, чтобы участники рынка могли рассмотреть достаточное количество возможных альтернативных решений в целях выбора удовлетворительных из их числа.
3. Сделать участие на рынке как можно более простым:
 - a. в противоположность взаимодействию за пределами рынка;
 - b. в противоположность участию в стратегическом поведении, снижающем общее благосостояние.

Эти проблемы, как совместно, так и по отдельности, нередко служат причиной создания на рынке посреднической структуры. Когда предложения делаются с использованием алгоритма, это позволяет избежать заторов, поскольку алгоритмы работают очень быстро. Более того, применение алгоритма отсроченного согласия позволяет той стороне, которая делает предложения, без всякого риска раскрывать свои истинные предпочтения, а если рынок велик, то это верно в отношении обоих его сторон¹⁴. Соответственно, если услугами центральной посреднической структуры пользуется достаточное число участников, то рынок становится насыщенным, лишен-

ла централизованная система по поиску сочетаний. После того как она потерпела крах (исследование его причин содержится в: McKinney, Niederle, and Roth, 2005), рынок в течение следующего десятилетия работал децентрализованно. Система поиска соответствий была восстановлена на нем в 2006 г. (см.: Niederle, Proctor, and Roth, 2006 и Niederle and Roth, forthcoming).

14. О крупных рынках см.: Roth and Peranson, 1999; Immorlica and Mahdian, 2005; Kojima and Pathak, forthcoming.

ным заторов и безопасным даже для тех из них, которые не сведущи в стратегии.

Хотя исследования в области архитектуры рынков до сих пор касались в основном тех провалов рынка, которых можно избежать с помощью тех или иных централизованных посреднических структур (см., напр.: Roth 2002 и Milgrom, 2004), мы нередко сталкиваемся с децентрализованными рынками или потенциальными фонowymi рынками, которые также требуют изучения. Перспективной сферой исследований является вопрос о том, как проблемы создания насыщенности, преодоления заторов и обеспечения надежности рынков решаются на децентрализованных рынках¹⁵.

Литература

Abdulkadiroglu, Atila, Parag A. Pathak, and Alvin E. Roth (2005). «The New York City High School Match». *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 95, 2, May, 364–367.

— (2009). «Strategy-Proofness versus Efficiency in Matching with Indifferences: Redesigning the NYC High School Match». *American Economic Review*, 99, 5, December.

Abdulkadiroglu, Atila, Parag A. Pathak, Alvin E. Roth, and Tayfun Sönmez (2005). «The Boston Public School Match». *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 95, 2, May, 368–371.

15. Что касается заторов на децентрализованных рынках, то на Специальный комитет Американской экономической ассоциации (АЭА) по рынку труда возложена задача по предложению изменений на рынке труда для молодых экономистов с докторской степенью (членами комитета являются Джон Каули, Фил Левайн, Мюриэл Нидерле, Джон Зигфрид и автор данной главы). В 2005 г. этот комитет создал «доску объявлений» в Интернете, на которой кандидаты и факультеты, еще присутствующие на рынке, могут заявить о себе. Это было сделано с целью сохранить плотность рынка на последних этапах его работы. В 2006 г. АЭА стала использовать систему, согласно которой кандидаты могут через АЭА посылать до двух заявок на те факультеты, на которых они бы хотели пройти собеседование. Такая мера была призвана избежать координационных фиаско, связанных с заторами на рынке, когда факультеты не в состоянии провести собеседования со всеми заявителями.

- (2006). «Changing the Boston School Choice Mechanism». Working paper, January.
- Abdulkadiroglu, Atila, and Tayfun Sönmez (1998). «Random Serial Dictatorship and the Core from Random Endowments in House Allocation Problems». *Econometrica* 66, May, 689–701.
- (1999). «House Allocation with Existing Tenants». *Journal of Economic Theory*, 88, 233–260.
- (2002). «School Choice: A Mechanism Design Approach». *American Economic Review*, 93, 729–747.
- Avery, Christopher, Andrew Fairbanks, and Richard Zeckhauser (2003). *The Early Admissions Game: Joining the Elite*. Cambridge, Mass.: Harvard University press.
- Avery, Christopher, Christine Jolls, Richard A. Posner, and Alvin E. Roth (2001). «The Market for Federal Judicial Law Clerks». *University of Chicago Law Review*, 68, 3, Summer, 793–902.
- (2007). «The New Market for Federal Judicial Law Clerks». *University of Chicago Law Review*, 74, Spring, 447–486.
- Becker, Gary S. (1981). *A Treatise on the Family*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Dubins, L. E., and D. A. Freedman (1981). «Machiavelli and the Gale-Shapley Algorithm». *American Mathematical Monthly*, 88, 485–494.
- Erdil, Aytek, and Haluk Ergin (2006). «Two-Sided Matching with Indifferences». Working paper.
- (2008). «What's the Matter with Tie-Breaking? Improving Efficiency in School Choice». *American Economic Review*, 98, 3, June, 669–689.
- Ergin, Haluk, and Tayfun Sönmez (2006). «Games of School Choice under the Boston Mechanism». *Journal of Public Economics*, 90, 215–237.
- Fréchette, Guillaume, Alvin E. Roth, and M. Utku Ünver (2007). «Unraveling Yields Inefficient Matchings: Evidence from Post-Season College Football Bowls». *Rand Journal of Economics*, 38, 4, Winter, 967–982.
- Gale, David, and Lloyd Shapley (1962). «College Admissions and the Stability of Marriage». *American Mathematical Monthly*, 69, 9–15.
- Hatfi eld, John William, and Fuhito Kojima (2008). «Matching with Contracts: Comment». *American Economic Review* 98, 1189–1194.
- Hatfield, John William, and Paul Milgrom (2005). «Matching with Contracts». *American Economic Review*, 95, 4, September, 913–935.
- Immorlica, Nicole, and Mohammad Mahdian (2005). «Marriage, Honesty, and Stability». SODA 2005, 53–62.
- Kagel, John H., and A. E. Roth (2000). «The Dynamics of Reorganization in Matching Markets: A Laboratory Experiment Motivated by a Natural Experiment». *Quarterly Journal of Economics*, February, 201–235.
- Kelso, Alexander S., Jr., and Vincent P. Crawford (1982). «Job Matching, Coalition Formation, and Gross Substitutes». *Econometrica*, 50, 1483–1504.

- Kesten, Onur (2004). «Student Placement to Public Schools in US: Two New Solutions». Working paper, Carnegie Mellon University.
- (2006). «On Two Competing Mechanisms for Priority Based Allocation Problems». *Journal of Economic Theory*, 127, 155–171.
- Kojima, Fuhito (2007). «Matching and Price Competition: Comment». *American Economic Review*, 97, 3, June, 1027–1031.
- Kojima, Fuhito, and Parag Pathak (forthcoming). «Incentives and Stability in Large Two-sided Matching Markets». Working paper.
- McKinney, C. Nicholas, Muriel Niederle, and Alvin E. Roth (2005). «The Collapse of a Medical Labor Clearinghouse (and Why Such Failures Are Rare)». *American Economic Review*, 95, 3, June, 878–889.
- Milgrom, Paul (2004). *Putting Auction Theory to Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mullin, F.J., and John M. Stalnaker (1952). «The Matching Plan for Internship Placement: A Report of the First Year's Experience». *Journal of Medical Education*, 27, 193–200.
- Niederle, Muriel, Deborah D. Proctor, and Alvin E. Roth (2006). «What Will Be Needed for the New GI Fellowship Match to Succeed?» *Gastroenterology*, 130, January, 218–224.
- Niederle, Muriel, and Alvin E. Roth (2003a). «Relationship between Wages and Presence of a Match in Medical Fellowships». *JAMA: Journal of the American Medical Association*, 290, 9, September 3, 1153–1154.
- (2003b). «Unraveling Reduces Mobility in a Labor Market: Gastroenterology with and without a Centralized Match». *Journal of Political Economy*, 111, 6, December, 1342–1352.
- (2005). «The Gastroenterology Fellowship Market: Should There be a Match?» *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 95, 2, May, 372–375.
- (forthcoming). «The Effects of a Central Clearinghouse on Job placement, Wages, and Hiring Practices: Gastroenterology Fellows as a Case Study». NBER volume.
- Ostrovsky, Michael (2008). «Stability in Supply Chain Networks». *American Economic Review*, 98, 3, June, 897–923.
- Pathak, Parag, and Tayfun Sönmez (2007). «Leveling the Playing Field: Sincere and Strategic Players in the Boston Mechanism». Working paper.
- Public Law 108–218, *Pension Funding Equity Act of 2004*, sec. 207. www.frlwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_cong_public_laws&docid=f:publ218.108.pdf.
- Roth, A. E. (1982a). «The Economics of Matching: Stability and Incentives». *Mathematics of Operations Research*, 7, 617–628.
- (1982b). «Incentive Compatibility in a Market with Indivisible Goods». *Economics Letters*, 9, 127–132.
- (1984). «The Evolution of the Labor Market for Medical Interns and Residents: A Case Study in Game Theory». *Journal of Political Economy*, 92, 991–1016.

- (1985). «The College Admissions Problem Is Not Equivalent to the Marriage Problem». *Journal of Economic Theory*, 36, 277–288.
- (1990). «New Physicians: A Natural Experiment in Market Organization». *Science*, 250, 1524–1528.
- (1991). «A Natural Experiment in the Organization of Entry Level Labor Markets: Regional Markets for New Physicians and Surgeons in the U. K.». *American Economic Review*, 81, June, 415–440.
- (2002). «The Economist as Engineer: Game Theory, Experimental Economics and Computation as Tools of Design Economics». Fisher Schultz Lecture. *Econometrica*, 70, 4, July, 1341–1378.
- (2003). «The Origins, History, and Design of the Resident Match». *JAMA: Journal of the American Medical Association*, 289, 7, February 19, 909–912.
- (2008a). «Deferred Acceptance Algorithms: History, Theory, Practice, and Open Questions». *International Journal of Game Theory*, Special Issue in Honor of David Gale, March, 537–569.
- (2008b). «What Have We Learned from Market Design?» Hahn Lecture. *Economic Journal*, March, 285–310.
- Roth, A. E., and E. Peranson (1999). «The Redesign of the Matching Market for American Physicians: Some Engineering Aspects of Economic Design». *American Economic Review*, 89, 4, September, 748–780.
- Roth, A. E., and M. Sotomayor (1990). *Two-Sided Matching: A Study in Game-Theoretic Modeling and Analysis*. Econometric Society Monograph Series. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, A. E., and J. H. Vande Vate (1990). «Random Paths to Stability in Two-Sided Matching». *Econometrica*, 58, 1475–1480.
- Roth, A. E., and X. Xing (1994). «Jumping the Gun: Imperfections and Institutions Related to the Timing of Market Transactions». *American Economic Review*, 84, September, 992–1044.
- (1997). «Turnaround Time and Bottlenecks in Market Clearing: Decentralized Matching in the Market for Clinical Psychologists». *Journal of Political Economy*, 105, April, 284–329.
- Shapley, Lloyd S., and Herbert Scarf (1974). «On Cores and Indivisibility». *Journal of Mathematical Economics*, 1, 23–28.
- Shapley, Lloyd S., and Martin Shubik (1972). «The Assignment Game I: The Core». *International Journal of Game Theory*, 1, 111–130.
- Sönmez, Tayfun (1997). «Manipulation via Capacities in Two-Sided Matching Markets». *Journal of Economic Theory*, 77, 1, November, 197–204.
- (1999). «Can Pre-arranged Matches Be Avoided in Two-Sided Matching Markets?» *Journal of Economic Theory*, 86, 148–156.
- Sönmez, Tayfun, and M. Utku Ünver (2005). «House Allocation with Existing Tenants: An Equivalence». *Games and Economic Behavior*, 52, July, 153–185.

Комментарий

Питер Крэмтон

На экономистов все чаще возлагается задача по организации рынков. Элвин Рот дает нам блестящий обзор этой работы на рынках поиска сочетаний. В настоящем комментарии я продолжу этот разговор применительно к аукционным рынкам, подчеркивая сходство между аукционом и поиском сочетаний.

На аукционах определяется, кто получит товар и по какой цене. Распределение товаров представляет собой тот же поиск сочетаний. Основное различие в том, что посредником в этом поиске выступают цены, определяемые в ходе торгов. Аукцион — это поиск сочетаний, у которых есть своя цена.

Интересно, что основные результаты поиска сочетаний имеют свои близкие аналоги на аукционе. При поиске сочетаний очень важна стабильность. Нам не нужно, чтобы у людей были возражения против выбранного для них сочетания. К счастью, стабильность легко достигается с помощью алгоритма отсроченного согласия. При этом большое значение приобретают стимулы. Нельзя допускать, чтобы люди пытались обмануть систему. Стабильных механизмов, неуязвимых для стратегического поведения, не существует, но если рынки достаточно насыщены, то алгоритм отсроченного согласия работает исключительно хорошо и создает оптимальные стимулы. На аукционах стабильность также важна. Нам не нужен такой результат, когда группа торгующихся может предложить продавцу более высокую цену. И здесь также важны стимулы. К тому же не существует неуязвимого для стратегического поведения механизма, который бы всегда обеспечивал стабильность собственности.

Однако если рынки достаточно насыщены, то разнообразность алгоритма отсроченного согласия позволит минимизировать возможности для обмана и добиться высокоэффективных результатов.

Сфера применения аукционов стремительно расширяется. Разумеется, важную роль при этом играют новейшие способы связи и информационные технологии, однако существенным является и разработка простых и эффективных методов проведения аукционов. Организаторы рынков сейчас имеют в своем распоряжении намного более обширный набор инструментов, позволяющих решать сложнейшие проблемы.

В качестве примера можно привести пакетный аукцион (или комбинаторный аукцион), когда участники могут называть свою цену на целый пакет предметов. На пакетном аукционе участники могут объявлять о своих предпочтениях в отношении дополнительных предметов, не рискуя тем, что в итоге получат лишь часть того, что им нужно. Это важно, например, на аукционах частот, поскольку различные технологии диктуют разные способы организации спектра. В прошлом регулирующий орган был вынужден решать вопрос об организации спектра по определенной схеме; иными словами, фактически выносить решение о том, какая доля спектра доступна для каждой из технологий. Пакетный принцип позволяет проводить аукционы, независимые от технологий, когда схема организации спектра определяется участниками аукциона в ходе торга. Хорошим примером может служить аукцион частоты 2,6 ГГц, проводившийся в Великобритании в 2009 г.: количество парных и непарных спектров определялось не регулирующим органом, а в ходе аукциона.

Одна из проблем пакетного аукциона заключается в поиске эффективного способа, позволяющего участникам выражать свои предпочтения. Объявлять свои предпочтения в отношении всех возможных пакетов невозможно из-за слишком большого их числа. При традиционном подходе сначала используется часовой (*clock*) аукцион. Аукционист называет цену на каждый товар, а торгующиеся в ответ называют наиболее предпоч-

тительные для них пакеты. После этого на все товары, на которые существует избыточный спрос, поднимается цена, и торг продолжается. В процессе определения цен внимание торгующихся привлечено к наиболее значимым пакетам. После того как цены определены, торгующимся становится гораздо удобнее делать дополнительные заявки, так же как и повышать уже названные цены. Далее производится оптимизация с целью выявить распределение, обеспечивающее максимальную ценность, а также конкурентные цены, удовлетворяющие условиям стабильности. Как правило, таких цен много, и поэтому производится дальнейшая оптимизация для того, чтобы найти цены, обеспечивающие наилучший стимул к честному торгу.

Пакетная схема также предлагается для аукционов, на которых продаются права взлета и посадки в перегруженных аэропортах—таких, как три аэропорта Нью-Йорка. Цель аукциона—оптимальным образом использовать взлетно-посадочные полосы с учетом их дефицита. Предоставленные сами себе, авиакомпании назначали бы слишком много рейсов на пиковые часы, что приводило бы к перегруженности и ущербу вследствие задержек рейсов. Пакетный аукцион позволяет каждой компании претендовать на приобретение предпочтительного пакета окон. Формируемые в итоге конкурентные цены стимулируют авиакомпании к тому, чтобы отказываться от дорогостоящих окон, либо путем назначения рейсов на более дешевое время, либо путем использования более крупных лайнеров, позволяющих перевозить то же число пассажиров при меньшем времени использования взлетно-посадочных полос.

Другой пример организации рынков—это рынки электроэнергии. Современные рынки электроэнергии организованы как несколько аукционных рынков. Эти рынки, вместе взятые, призваны обеспечить надежное снабжение потребителей электроэнергией по минимальным ценам. На спотовых рынках определяется, сколько энергии каждый поставщик вырабатывает в каждый момент времени; срочные рынки служат площадкой, на которой потребители и поставщики торгуются за среднесроч-

ные цены на электричество; а долгосрочные инвестиционные рынки координируют появление новых игроков, учитывая повышение спроса на электричество. Эти аукционные рынки должны быть тщательно продуманы с тем, чтобы они совместно позволяли обеспечить надежное снабжение по минимальным ценам. Ошибки при организации рынков могут привести к большому ущербу, как наглядно продемонстрировал калифорнийский кризис энергоснабжения в 2000–2001 гг. В том случае, когда ставки высоки, важным этапом при организации рынков является создание прототипов и их тестирование в экспериментальной лаборатории или в полевых условиях, предшествующее полномасштабному применению.

Одним из наиболее заманчивых аспектов разработки рынков считается работа на переднем крае теории и воплощение этой теории на практике. И в сфере аукционов, и в сфере поиска сочетаний решение реальных проблем оказалось превосходным способом построения новых теорий. Усовершенствование рынков приносит практические выгоды, в то же время обогащая теорию.

Глава 10

Экономика, экономисты и антимонопольное законодательство: история растущего влияния¹

Лоуренс Дж. Уайт

С течением времени наши суды стали все чаще обращаться к экономическим принципам, руководствуясь ими в своей интерпретации антимонопольного законодательства... Опора на экономический анализ — полезное нововведение, позволяющее нашим судам выносить разумные решения, — стала традицией для американских судов в антимонопольной области... Другая сфера, на которую серьезно повлияли экономические исследования — это антимонопольный отдел Министерства юстиции.

Томас О. Барнетт [Barnett, 2007]

Антимонопольная политика в США представляет собой амальгаму. Основу антимонопольного законодательства составляют Закон Шермана 1890 г., Закон Клейтона 1914 г. и Закон об учреждении Федеральной

1. Автор в 1982–1983 гг. служил главным экономистом в антимонопольном отделе Министерства юстиции США. Первоначальный вариант этой главы был представлен на сессии Американской экономической ассоциации «Как экономическая наука улучшает нашу жизнь (V)» (Новый Орлеан, 5 января 2008 г.). Читатели могут найти более полные ссылки, цитаты и подробности в: White, 2008a. Выражаю благодарность Кеннету Элзинге, моему оппоненту на той сессии, а также Уильяму Баумолю, Уильяму Комейнору, Фрэнку Фишеру, Джорджу Хею, Роджеру Ноллу, Сэму Пеллману, Ф. М. Шереру, Джеффри Шеперду, Джону Зигфриду, Мартину Спечлеру и Оливеру Уильямсону за полезные замечания по черновому варианту главы.

торговой комиссии (Закон о ФТК) 1914 г. Поскольку эти законы составлены в чрезвычайно емких и лаконичных выражениях, они более чем в течение века получали интерпретацию и наделялись конкретным смыслом посредством судебных решений. Другой аспект антимонопольной политики связан с решениями федеральных органов исполнительной власти – антимонопольного отдела Министерства юстиции (Минюста) США и ФТК – в отношении того, следует ли разбирать конкретные дела или оставлять их без внимания.

Наконец, важную роль играли экономисты и экономическая наука [Kovacic, 1992; FTC, 2003; Barnett, 2007]. Антимонопольные законы в их современной интерпретации призваны поощрять конкуренцию, предотвращать создание картелей и ценовые сговоры, а также препятствовать необоснованному формированию и проявлению рыночной (или монопольной) власти². Конкуренция и монополия на протяжении более ста лет являлись основополагающими концепциями микроэкономической литургии. Может показаться, что влияние экономических исследований на антимонопольную политику представляло собой естественное явление.

Однако это влияние начало проявляться лишь относительно недавно; всего тридцать-сорок лет назад оно отнюдь не считалось «естественным». Еще в начале 1960-х гг. два антимонопольных органа почти не пользовались услугами опытных экономистов и появление экономистов в роли экспертов, свидетельствующих в пользу истцов или ответчиков на антимонопольных судебных процессах, было редкостью. Сегодня, напротив, оба органа обладают солидным штатом опытных экономистов, и для большинства антимонопольных процессов любых видов характерно участие экономистов на одной или обеих сторонах.

2. В историческом плане свою роль также сыграл популизм с присущими ему страхом перед крупными организациями и стремлением к сохранению лишь мелких экономических институтов, ориентированных на удовлетворение местных потребностей. В современной антимонопольной деятельности и ее интерпретациях популистское направление отсутствует.

Краткий обзор антимонопольной политики США

Современная антимонопольная политика в США ведется по трем основным направлениям³. Первое включает в себя усилия по предотвращению «сговоров»: создания картелей, явных сговоров о ценах и сговоров между участниками аукционов⁴. Эти усилия сводятся в основном к искам, подаваемым Минюстом и частными сторонами, согласно разделу 1 Закона Шермана, в котором запрещаются «любые контракты, комбинации в форме трестов или иных видов и сговоры, направленные на ограничение торговли и коммерции между несколькими штатами или с зарубежными нациями». Нарушение Закона Шермана является уголовным преступлением, и Минюст нередко требует тюремного заключения для индивидов и серьезных штрафов для компаний. Частные стороны, считающие, что понесли ущерб непосредственно в результате ценового сговора, также могут выдвигать иски (независимо от того, был ли выдвинут иск со стороны Минюста или ФТК), и любой доказанный ущерб автоматически возмещается в тройном размере.

Второе направление представляет собой усилия по предотвращению таких слияний, которые могут привести к существенному снижению конкуренции. В первую очередь такие иски подаются Минюстом или ФТК в соответствии с разделом 7 Закона Клейтона, запрещаю-

3. По-видимому, существовало и четвертое направление: ограничение ценовой дискриминации согласно Закону Робинсона – Патмана, усилившему в 1936 г. раздел 2 Закона Клейтона. Однако Минюст не подавал иски по Закону Робинсона – Патмана до начала 1960-х гг., а число исков ФТК сократилось почти (но не совсем) до нуля; по отдельным искам, подававшимся частными сторонами, дела выигрывались редко.

4. Хотя при обсуждении антимонопольных мер речь чаще идет о предотвращении антиконкурентных действий со стороны продавцов, антимонопольное законодательство (в принципе) в равной мере применимо и к антиконкурентным действиям со стороны покупателей (и, соответственно, к проявлениям как монопольной, так и монопсонной власти).

щим такие слияния, «воздействие которых на любую отрасль торговли или любую часть страны может привести к значительному снижению конкуренции или к созданию монополии». Цель таких исков состоит лишь в том, чтобы получить судебный запрет на осуществление подобных слияний⁵.

Третье направление сводится к усилиям, призванным ограничить одностороннее проявление рыночной власти. Такие иски подаются Минюстом, ФТК или частными сторонами. Раздел 2 Закона Шермана запрещает «монополизацию или попытки монополизации... любой области торговли и коммерции между несколькими штатами или с зарубежными странами». В этом случае также возможно уголовное преследование, хотя Минюст чаще выдвигает гражданские иски, добиваясь судебных запретов. Опять же, частные стороны могут добиваться в суде троекратного возмещения причиненного им ущерба.

Кроме того, согласно разделу 5 Закона о Федеральной торговой комиссии, ФТК имеет полномочия на предотвращение «нечестных способов конкуренции, применяемых в коммерции или затрагивающих ее, а также нечестных или обманных действий и практик, применяемых в коммерции или затрагивающих ее». Наконец, Минюст, ФТК и частные стороны могут подавать иски против продаж с принудительным ассортиментом (*tying*), «связывания» (*bundling*), эксклюзивного дилерства и аналогичных вертикальных ограничений, на которые распространяется действие раздела 3 Закона Клейтона.

Помимо борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства, Минюст и ФТК осуществляют политику, направленную на содействие конкуренции, тремя другими способами. Во-первых, они часто выступают в качестве *amicus curiae* («друга суда») на процессах по частным антимонопольным искам, дошедшим до стадии апелляции и особенно попавшим в Верховный суд. Посколь-

5. Подобные иски могут быть улажены по взаимной договоренности, если стороны, осуществляющие слияние, согласятся выделить соответствующие средства на сохранение достаточно конкурентного окружения.

ку число ежегодно подаваемых частных исков примерно в 10 раз превышает число исков от обоих госучреждений, а частные иски могут создавать юридически обязательные судебные прецеденты, то подобные выступления позволяют Минюсту и ФТК лоббировать суды на предмет принятия решений, благоприятных для конкуренции.

Во-вторых, Минюст и ФТК участвуют в «защите конкуренции», от лица других федеральных ведомств выступая в защиту политики, способствующей конкуренции, на различных слушаниях, связанных с вопросами регулирования экономической деятельности, и от лица пятидесяти штатов, осуществляющих подобное регулирование.

В-третьих, вследствие заинтересованности других стран (в первую очередь стран Восточной Европы, осуществляющих переход к рыночной экономике) в разработке собственной антимонопольной политики, два этих американских учреждения выступают в качестве международных советников и оказывают техническое содействие.

Экономические исследования и участие экономистов в антимонопольной политике: краткая история

Экономическая наука оказывает влияние на антимонопольную политику по трем основным каналам: 1) через достижения в микроэкономической мысли (как теоретические разработки, так и эмпирические испытания), которые лежат в основе антимонопольной политики; 2) через непосредственное участие экономистов в антимонопольных тяжбах и в выработке антимонопольными учреждениями их политики, а также работу на частные стороны, участвующие в антимонопольных процессах; 3) экономические работы, посвященные конкретным антимонопольным процессам, включая те, в которых экономисты оказывали судебную поддержку.

Достижения в экономической мысли

До 1930-х гг. было бы затруднительно выделить ту сферу экономики, которую бы можно было назвать «теорией

отраслевых рынков» (ТОР)⁶. Однако к концу 1930-х гг. эта сфера начала складываться⁷. Отчасти это произошло благодаря влиянию Эдварда Мейсона из Гарвардского университета [Mason, 1939, 1957], его коллегам и аспирантам⁸, а отчасти — благодаря сбору и обработке отраслевых данных, осуществлявшимся Временным национальным комитетом по экономике⁹.

-
6. Мне не удалось выяснить, ни когда выражение «отраслевая организация» было впервые использовано для описания специфической сферы микроэкономики, сейчас ассоциирующейся с этим выражением, ни когда эта фраза вошла во всеобщее употребление при описании данной сферы. Почти современную формулировку мы встречаем в названии журнальной статьи 1937 г.: «Отраслевые рынки и теория цен» [Burns, 1937]. Слова «отраслевые рынки» присутствуют в названиях пяти глав книги Маршалла [Marshall, 1920, bk. 4, chaps. 8–12], но эти главы посвящены вопросам работы фирмы (таким, как положительная и отрицательная экономия от масштаба), нежели вопросам отраслевых рынков. Шумпетер [Schumpeter, 1954, p. 948–950; Шумпетер, 2004, с. 1250–1252] в обсуждении вклада «прикладных областей» в развитие экономической мысли «с 1870 по 1914 г. (и позже)» вкратце обсуждает категорию «железных дорог, коммунальных служб, „трестов“ и картелей», но ведет речь исключительно об экономике железных дорог и коммунальных служб. См. обсуждение более общего плана в: de Jong and Shepherd, 2007.
 7. Американская экономическая ассоциация издала репринты опубликованных в 1934–1940 гг. 15 статей на темы, связанные с теорией отраслевых рынков, в сборнике *Readings in the Social Control of Industry* (1942). Ни одно из названий этих статей не содержало в себе слов «отраслевые рынки», хотя среди них была и статья Бернса [Burns, 1937]; однако в предисловии к книге [Noman, 1942, p. v–vi] отмечалось, что отбор статей осуществлялся по принципу «внимания к общим проблемам публичной политики, связанной с отраслевой организацией и отраслевым контролем». См. также: Peltzman, 2007.
 8. См.: Shepherd, 2007; также см. работу более общего плана: de Jong, Shepherd, 2007, включающую краткие биографии ряда ведущих фигур теории отраслевых рынков в 1930-е и последующие годы.
 9. Этот комитет был создан решением Конгресса в июне 1938 г. и работал до апреля 1941 г. За три года своей деятельности он издал 37 томов свидетельств, 2 тома рекомендаций и 43 монографии. Эта работа по сбору данных стала прецедентом для

Эта область продолжала развиваться в течение следующих десятилетий. К 1950-м гг. основным понятием в этой сфере стала модель «структура — поведение — результат» (СПР), в которой ключевую роль играла концентрация продавцов как фактор, определяющий поведение и результаты работы отрасли. Кроме того, признанию ключевой роли концентрации содействовало развитие формальных теорий олигополии [Chamberlin, 1929; 1956, chap. 3; Fellner, 1949; Stigler, 1964], чему помогали идеи из теории игр [Shubik, 1959; Schelling, 1960; Шеллинг, 2007], и в первую очередь «дилемма заключенного»¹⁰.

В 1950-е гг. повышенное внимание стала привлекать к себе роль входа в этой модели [Bain, 1956]. Эмпирическую поддержку модели СПР обеспечила эмпирическая проверка взаимосвязи между отраслевой нормой прибыли как зависимой переменной и структурными характеристиками различных отраслей как независимых переменных с использованием «Промышленной статистики» в качестве основного источника данных [Bain, 1951], а также большое число монографий на тему отраслевых исследований [Grether, 1970]. В конце 1950-х гг. Бейн [Bain, 1959] изложил парадигму СПР в систематической форме, в то время как трактат Кейзена и Тернера [Kaysen and Turner, 1959] об антимонопольной политике представлял собой обширное применение этой пара-

издания «Промышленной статистики» (*Census of Manufactures*), в первом выпуске которой содержались данные за 1947 г.

10. «Дилемма заключенного» представляет собой игровую ситуацию, демонстрирующую, что личный выбор, явно оптимальный, когда он осуществляется в условиях изоляции, может привести к совместным последствиям, которые ухудшат положение нескольких игроков по сравнению с ситуацией, которая являлась бы следствием изначально иного выбора. Название «дилемма заключенного» связано с «вводной», обычно сопровождающей игру: речь идет о дилемме двух заключенных, допрашиваемых по отдельности, притом что у каждого имеется стимул к чистосердечному признанию; но для них обоих выгоднее сохранять молчание, нежели сознаться. См., напр.: Schelling, 1960, p. 214; Шеллинг, 2007, с. 264.

дигмы в антимонопольной сфере¹¹. Рекомендованное в последней книге сильнодействующее структуралистское средство — деконцентрация в олигополистических отраслях — в первую очередь основывалось на идее Бейна [Vain, 1956] о том, что, хотя экономия от масштаба представляет собой серьезный барьер входа во многих отраслях, она явно не приводит к увеличению размеров крупнейших фирм в этих отраслях, вследствие чего разукрупнения не должны сколько-нибудь заметным образом сказаться на производственной эффективности.

Кроме того, в 1950-х гг. развивалось и второе направление анализа ТОР под интеллектуальным руководством Аарона Директора из Чикагского университета [Peltzman, 2005]. Это направление более скептически относилось к парадигме СПР, более терпимо к вертикальным ограничениям и в целом более одобрительно к рыночным результатам.

Отражением этого развития парадигмы СПР стали антимонопольные победы государства и мнения судов, стоящие за этими победами по делам 1940-х гг., связанным с разделами 1 и 2 Закона Шермана, и делам 1950-х гг., затрагивающим алюминиевую, табачную, кинематографическую отрасли и машиностроение для обувной промышленности. Однако только в киноиндустрии были произведены три разукрупнения, да и те представляли собой вертикальное разделение, а не горизонтальное разукрупнение, описанное у Кейзена и Тернера¹².

Принятие поправки Селлера — Кефопера в 1950 г. ожидало использование раздела 7 Закона Клейтона, ранее почти незадействованного вследствие того, что он был изначально составлен в чрезмерно жестких юридиче-

11. К концу 1950-х — началу 1960-х гг. парадигма СПР стала также применяться к регулируемым отраслям; см., напр.: Meyer et al., 1959; Caves, 1962.

12. Кроме того, в деле «США против *du Pont*» (1957) Верховный суд постановил, что *du Pont* должен отказаться от находящихся в его владении 23% акций *General Motors*, но, опять же, речь шла о вертикальном разделении.

ских формулировках¹³. За этим в течение двух десятилетий последовала поразительная череда государственных исков — по большей части победоносных — против слияний, причем в основе этих исков лежала главным образом парадигма СПР (хотя присутствовали и некоторые элементы популистских страхов в отношении крупных корпораций). В качестве наиболее яркого примера можно привести дело «*Brown Shoe Co.* против США» (1962), когда Минюсту удалось предотвратить слияние двух производителей и розничных продавцов обуви в относительно несконцентрированной отрасли.

На 1960-е — начало 1970-х гг. приходится дальнейшее развитие парадигмы СПР и более широкая проверка взаимосвязи между концентрацией и прибыльностью, включая условия входа [Mann, 1966; Comanor, Wilson, 1967; Collins, Preston, 1968]¹⁴, рекламу [Comanor, Wilson, 1974], внешнюю торговлю [Esposito, Esposito, 1971], структурные условия на стороне покупателя [Lustgarten, 1975], факторы риска [Bothwell, Keeler, 1976] и наличие критического уровня концентрации [White, 1976]¹⁵. Однако одновременно происходила контрреволюция «Чикагской школы» [Demsetz, 1974], утверждавшей, что высокая концентрация может создавать высокую норму прибыли благодаря экономии от масштаба (вопреки прежним утверждениям Бейна). Знаменитое противостояние сторонников парадигмы СПР и представителей Чикагской школы в начале 1970-х гг. вылилось в публикацию хорошо известного и часто цитируемого сборника с материалами конференции [Goldschmid, Mann, Weston, 1974].

13. Эта поправка к Закону Клейтона названа по имени двух законодателей, которые были ее главными сторонниками: депутата палаты представителей Эмануэля Селлера (демократ, штат Нью-Йорк) и сенатора Си Эстеса Кефопера (демократ, штат Теннесси).

14. Из более поздних работ, в которых изучаются условия входа, можно назвать: Siegfried and Evans, 1994; Geroski, 1995.

15. См. резюме в: Weiss, 1971, 1974; Bresnahan, 1989; Schmalensee, 1989; Caves, 2007.

Очередной удар по эмпирическому обоснованию СПР на основе связи между концентрацией и прибыльностью был нанесен в начале 1980-х гг., когда под сомнение были поставлены использование в прежних исследованиях и надежность статистических данных о норме прибыли, а также идея о том, что относительная норма прибыли может служить адекватным показателем рыночной власти [Benston, 1982; Fisher and McGowan, 1983; Fisher, 1987]. Проверка парадигмы СПР на основе нормы прибыли вышла из обихода и была заменена исследованиями на основе цен в отдельных отраслях [Weiss, 1989; Audretsch and Siegfried, 1992], продемонстрировавшими наличие аналогичной положительной связи между ценами и концентрацией. Кроме того, эмпирические исследования аукционов свидетельствовали, что число участников аукциона (которое на аукционах на поставку примерно равно числу продавцов на рынке) точно таким же образом воздействует на цены.

В сфере вертикальных отношений также наблюдалось противостояние гарвардской и чикагской традиций. Первая подозрительно — и даже враждебно — относилась к вертикальным слияниям (например, между поставщиками и покупателями) и к вертикальным ограничениям (таким, как продажа с принудительным ассортиментом, «связывание», эксклюзивное дилерство, территориальное ограничение продаж и поддержание цен при перепродаже). Чикагская школа относилась ко всему этому более спокойно.

Наконец, был основан ряд профессиональных экономических журналов ТОР-ориентации, ставших специализированными механизмами по распространению идей ТОР и исследованиям в этой сфере: *Journal of Industrial Economics* (1952), *Antitrust Bulletin* (1955), *Journal of Law & Economics* (1958), *Rand Journal of Economics* (1970), *Review of Industrial Organization* (1977), *International Journal of Industrial Organization* (1984), *Journal of Regulatory Economics* (1984) и *Journal of Economics and Management Strategy* (1992)¹⁶. Кроме того, очередной вехой развития экономической мысли

16. В скобках приводится первый год выхода.

применительно к антимонопольной политике стал первым в истории «Справочник по антимонопольной экономике» (*Handbook of Antitrust Economics* Buccirosi, 2007).

*Роль экономистов в правоприменительных органах
и в антимонопольных судебных процессах*

Непосредственное участие экономистов в антимонопольной работе восходит по крайней мере к началу XX в.¹⁷, хотя до 1970-х гг. они зачастую не более чем исполняли роль помощников на судебных процессах — так сказать, «рубили дрова и черпали воду», — не принимая участия в теоретических разработках и в формировании политики. Американское Бюро по делам корпораций, созданное в 1903 г. в рамках Министерства торговли и труда и имевшее в своем штате экономистов, обеспечивало ценную исследовательскую поддержку в некоторых ранних антимонопольных процессах, инициированных Минюстом, включая дела «США против *Standard Oil*» (1911) и «США против *American Tobacco*» (1911) [Scherer, 1990].

Одно из первых, а возможно, первое выступление экономиста в качестве свидетеля на антимонопольном процессе состоялось во время рассмотрения дела «США против *U. S. Steel*» (1920). В решении Верховного суда (не в пользу Минюста) содержится пренебрежительная ссылка на свидетельство «автора экономических учений, чьи философские измышления, вероятно, оградили его от приобретения опыта в качестве заместителя уполномоченного по корпорациям и служащего Бюро по делам корпораций». После создания в 1914 г. ФТК ее Экономический отдел (впоследствии ставший Экономическим бюро) унаследовал от Бюро по делам корпораций его исследовательские и следственные функции, а также его персонал и помещения [Scherer, 1990].

В рамках Минюста ответственность за антимонопольную работу была в 1933 г. возложена на специальный анти-

17. Экономисты 1880-х гг., как правило, не придавали значения усилению «трестов», поэтому не были сторонниками принятия Закона Шермана [Letwin, 1965, p. 71–77; Scherer, 1970, p. 424].

монопольный отдел¹⁸. Через три года тот впервые начал нанимать экономистов. Однако вплоть до начала 1970-х гг. экономическая группа этого отдела использовалась в первую очередь для сбора данных и обеспечения статистической поддержки во время процессов. В работе Познера, посвященной этому отделу [Posner, 1971, p. 532], приводится следующее описание: «В настоящее время экономисты отдела являются прислужниками при юристах, причем не слишком-то им нужными». В другом исследовании о состоянии этого отдела в начале 1970-х гг. [Green, 1972, p. 128] экономисты характеризуются как «люди второго сорта. Они почти не имеют права голоса при выборе понимаемых дел, используемых юридических теорий и наказания для ответчиков. Как правило, они не проводят обширных исследований и не работают в тесном контакте с персоналом, отвечающим за разработку политики. По большей части они помогают прокурорам при подготовке статистических данных для процессов и время от времени выступают как свидетели. Они являются техническими работниками — „статистиками“, как называют их почти все юристы, — и действуют соответствующим образом». В более позднем исследовании [Weaver, 1977] экономисты упоминаются лишь мимоходом — что снова свидетельствует об их второстепенной роли.

В середине 1960-х гг. помощник генерального прокурора по антимонопольным делам Дональд Тернер (закончивший экономическую докторантуру в Гарварде, а также имевший юридическую ученую степень) создал должность специального экономического помощника при помощнике генерального прокурора, на которой по одному году служило несколько молодых экономистов, специализировавшихся по ТОР [Williamson, 2003]. Однако вплоть до начала 1970-х гг. почти ничего не делалось

18. Минюст получил полномочия на проведение антимонопольной политики согласно Закону Шермана в 1890 г. Вплоть до 1903 г. антимонопольные мероприятия осуществлял непосредственно офис генерального прокурора, а с 1903 по 1933 г. — офис помощника генерального прокурора.

для того, чтобы повысить качество подготовки и укрепить положение штатных экономистов отдела.

В ФТК благодаря традициям, сложившимся еще в Бюро по делам корпораций, к экономике и к экономистам относились несколько лучше. Бюро экономического анализа сумело стать привлекательным для опытных руководителей с докторскими степенями, и в течение 1960-х гг. размеры и бюджет БЭ значительно возросли. Тем не менее в конце 1960-х гг. внешние наблюдатели [АВА, 1969; Green, 1972] критически отзывались о низком качестве подготовки персонала БЭ и слабом влиянии Бюро на политику и решения, принимаемые в учреждении¹⁹.

В 1970-х гг. произошло общее усиление позиций экономистов в этих двух правоприменительных органах и на судебных процессах. Проведенные в ФТК реорганизация и реформы укрепили положение и статус БЭ. В комментариях, относящихся к началу 1980-х гг. [Katzmann, 1980; Clarkson, Muris, 1981], отмечается усиление позиций БЭ. В 1973 г. тогдашний специальный экономический помощник в Минюсте добился усиления экономического отдела и его реорганизации в Службу экономической политики, имеющую право расширять штат и нанимать на постоянную работу экономистов с докторскими степенями.

В целом в 1970-х гг. экономисты стали чаще участвовать в антимонопольных процессах. В ходе рассмотрения крупных исков Минюста против *IBM* (поданного в 1969 г.) и против *AT&T* (поданного в 1974 г.) обе стороны привлекли к разбирательству большое число экономистов, и вполне вероятно, что их массовое участие в этих антимонопольных делах сказалось на стремлении к привлечению их к другим подобным делам.

Вовлечение экономистов в антимонопольную политику, так же как их участие в тяжбах, резко увеличилось в масштабах в начале 1980-х гг. с приходом в антимонопольный отдел Минюста и в ФТК руководителей, с понижением относившихся к роли и задачам микроэкономики при выработке антимонопольной политики и на судеб-

19. Иную точку зрения см.: Mueller, 2004.

ных процессах²⁰. Во главе ФТК впервые встали экономисты, включая председателя комиссии, находившегося на этой должности в первые годы президентского срока Рональда Рейгана. По крайней мере один из пяти уполномоченных ФТК был экономистом в 1981–1985 и 1991–1995 гг. Показателем растущего влияния экономистов в антимонопольном отделе в середине 1980-х гг. было назначение директора Службы экономической политики заместителем помощника генерального прокурора.

В первом десятилетии XXI в. экономисты по-прежнему играют важную роль в обоих учреждениях [FTC, 2003; Barnett, 2007; Carlton, Heyer, 2007; Salinger, Ippolito, Schrag, 2007]. В Минюсте трудится приблизительно шестьдесят экономистов с докторской степенью, возглавляемых заместителем помощника генерального прокурора, который обычно является ведущим специалистом по ТОР и, как правило, занимает эту должность в течение двух лет. Аналогично и в ФТК штат БЭ насчитывает примерно 70 экономистов с докторской степенью (хотя примерно четверть своего времени они тратят на вопросы, связанные с защитой прав потребителей), а директор Бюро, как правило, ведущий ученый-экономист, занимающий эту должность около двух лет.

*Работы экономистов
об отдельных антимонопольных делах*

Традиция экономических работ, посвященных крупнейшим антимонопольным делам, восходит по меньшей мере к симпозиуму 1949 г. в *American Economic Review* [Adelman, 1949; Nicholls, 1949; Nicols, 1949]. Большинство споров об антимонопольной политике до 1970-х гг. велось среди экономистов, которые просто интересовались по-

20. Кроме того, в конце 1970-х–1980-х гг. существенно увеличилось число фирм, оказывающих консалтинговые услуги в сфере экономики и обладающих обширным практическим опытом оказания помощи на антимонопольных процессах. Нередко руководителями и сотрудниками этих фирм были экономисты из штаба обоих антимонопольных органов.

дробностями и последствиями конкретных антимонопольных дел.

Заметным исключением был Карл Кейзен, который в 1950 г., будучи аспирантом у Эдварда Мейсона в Гарварде, уникальным образом участвовал в антимонопольном судебном процессе: Чарльз Визански, судья федерального окружного суда, назначил его экономическим советником суда при рассмотрении дела, инициированного Минюстом против *United Shoe Machinery Company*. Кейзен прослужил на этой должности два года и написал для судьи Визански обширный отчет, впоследствии положенный Кейзеном в основу его докторской диссертации и монографии.

К 1970-м гг. экономисты стали чаще участвовать в антимонопольных процессах, а затем писать о них. Процессы против *IBM* и *AT&T* создавали обширные возможности для подобных работ, но и другие иски и расследования также бывали достаточно интересны настолько, что получали отражение в печати²¹. С 1970-х гг. участие экономистов в антимонопольных тяжбах заметно участилось [Kovacic, 1992; Barnett, 2007], и это также привело к появлению статей, созданных на основе этого участия ([Kwoka, White, 2009] и более ранние издания).

Особые достижения

В первую очередь заслуживают внимания достижения экономистов, способствовавшие внесению изменений в антимонопольную политику и практику, в трех сферах: анализ слияний; вертикальные связи и ограничения; хищническое ценообразование²².

21. Множество примеров содержится в: White, 2008a.

22. Помимо важнейших достижений, упомянутых в тексте, можно также отметить, что экономисты, занимающиеся вопросами антимонопольной политики: 1) издавна выступали за разумное экономическое дерегулирование рынков ценных бумаг и банковского дела, а также рынков транспорта, телекоммуникаций и энергетики; 2) были решительными сторонниками крупных штрафов и тройного возмещения ущерба по част-

Анализ слияний

Почти любой современный анализ слияний, проводимый в антимонопольном духе, в качестве отправной точки использует Указания по горизонтальным слияниям Минюста — ФТК²³. В этих Указаниях, впервые изданных в 1982 г. и впоследствии переиздававшихся в 1987, 1992 и 1997 гг.²⁴, отмечаются два основания для признания конкретного слияния антиконкурентным с точки зрения его последствий: «скоординированное влияние» и «одностороннее влияние».

1. Идея о скоординированном влиянии представляет собой непосредственное применение модели СПР с акцентом на моменты, обозначенные в работе Стиглера [Stigler, 1964]. Основным предметом озабоченности в данном случае является то, что после слияния олигополистические продавцы смогут неявным образом координировать свое поведение для установления существенно более высоких цен (или влиять на другие переменные, связанные с поведением) и получения более высоких прибылей.

Концентрация продавцов, измеряемая с помощью индекса Херфиндала—Хиршмана (ИХХ)²⁵, занимает в этом подходе (как и в модели СПР) центральное место по край-

ным антимонопольным искам в качестве меры сдерживания;
3) были одними из основных сторонников отмены Закона Робинсона—Патмана.

23. Доступно по адресу: www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/hmg.htm.

24. Впервые Указания Минюста были изданы в 1968 г., но в силу своей неудовлетворительности в основном были отменены в 1982 г. с изданием новых Указаний.

25. В качестве показателя концентрации продавцов в Указаниях Минюста использовался ИХХ, а не степень концентрации четырех фирм (намного чаще применявшаяся до 1982 г.), отчасти потому, что ИХХ намного полнее отражает долю всех фирм на рынке, а отчасти потому, что Стиглер [Stigler, 1964] доказал, что он может служить показателем того, насколько легко продавцы, пытающиеся координировать свои цены, могут проводить различие между случайными колебаниями рыночной

ней мере по двум причинам: во-первых, концентрация продавцов — наиболее легкоизмеряемый из всех структурных атрибутов; во-вторых, любое горизонтальное слияние сразу же повышает концентрацию продавцов. Указания также требуют подвергнуть анализу и другие важные компоненты модели СПР: условия входа; сторону покупателей; природу и степень сложности продукта; прозрачность цен и другой рыночной информации; антимонопольную историю продавцов на данном рынке.

До 1982 г. одной из важных проблем, связанных с контролем за слияниями, было определение соответствующих товаров и географических рынков. В модели СПР подразумевается, что соответствующий рынок установлен и рыночная доля ведущих фирм может служить значимым показателем вероятности того, что фирмы совместно проявят свою рыночную власть. Однако сама по себе модель СПР не дает никаких указаний, как определять соответствующие рынки.

К решению этой проблемы предлагаются следующие указания: под соответствующим рынком понимается товар или группа товаров, предлагаемые продавцами, которые, действуя согласованно (т. е. как «гипотетический монополист»), способны добиться «небольшого, но значимого и стабильного повышения цены» (SSNIP); последнее определяется как 5% за год. Такой подход эквивалентен определению соответствующего рынка как такого, на котором может проявляться рыночная власть (или такого, на котором рыночная власть может усиливаться). В качестве соответствующего рынка обычно называется минимальная группа продавцов, удовлетворяющая условию SSNIP. Эти принципы применяются к определению и рынков данного товара, и географических рынков. Решающим фактором в подобном анализе служит вопрос о том, способно ли достаточное число покупателей перейти к другим продавцам (предлагающим

доли и теми ее изменениями, которые могли стать результатом скрытого снижения цен.

другие товары или находящимся в другой местности) и тем самым помешать повышению цен.

Логика такого подхода диктуется целью предотвращения тех слияний, которые создают или усиливают рыночную власть. SSNIP-тест служит для выявления минимальной группы продавцов, способных к проявлению этой власти. За одним исключением ключевыми фигурами в парадигме определения рынков являются продавцы (потому что именно они проявляют рыночную власть). Исключением служит тот случай, когда группа продавцов в состоянии практиковать ценовую дискриминацию и существенно поднять цены для определенной группы покупателей (в которую те попадают в силу своего географического местонахождения или рода занятий). В данном случае эта группа покупателей тоже может считаться соответствующим рынком. Такая парадигма определения рынков доказала свою живучесть.

2. Одностороннее влияние. В издание Указаний по горизонтальным слияниям 1992 г. в качестве одной из проблемных сфер было добавлено «одностороннее влияние»: последовавшее за слиянием существенное повышение цен, которое могло произойти исключительно из-за действий структуры, образовавшейся в результате слияния. Такое одностороннее повышение цен может случиться тогда, когда две объединившиеся фирмы производили товары, в большей или меньшей степени (но не совершенно) заменявшие друг друга, и значительное число клиентов каждой фирмы могло, за неимением лучшего, удовлетвориться продукцией ее партнера по слиянию. Если продукция всех прочих фирм слабо устраивала таких клиентов, то объединенная фирма вполне могла счесть общее повышение цен оправданным; более того, она могла добиться еще лучших результатов, если была способна выявить этих «попавшихся» клиентов и практиковать в их отношении выборочную ценовую дискриминацию²⁶.

26. Односторонние эффекты могут наблюдаться и в том случае, когда доминирующая фирма производит слияние с одним из своих конкурентов, даже в отрасли, производящей однород-

Антиконкурентные последствия слияний подобного типа не проявляются вследствие сотрудничества или сговора между фирмами, конкурирующими с компанией, возникшей в результате слияния. Напротив, эта конкуренция лишь причиняет вред, поскольку объединенная фирма находится в лучшей позиции для того, чтобы интернализировать выгоды от повышения цен. В рамках этого анализа вопросы определения рынков и рыночной доли по большей части несущественны; имеет значение лишь то, в какой степени потребители отдадут предпочтение продукции двух сливающихся фирм (и в той степени, в какой их не устраивает продукция других фирм).

Вертикальные связи и ограничения

Гарвардская традиция ГОР враждебно относится к вертикальным связям и к вертикальным ограничениям. Например, работе Кейзена и Тернера [Kaysen, Turner, 1959] свойственно в целом негативное отношение к вертикальным связям и к таким вертикальным ограничениям, как продажа в с принудительным ассортиментом, «связывание», эксклюзивное дилерство, контракты с обязательством приобретения товаров и услуг только у данного поставщика (*requirements contracts*), «условие полного ряда» (*full-line forcing*)²⁷, территориальное ограничение продаж и поддержание цен при перепродаже (ПЦП)²⁸.

ные товары [Stigler, 1965]. Показателей концентрации после слияния (как и изменения концентрации, вызванного слиянием), возможно, хватило бы, чтобы распознать такое слияние, но ради вящей надежности в Указаниях также требуется проводить специальную проверку в случае любых слияний с участием фирмы, имеющей рыночную долю не менее 35%.

27. «Условие полного ряда» представляет собой деловую практику, при которой поставщик (например, производитель) дает дилеру право торговать какими-либо товарами из ассортимента, предлагаемого поставщиком, лишь в том случае, если дилер будет заказывать и продавать все товары из ассортимента поставщика.
28. По крайней мере отчасти причиной негативного отношения многих экономистов к ПЦП служил опыт 1930-х гг., когда мел-

Однако Чикагская школа под интеллектуальным руководством Аарона Директора начала пропагандировать иную точку зрения на вертикальные ограничения. Боумен [Bowman, 1957] и Берстейн [Burstein, 1960a] указывали, что продажа с принудительным ассортиментом нередко служит средством, позволяющим отслеживать использование покупателями продаваемого на таких условиях товара, и, таким образом, представляет собой механизм, альтернативный ценовой дискриминации (влияние которой на благосостояние потребителей обычно носит сомнительный характер); Берстейн [Burstein, 1960b] утверждает то же самое в отношении «условия полного ряда»²⁹. Телсер [Telser, 1960] полагал, что ПЦП может быть средством, позволяющим производителю преодолеть потенциальные проблемы «безбилетничества», сопутствующие предоставлению потребителям информации о товаре, и тем самым обеспечить предоставление продавцами большего объема услуг в точках продаж³⁰.

кие розничные продавцы (и в первую очередь фармацевты) лоббировали защиту от «нечестной» конкуренции со стороны крупных сетевых фирм. Законодатели, в частности, отреагировали принятием в 1936 г. вышеупомянутого Закона Робинсона — Патмана, который усиливал содержащийся в разделе 2 Закона Клейтона запрет на ценовую дискриминацию (поскольку, как утверждали мелкие розничные продавцы, сетевые магазины получают от производителей скидки, недоступные для мелких торговцев). Кроме того, принятый в 1937 г. Закон Миллера — Тайдингса требовал от штатов легализовать ПЦП (которое также носило название «справедливой торговли») с тем, чтобы мелкие торговцы могли убедить производителей навязывать своим клиентам ПЦП и, таким образом, заставить сетевые магазины торговать по тем же ценам, что и мелкие торговцы.

29. Кроме того, утверждалось, что продажа с принудительным ассортиментом и аналогичные вертикальные ограничения позволяют гарантировать, что товар будет функционировать должным образом, и, таким образом, обеспечивают добросовестность производителя и решают потенциальные проблемы «безбилетника».

30. См. также: Bowman, 1955. Телсер признавал, что ПЦП может быть прикрытием для картеля розничных продавцов или производителей. Однако наиболее важной была продемонстрированная автором возможность того, что производитель

Оправдание ПЦП ссылкой на проблему «безбилетника» распространялось и на предоставление других услуг розничной торговли [Marvel and McCafferty, 1984; Mathewson and Winter, 1984; Marvel, 1985]. Наличие проблемы «безбилетника» выдвигалось и как оправдание территориальных ограничений [White, 1981], а также эксклюзивного дилерства [Marvel, 1982]. Более того, Чикагская школа предприняла массивную атаку на идею о том, что вертикальная интеграция вообще может иметь серьезные антиконкурентные последствия.

До середины 1970-х гг. антимонопольные правовые определения Верховного суда в отношении вертикальных ограничений и вертикальных слияний соответствовали жесткому гарвардскому подходу. В свое время при рассмотрении дела «*Dr. Miles Medical Co. против John D. Park & Sons Co.*» (1911) Верховный суд осудил ПЦП как нарушение раздела 1 Закона Шермана и подтверждал эту позицию до конца 1980-х гг.³¹

Продажа с принудительным ассортиментом оказалась под ударом во время процесса «*Motion Picture Patents против Universal Film Manufacturing*» (1917), и такое отношение сохранялось к ней на протяжении последующих десятилетий. В 1949 г. Верховный суд осудил продажу с принудительным ассортиментом как противозаконное деяние при разборе дела «Железная дорога *Northern Pacific* против США», а при рассмотрении дела «*Standard Oil Co. of California* против США» (1949) объявил, что «соглашения о продаже с принудительным ассортиментом едва ли преследуют какую-либо иную цель, помимо пресечения конкуренции».

в одностороннем порядке может счесть ПЦП отвечающим его интересам.

31. Однако в деле «США против *Colgate*» (1919) Верховный суд постановил, что производитель был вправе определять розничную цену на свой товар, а затем в одностороннем порядке отказывать в его продаже тем розничным торговцам, которые не в состоянии придерживаться этой цены. Противоречия между решениями по делам *Dr. Miles Medical* и *Colgate* оставались проблемой вплоть до вынесения в 2007 г. описанного ниже решения по делу *Leegin*.

Аналогичным образом Верховный суд осудил контракты с обязательством приобретения товаров и услуг только у данного поставщика в делах «*Standard Oil Co. of California* против США» (1949) и «*Richfield Oil* против США» (1952). Ранее Верховный суд осудил эксклюзивное дилерство, рассматривая дело «*Standard Fashion* против *Magrane-Houston*» (1922), и снова занял такую же позицию в деле «*Standard Oil Co. of California* против США» (1949). Впоследствии, при разборе дела «США против *Arnold Schwinn*» (1967), Верховный суд осудил территориальное ограничение продаж как нарушение Закона Шермана. Вертикальные слияния были осуждены Верховным судом в ходе процессов «США против *du Pont*» (1957), «*Brown Shoe Co.* против США» (1962) и «*Ford Motor* против США» (1972).

Эта тенденция обратилась вспять в середине 1970-х гг., когда верх взяли аргументы Чикагской школы³². Отражением этой перемены стали два решения, вынесенные в 1977 г. В деле «*Continental T. V.* против *GTE Sylvania*» (1977) Верховный суд объявил, что территориальные ограничения следует изучать, руководствуясь соображениями здравого смысла, вместо того чтобы автоматически объявлять их незаконными, как то имело место при рассмотрении дела *Schwinn* десятью годами ранее. Разбирая дело «*U. S. Steel* против *Fortner Enterprises*» (1977), Верховный суд пришел к выводу (подтвердив решение по делу «США против *Jerrold Electronics*» (1961), что при отсутствии рыночной власти на рынке продаж с принудительным ассортиментом соглашения о продаже с принудительным ассортиментом приемлемы (несмотря на решение по делу *Northern Paicfic*, оставшееся в силе).

32. Вышеописанная традиция, существовавшая до 1970-х гг., соблюдалась не всегда. Например, в деле «*Tampa Electric* против *Nashville Coal*» (1961) Верховный суд не пожелал осуждать требования контракта и постановил, что случаи эксклюзивного дилерства следует рассматривать, исходя из соображений здравого смысла. В том же году в деле «США против *Jerrold Electronics*» (1961) Верховный суд подтвердил точку зрения суда низшей инстанции, разрешившего продажи с принудительным ассортиментом для стартапа. Но эти и немногие другие случаи были исключением.

В течение 1980-х гг. этот процесс продолжался. Хотя Верховный суд снова осудил ПЦП как таковое при разборе дел «*Monsanto* против *Spray-Rite*» (1984) и «*Business Electronics* против *Sharp Electronics*» (1988), он повысил стандарт доказательств, требующихся от истца. В деле «*Jefferson Parish Hospital District No. 2 v. Edwin G. Hyde*» (1984) Верховный суд снова постановил, что отсутствие рыночной власти делает соглашение о продаже с принудительным ассортиментом приемлемым, а во мнении меньшинства, подписанном четырьмя членами Верховного суда, указывалось, что при рассмотрении продаж с принудительным ассортиментом следует руководствоваться правилом здравого смысла.

В 1990-е гг. Верховный суд, рассматривая дело «*Eastman Kodak* против *Image Technical Services*» (1992), отступил от своей прежней позиции в отношении продаж с принудительным ассортиментом, постановив (по ходатайству об упрощенном судопроизводстве), что *Kodak* должен предстать перед судом по обвинению в том, что он практикует продажи с принудительным ассортиментом. Однако несколькими годами позже, при рассмотрении дела «*State Oil* против *Khan*» (1997) Верховный суд вынес вердикт о том, что случаи максимального ПЦП должны разбираться на основе соображений разума, а не подвергаться автоматическому осуждению в качестве противозаконных.

Первое десятилетие XXI в. благоприятствует более просвещенному подходу к вертикальным ограничениям. В деле «*Illinois Tool Works* против *Independent Ink*» (2006) Верховный суд решил, что наличие патента на товар, продаваемый с принудительным ассортиментом, не обязательно означает, что продавец обладает рыночной властью. По делу «*Leegin Creative Leather Products* против *PSKS*» (2007) Верховный суд вынес решение, гласящее, что дела о минимальном ПЦП — «простейшем» варианте ПЦП, который был объявлен противозаконным как таковой в деле *Dr. Miles*, — также должны рассматриваться, исходя из соображений здравого смысла.

В целом, антимонопольное право, относящееся к вертикальным ограничениям, с 1970-х гг. проделало большой путь, опираясь на достижения экономической мысли. Если

все сложится удачно, Верховный суд в не слишком отдаленном будущем сочтет необходимым формально отменить решение по делу *Northern Pacific* и впредь при рассмотрении дел о продаже с принудительным ассортиментом также руководствоваться соображениями здравого смысла.

Хищническое ценообразование

До 1970-х гг. «отношение к хищническому ценообразованию при разборе судебных дел и в исследовательской литературе... обычно страдало от двух взаимосвязанных недостатков: неспособности четко и ясно определить, какие практики подпадают под данное обвинение, и преувеличенными опасениями в отношении крупных фирм, якобы склонных к подобному поведению» [Areeda, Turner, 1975, pp. 697–698]. Аналогичные недостатки можно приписать и обвинениям в ценовой дискриминации (которые зачастую также сопровождались неявными обвинениями в хищническом поведении), примером чего служат действия ФТК и решения Верховного суда [например, в деле «*Utah Pie* против *Continental Baking*» (1967)]. Традиционной чертой в действиях государственных органов и судебных решениях было инкриминирование обвиняемым таких деяний, как «выставление цен ниже себестоимости», хотя уровень «себестоимости» при этом определялся очень смутно либо приравнивался к средней себестоимости (что обычно также подразумевало более-менее произвольный метод распределения общих издержек на целый спектр различных товаров, например, когда за относительный вес товара принималась относительная выручка от его продажи).

Первые научные работы, в которых прояснялись вопросы хищнического поведения и ставились под сомнение эмпирические данные о его распространенности, появились (под влиянием Аарона Директора) в Чикаго в конце 1950-х гг. [McGee, 1958; Telser, 1966; Peltzman, 2005]. Эти работы дали начало парадигме, в рамках которой хищническое поведение рассматривалось как «инвестиция» (первоначальная жертва), в дальнейшем приносящая дивиденды (за счет более высоких цен).

Опираясь на эту парадигму, Арида и Тернер [Areeda, Turner, 1975] подвергли прежний подход решительной критике и предположили, что установление цен на уровне, равном или превышающем предельные издержки (причем вместо предельных издержек, обычно не поддающихся измерению, предлагалось использовать средние переменные издержки), в целом должно рассматриваться как «безопасная гавань» для фирм, обвиняемых в хищническом поведении³³. В дальнейшем такой принцип стал называться «правилом Ариды — Тернера». Последующие решения Верховного суда — в делах «*Matsushita* против *Zenith*» (1986); «*Brooke Group* против *Brown & Williamson*» (1993); «*Weyerhaeuser* против *Ross-Simmons*» (2007) — явно принимались под влиянием парадигмы «инвестиций и возмещения» и принципа цен, превышающих предельные издержки.

Примерно в то же время, когда экономисты антимонопольного направления прояснили понятие хищничества, экономисты, занятые в сфере регулирования [Baumol, 1968; Baumol and Walton, 1973], писали об аналогичных проблемах ценообразования в этой сфере и призывали к тому, чтобы регулирующие критерии и решения — например, в области телекоммуникаций и транспорта — принимались, исходя не из полностью распределенных затрат, а из приростных издержек.

Заключительные замечания

Влияние экономистов на антимонопольные юридические решения и политику за последние два-три десятилетия достигло значительных масштабов и проявлялось через достижения экономической мысли, повышение статуса экономистов и их положения в Минюсте и ФТК и более широкое участие экономистов в антимонопольных судебных процессах вообще. Разумные экономисты могут расходиться во взглядах на состоятельность неко-

33. Как мной отмечалось выше, Тернер имел докторскую степень экономиста, а также юридический диплом, и, таким образом, его работы вполне можно включать в этот список экономических достижений.

торых из этих достижений и на чрезмерную (или недостаточную) жесткость антимонопольной борьбы за последние несколько десятилетий, но вряд ли кто станет ставить под сомнение сам факт роста влияния³⁴.

Однако до nirваны нам еще далеко. Творческая экономическая мысль могла бы добиться совершенствования антимонопольных решений и политики по меньшей мере в четырех сферах. Во-первых, это старая дилемма о том, как учитывать эффективность, которую может принести предполагаемое слияние. Компромисс между потенциальными убытками потребителей вследствие усиления рыночной власти и возможным повышением эффективности осознается по крайней мере со времен работы Уильямсона [Williamson, 1968]. С другой стороны, повышение эффективности легко обещать, но осуществить его на практике может оказаться гораздо сложнее; а ликвидировать слияние через несколько лет после того, как оно было одобрено, но не дало ожидаемой эффективности, может оказаться сложно или невозможно (в дополнение к проблемам с измерением самой эффективности).

Во-вторых, необходим более нюансированный подход к одностороннему хищническому поведению. Современные антимонопольные решения исходят из понимания хищнического поведения как узкой стратегии изначальных инвестиций в назначение цен на уровне ниже предельных издержек с тем, чтобы эти инвестиции окупились за счет более высоких цен и прибылей после того, как атакованная фирма покинет рынок. Такой узкий подход не учитывает более широких вопросов о том, не станет ли репутация фирмы, готовой устанавливать цены ниже себестоимости, препятствием для входа на рынок новых игроков и не отпугнет ли она передовые фирмы, которые в ином случае были бы склонны к независимо-

34. Почему представители юридической профессии – занимающиеся частной практикой, работающие в госучреждениях и в судебных органах – готовы мириться с усиливающимся влиянием экономики и экономистов на юридическую сферу, является интересным вопросом. Несколько возможных (и, возможно, взаимодополняющих) объяснений содержится в: White, 2008a.

му поведению. Возможность достижения такой репутации может сделать данный шаг оправданным, даже если соотношение доходов и издержек в узком смысле не сулит особой прибыльности [Brodley, Bolton, and Riordon, 2000]. Более того, применение даже этой узкой парадигмы доходов и издержек к неценовому поведению оказалось затруднительным. А вопрос «связывания» со скидками (*bundling discounts*), поднятый при рассмотрении дела «LePage's против 3M» (2003), и вовсе вызвал неразбериху в антимонопольной мысли.

Несомненно, большую помощь может оказать четкое экономическое мышление. Например, направление, которое имеет смысл разрабатывать, — это концепция «отсутствия экономического смысла», гласящая, что ценовые или неценовые действия должны осуждаться в том случае, когда они не имеют для предпринимающей их фирмы экономического смысла, если только фирма, против которой они направлены, не уходит с рынка или идет на какие-либо другие уступки [Ordoover and Willig, 1981; Werden, 2006] (хотя эта концепция не затрагивает поднятые выше вопросы стратегической репутации). Возможно, существуют и другие направления, которые позволят обнаружить хорошее экономическое мышление.

В-третьих, в неудовлетворительном состоянии находится вопрос определения рынков в делах о монополизации согласно разделу 2 Закона Шермана. Парадигма определения рынков, изложенная в Указаниях по горизонтальным слияниям, в целом не годится для случаев монополизации, поскольку основывается на будущем поведении, в то время как большинство дел о монополизации завязаны на вопрос о том, обладал ли ответчик рыночной властью к моменту рассмотрения дела. Возможно, творческое мышление позволит добиться прорыва в этой сфере вслед за сферой слияний³⁵.

В-четвертых, экономисты должны возложить усилия по ретроспективной оценке эффективности антимоно-

35. Развитие этой темы и некоторые предположения приводятся в: White, 2008b.

польных мер, особенно в отношении слияний. Не совершали ли Минюст и ФТК ошибок, принимая решения о том, оспорить или одобрить конкретное слияние?

Ответ на этот вопрос нельзя получить из изучения числа оспоренных за год слияний или характеристик тех слияний, которые оспаривались или были успешно оспорены (поскольку никогда нельзя знать наверняка, что было бы, если бы слияние не было оспорено). Однако полезную информацию могло бы дать изучение поведения цен после тех слияний, которые были одобрены, но с трудом состоялись (о чем свидетельствует факт подачи учреждениями второго запроса на дополнительную информацию от сторонников слияния). Если эти исследования покажут, что после слияния цены не выросли (*ceteris paribus*), то значит, политика в отношении слияний была слишком строгой; если же, напротив, выяснится, что цены значительно поднялись, то политика в отношении слияний была слишком снисходительной.

В целом, перед антимонопольной экономикой по-прежнему стоят важные задачи. Надеюсь, что предложение даст адекватный ответ на этот вопрос.

Литература

- Шеллинг, Томас (2007). *Стратегия конфликта*. М.: ИРИСЭН.
- Шумпетер, Йозеф (2004). *История экономического анализа*. Т. 3. СПб.: Экономическая школа.
- Adelman, Morris A. (1949). «The A & P Case». *American Economic Review*, 39 (May), 280–283.
- American Bar Association (ABA). «Report of the ABA Commission to Study the Federal Trade Commission». September 15, 1968. Перепечатано в: (1969). *Journal of Reprints for Antitrust Law and Economics*, 1 (Winter), 885–1009.
- American Economic Association (1942). *Readings in the Social Control of Industry*. Philadelphia: Blakiston.
- Areeda, Philip, and Donald F. Turner (1975). «Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act». *Harvard Law Review*, 88 (February), 697–733.
- Audretsch, David B., and John J. Siegfried, eds. (1992). *Empirical Studies in Industrial Organization: Essays in Honor of Leonard W. Weiss*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Bain, Joe S. (1951). «Relation of Profit Rate to Industry Concentration: American Manufacturing, 1936–1940». *Quarterly Journal of Economics*, 65 (May), 293–324.
- (1956). *Barriers to New Competition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (1959). *Industrial Organization*. New York: John Wiley & Sons.
- Barnett, Thomas O. (2007). «Competition Law and Policy Modernization: Lessons from the U.S. Common-Law Experience». Presentation to the Lisbon Conference on Competition Law and Economics, Lisbon, Portugal, November 16. www.usdoj.gov/atr/public/speeches/227755.htm.
- Baumol, William J. (1968). «Reasonable Rules for Rate Regulation: Plausible Policies for an Imperfect World». In Almarin Phillips and Oliver E. Williamson, eds., *Prices: Issues in Theory, Practice, and Public Policy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 101–123.
- Baumol, William J., and Alfred G. Walton (1973). «Full Costing, Competition and Regulatory Practice». *Yale Law Journal*, 82 (March), 639–655.
- Benston, George J. (1982). «Accounting Numbers and Economic Values». *Antitrust Bulletin*, 27 (Spring), 161–215.
- Bothwell, James L., and Theodore E. Keeler (1976). «Profits, Market Structure, and Portfolio Risk». In Robert T. Masson and P. David Qualls, eds., *Essays in Industrial Organization in Honor of Joe S. Bain*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 71–88.
- Bowman, Ward S., Jr. (1955). «The Prerequisites and Effects of Resale Price Maintenance». *University of Chicago Law Review*, 22 (Summer), 825–873.
- (1957). «Tying Arrangements and the Leverage Problem». *Yale Law Journal*, 67 (November), 19–36.
- Bresnahan, Timothy F. (1989). «Empirical Studies of Industries with Market Power». In Richard Schmalensee and Robert Willig, eds., *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2. Amsterdam: North-Holland, 1011–1057.
- Brodley, Joseph F., Patrick Bolton, and Michael H. Riordon (2000). «Predatory Pricing: Strategic Theory and Legal Policy». *Georgetown Law Journal*, 88 (August), 2239–2330.
- Buccirossi, Paolo, ed. (2007). *Handbook of Antitrust Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Burns, Arthur R. (1937). «The Organization of Industry and the Theory of Prices». *Journal of Political Economy*, 45 (October), 662–680.
- Burstein, Meyer L. (1960a). «The Economics of Tie-in Sales». *Review of Economics and Statistics*, 42 (February), 68–73.
- (1960b). «A Theory of Full-Line Forcing». *Northwestern University Law Review*, 55 (March–April), 62–95.

- Carlton, Dennis W., and Ken Heyer (2007). «The Year in Review: Economics at the Antitrust Division, 2006–2007». *Review of Industrial Organization*, 31 (September), 121–137.
- Caves, Richard E. (1962). *Air Transport and Its Regulators*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (2007). «In Praise of the Old I. O.». *International Journal of Industrial Organization*, 25 (February), 1–12.
- Chamberlin, Edward H. (1929). «Duopoly: Value Where Sellers Are Few». *Quarterly Journal of Economics*, 44 (November), 63–100.
- (1956). *The Theory of Monopolistic Competition*. 7th ed. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Clarkson, Kenneth W., and Timothy J. Muris. (1981). «Commission Performance, Incentives, and Behavior». In Kenneth W. Clarkson and Timothy J. Muris, eds., *The Federal Trade Commission since 1970*. Cambridge: Cambridge University Press, 280–306.
- Collins, Norman R., and Lee E. Preston (1968). *Concentration and Price-Cost Margins in Manufacturing*. Berkeley: University of California Press.
- Comanor, William S., and Thomas A. Wilson (1967). «Advertising, Market Structure, and Performance». *Review of Economics and Statistics*, 49 (November), 423–440.
- (1974). *Advertising and Market Power*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- De Jong, Henry W., and William G. Shepherd, eds. (2007). *Pioneers of Industrial Organization: How The Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Demsetz, Harold (1974). «Two Systems of Belief about Monopoly». In Harvey J. Goldschmid, H. Michael Mann, and J. Fred Weston, eds., *Industrial Concentration: The New Learning*. Boston: Little, Brown, 164–184.
- Esposito, Louis, and Frances F. Esposito (1971). «Foreign Competition and Domestic Industry Profitability». *Review of Economics and Statistics*, 53 (November), 343–353.
- Evans, David S., ed. (1983). *Breaking up Bell: Essays on Industrial Organization and Regulation*. New York: North-Holland.
- Federal Trade Commission. «FTC History: Bureau of Economics Contributions to Law Enforcement, Research, and Economic Knowledge and Policy». Roundtable with former directors of the Bureau of Economics, Federal Trade Commission, September 4, 2003. www.ftc.gov/be/workshops/directorsconference/docs/directorstableGOOD.pdf.
- Fellner, William J. (1949). *Competition among the Few*. New York: Knopf.
- Fisher, Franklin M. (1987). «On the Mis-use of the Profits-Sales Ratio to Infer Monopoly Power». *Rand Journal of Economics*, 18 (Autumn), 384–396.

- Fisher, Franklin M., and John J. McGowan (1983). «On the Misuse of Accounting Rates of Return to Infer Monopoly Profits». *American Economic Review*, 73 (March), 82–97.
- Geroski, Paul A. (1995). «What Do We Know about Entry?» *International Journal of Industrial Organization*, 13 (December), 421–440.
- Goldschmid, Harvey J., H. Michael Mann, and J. Fred Weston, eds. (1974). *Industrial Concentration: The New Learning*. Boston: Little, Brown.
- Green, Mark J. (1972). *The Closed Enterprise System*. New York: Grossman.
- Grether, Ewald T. (1970). «Industrial Organization: Past History and Future Problems». *American Economic Review*, 60 (May), 83–89.
- Homan, Paul T. (1942). Preface to American Economic Association, *Readings in the Social Control of Industry*. Philadelphia: Blakiston, v–vi.
- Katzmann, Robert A. (1980). *Regulatory Bureaucracy: The Federal Trade Commission and Antitrust Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Kaysen, Carl (1956). *United States v. United Shoe Machinery Corporation: An Economic Analysis of an Anti-trust Case*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kaysen, Carl, and Donald F. Turner (1959). *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kovacic, William E. (1992). «The Influence of Economics on Antitrust». *Economic Inquiry*, 30 (April), 294–306.
- Kwoka, John E., Jr., and Lawrence J. White, eds. (2009). *The Antitrust Revolution*. 5th ed. New York: Oxford University Press.
- Letwin, William (1965). *Law and Economic Policy in America*. New York: Random House.
- Lustgarten, Steven H. «The Impact of Buyer Concentration on Manufacturing Industries». *Review of Economics and Statistics* 57 (May 1975), 125–132.
- Mann, H. Michael (1966). «Seller Concentration, Barriers to Entry, and Rates of Return in Thirty Industries, 1950–1960.» *Review of Economics and Statistics*, 48 (August), 296–307.
- Marshall, Alfred. (1920). *Principles of Economics*. 8th ed. London: Macmillan.
- Marvel, Howard P. (1982). «Exclusive Dealing». *Journal of Law & Economics*, 25 (April), 1–25.
- (1985). «How Fair Is Fair Trade?» *Contemporary Policy Issues*, 3 (Spring), 23–36.
- Marvel, Howard P., and Stephen McCafferty (1984). «Resale Price Maintenance and Quality Certification». *Rand Journal of Economics*, 15 (Autumn), 346–359.
- Mason, Edward S. (1939). «Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise». *American Economic Review*, 29 (March 1939, supplement), 61–74.

- (1959). *Economic Concentration and the Monopoly Problem*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mathewson, G. Frank, and Ralph A. Winter. (1984). «An Economic Theory of Vertical Restraints». *Rand Journal of Economics*, 15 (Spring), 27–38.
- McGee, John S. (1958). «Predatory Price Cutting: The Standard Oil (N.J.) Case». *Journal of Law & Economics*, 1 (October), 137–169.
- Meyer, John R., Merton J. Peck, John Stenason, and Charles Zwick (1959). *Competition and the Transportation Industries of the United States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mueller, Willard F. (2004). «The Revival of Economics at the FTC in the 1960s». *Review of Industrial Organization*, 25 (August), 91–105.
- Nicholls, William H. (1949). «The Tobacco Case of 1946». *American Economic Review*, 39 (May), 284–296.
- Nicols, Alfred (1949). «The Cement Case». *American Economic Review*, 39 (May), 297–310.
- Ordovery, Janusz A., and Robert D. Willig (1981). «An Economic Definition of Predation: Pricing and Product Innovation». *Yale Law Journal*, 91 (November), 8–53.
- Peltzman, Sam (2005). «Aaron Director’s Influence on Antitrust Policy». *Journal of Law & Economics*, 48 (October), 313–330.
- «George Joseph Stigler» (2007). In Henry W. de Jong and William G. Shepherd, eds., *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Cheltenham: Edward Elgar, 239–244.
- Posner, Richard A. (1971). «A Program for the Antitrust Division». *University of Chicago Law Review*, 38 (Spring), 500–536.
- Salinger, Michael A., Pauline M. Ippolito, and Joel L. Schrag (2007). «Economics at the FTC: Pharmaceutical Patent Dispute Settlements and Behavioral Economics». *Review of Industrial Organization*, 31 (September), 85–105.
- Schelling, Thomas C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Scherer, F. M. (1970). *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Chicago: Rand McNally.
- Scherer, F. M. «Sunlight and Sunset at the Federal Trade Commission». *Administrative Law Review*, 42 (Fall 1990), 461–487.
- Schmalensee, Richard (1989). «Inter-industry Studies of Structure and Performance». In Richard Schmalensee and Robert Willig, eds., *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2. Amsterdam: North-Holland, 951–1009.
- Schumpeter, Joseph S. (1954). *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Shepherd, William G. (2007). «Edward S. Mason». In Henry W. de Jong and William G. Shepherd, eds., *Pioneers of Industrial Organization*:

- How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Cheltenham: Edward Elgar, 209–210.
- Shubik, Martin (1959). *Strategy and Market Structure*. New York: Wiley.
- Siegfried, John J., and Laurie Beth Evans. (1994). «Empirical Studies of Entry and Exit: A Survey of the Evidence». *Review of Industrial Organization*, 9 (April), 121–155.
- Stigler, George J. (1964). «A Theory of Oligopoly». *Journal of Political Economy*, 72 (February), 55–69.
- (1965). «The Dominant Firm and the Inverted Price Umbrella». *Journal of Law & Economics*, 8 (October), 167–172.
- Telser, Lester G. (1960). «Why Should Manufacturers Want Fair Trade?». *Journal of Law & Economics*, 3 (October), 86–105.
- (1966). «Cutthroat Competition and the Long Purse». *Journal of Law & Economics*, 9 (October), 259–277.
- Weaver, Suzanne (1977). *Decision to Prosecute: Organization and Public Policy in the Antitrust Division*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Weiss, Leonard W. (1971). «Quantitative Studies of Industrial Organization». In Michael D. Intriligator, ed., *Frontiers of Quantitative Economics*. Amsterdam: North-Holland, 362–403.
- (1974). «The Concentration-Profits Relationship and Antitrust». In Harvey J. Goldschmid, H. Michael Mann, and J. Fred Weston, eds., *Industrial Concentration: The New Learning*. Boston: Little, Brown, 184–233.
- (1989). ed., *Concentration and Price*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Werden, Gregory J. (2006). «Identifying Exclusionary Conduct under Section 2: The ‘No Economic Sense Test’». *Antitrust Law Journal*, 73, no. 2, 413–434.
- White, Lawrence J. (1976). «Searching for the Critical Concentration Ratio: An Application of the ‘Switching of Regimes’ Technique». In Stephen M. Goldfeld and Richard E. Quandt, eds., *Studies in Non-linear Estimation*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 61–76.
- (1981). «Vertical Restraints in Antitrust Law: A Coherent Model». *Antitrust Bulletin*, 26 (Summer), 327–345.
- «The Growing Influence of Economics and Economists on Antitrust: An Extended Discussion». Working Paper EC-08–03, Stern School of Business, New York University, January 2008a. w4.stern.nyu.edu/emplibrary/economics%20&%20antitrust.pdf.
- (2008b). «Market Power and Market Definition in Monopolization Cases: A Paradigm is Missing». In Wayne D. Collins, ed., *Issues in Competition Law and Policy*, Vol. II. Chicago: American Bar Association, 913–924.
- Williamson, Oliver E. «Economics as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs». *American Economic Review*, 58 (March 1968), 18–36.
- «Economics and Antitrust Enforcement: Transition Years». *Antitrust*, 17 (Spring 2003), 61–65.

Комментарий

Кеннет Дж. Элзинга

Профессор Уайт — один из тех немногих экономистов, занимающихся исследованиями антимонопольной политики, которые могли бы написать данную главу. Он прекрасно подходит на роль ее автора в силу своего возраста и имеющегося опыта.

Если бы Уайт был моложе, его бы, вероятно, не волновало, каким образом антимонопольная экономика стала тем, чем она сейчас является. Большинство молодых экономистов не в состоянии отличить Альфреда Маршалла от Томаса Мальтуса. Уайт же подробно освещает мини-историю антимонопольной борьбы и того участия, которое принимали в ней экономисты. Он достаточно стар для того, чтобы проявлять интерес к подобным вещам.

Если бы Уайт провел всю жизнь в научных кругах и не служил в антимонопольном отделе на политической должности, он, возможно, не осознавал бы в полной мере того, каких успехов добилась экономическая наука в антимонопольных учреждениях. Он мог бы думать, что вся интересная работа ведется в научной сфере. А если бы Уайт большую часть жизни находился на государственной службе, он, возможно, не смог бы до конца оценить роль «ученых писак», как их называл Кейнс, в преобразовании антимонопольной области.

В целом, глава Уайта посвящена трем основным вкладам экономистов в антимонопольную работу: усовершенствованиям в деле надзора за слияниями; иному пониманию вертикальных отношений между производителями и дистрибьюторами их продукции; новому способу оценки хищнического ценообразования.

Что же можно критиковать в главе, написанной человеком, в наибольшей степени подходящим для этого и делающим верные выводы? Совсем немного.

Во-первых, я полагаю, что экономисты, занимающиеся вопросами антимонопольной политики, заслуживают более серьезных похвал за дерегулирование наземного транспорта (железнодорожного и грузового), воздушных перевозок, а также рынка финансовых услуг (в первую очередь банковского дела и брокерского обслуживания ценных бумаг). Некоторые юристы и экономисты, не входившие в антимонопольное сообщество, тоже внесли свой вклад в дерегулирование, но лишь немногие экономисты рассматривали проблемы регулирования сквозь призму антимонопольной политики. Вклад экономистов, занимающихся исследованиями антимонопольной политики, в сферу регулирования обусловлен их склонностью вникать во все мелочи регулирования и задаваться вопросом: не лучше ли было бы задействовать здесь рыночные силы? Вполне возможно, что достижения антимонопольной экономики в дерегулировании затмевают даже то, что экономисты привнесли в сферы контроля за слияниями и вертикальных связей.

Во-вторых, думаю, что Уайт в недостаточной мере воздает экономистам должное за изменение антимонопольных карательных мер. Штрафы — наиболее предпочтительное, с точки зрения экономистов, средство сдерживания — сейчас стали достаточно высокими для того, чтобы нарушения антимонопольного законодательства привлекали к себе внимание финансовых инспекторов. И этим мы обязаны в том числе и экономистам.

В-третьих, хотя Уайт упоминает снижающуюся роль Закона Робинсона–Патмана и хотя большинство изъятий в этом законе было найдено такими юристами, как Г. Томас Остерн и Ф. М. Роу, экономисты тоже участвовали в этом процессе. В первую очередь в этой связи следует отметить М. Э. Адельмана, но были и другие экономисты, объяснявшие, что ценовая дискриминация в общем случае представляет собой проявление конкуренции, а не препятствие к ней.

Основной тезис профессора Уайта сводится к тому, что антимонопольные экономические исследования и работа экономистов оказали большое влияние на антимонопольную деятельность государственных органов. Однако встает вопрос: почему все это случилось? Иными словами, почему юристы, прежде державшие всю антимонопольную сферу под своим жестким контролем, теперь распахнули дверь, зачастую позволяя экономистам играть первую скрипку в том, что касается антимонопольной борьбы?

Любой, кто хоть сколько-нибудь знаком с юридическими рынками, знает, что представители юридической профессии славятся тем, что отнюдь не склонны уступать дорогу посторонним источникам конкуренции. Юристы моментально набрасываются на каждого, кто «практикует право без лицензии», т. е. становится их конкурентом при оказании юридических услуг.

И мой вопрос «Почему это случилось?» задан не из праздного любопытства. Любой, кто смотрит на мир сквозь очки рентаориентированного поведения в духе Таллока—Крюгер, не может не задуматься над тем, как могло так случиться, что некоторые экономисты, занимающиеся вопросами антимонопольной политики, сейчас получают больше денег, чем многие юристы, работающие в этой сфере? К тому же экономисты-антимонопольщики устроились куда лучше, чем многие из этих юристов (например, экономистам не приходится ездить из города в город, чтобы выступать в судах). Кроме того, экономисты-антимонопольщики взяли в свои руки разработку теорий о том, как следует претворять антимонопольные законы в жизнь; наконец, они в гораздо большей степени, чем юристы, вольны сами выбирать дела для рассмотрения и вопросы для изучения.

Ответ, который вполне устроит экономистов, занимающихся вопросами антимонопольной политики, состоит в том, что госучреждения и суды просто не могли игнорировать их вклад, настолько их теории были глубоки и убедительны. Как гласит старое изречение, «идеи порождают последствия».

Думаю, что в нем есть доля правды. Однако фраза «Идеи порождают последствия» — это не экономическая

теория о том, как формируется мир. Ни один экономист, изучающий общественный выбор, не будет удовлетворен таким объяснением.

Именно поэтому позволю себе предложить две другие гипотезы, более отвечающие экономической логике, которые объясняют, почему юристы пошли на такие большие уступки экономистам в антимонопольной сфере (но, насколько я могу судить, только в ней, а отнюдь не в других областях права, где империалистические поползновения экономистов потерпели неудачу и юристам по-прежнему принадлежит определяющая роль).

Во-первых, во главе антимонопольного отдела стояли не только юристы, специализировавшиеся в антимонопольной области. Несколько ключевых фигур являлись профессорами права. Для них смысл жизни не сводился к тому, чтобы после работы во главе учреждения получить должность в уважаемой юридической фирме. Самым важным для профессоров было выдвижение идей и завоевание репутации в научных кругах.

Соответственно, такие личности, как Дональд Тернер, Томас Каупер и Уильям Бакстер (я бы включил в эту группу и Дональда Бейкера, обучавшегося в Корнелльской школе права), не планировали уходить в мир частной практики после того, как завершится их служба в госучреждении. Они рассчитывали вернуться в науку, где их работа на правительство будет оцениваться иной меркой, чем работа тех, кто стали партнерами в солидных юридических фирмах.

Что касается представителей ФТК, то я бы поместил в тот же лагерь Роберта Питофски, Джеймса Миллера и Уильяма Ковасика. Они — ученые и хотят, чтобы их достижения на государственной службе положительно оценивались в научных кругах.

Если моя первая гипотеза верна, то экономисты-антимонопольщики должны аплодировать назначениям профессоров в начальники учреждений. Уайт верно говорит, что Дональд Тернер, придя в антимонопольный отдел из Гарвардской школы права, привел с собой молодого экономиста Уильяма Комейнора, которого назначил своим советником. После него в этой должности побы-

вал целый ряд экономистов, занимающихся теорией отраслевых рынков. Джордж Хей, служивший при Томасе Каупере — еще одном профессоре, ставшем помощником генерального прокурора, — реально преобразовал роль экономистов в антимонопольном отделе. Рассказ профессора Уайта о роли экономистов был бы совсем иным, если бы Тернер, Каупер и Бакстер не оказались в нужное время в нужном месте.

Во-вторых, между экономистами и юристами существует экономическая взаимодополняемость, и юристы из антимонопольной сферы были готовы уступить место за столом, потому что, если мне простят такую натянутую метафору, стол стал гораздо крупнее и блеснул гораздо привлекательнее, когда за ним оказались экономисты. Уайт упоминает о нынешнем участии экономистов во всех крупных антимонопольных делах. Это многое значит для экономистов, но в своей совокупности может еще больше значить для антимонопольного юридического сословия.

На каждую пару противостоящих друг другу экономистов, пишущих отчеты о признании исков коллективными; на каждую пару, пишущих отчеты о задолженности; на каждую пару, пишущих отчеты об убытках, — всегда приходится несколько юристов, за большие деньги опровергающих эти отчеты, и каждый такой отчет нуждается в присмотре со стороны юриста. А теперь у юристов-антимонопольщиков имеется стандарт Доберта, еще больше повышающий спрос на их услуги.

Профессор Уайт пишет, что когда-то экономисты «рубят дрова и черпали воду» для юристов. Поразительным образом сейчас сами юристы «рубят дрова и черпают воду» для экономистов. Однако такой труд хорошо оплачивается. Как однажды написал о своей профессиональной жизни мой бывший коллега Джеймс Бьюкенен, «это лучше, чем пахать землю».

Глава настоящей книги, принадлежащая перу профессора Уайта, содержит превосходный обзор литературы по антимонопольной сфере, занимательно написана и должна быть прочитана каждым младшим экономистом, преподающим теорию отраслевых рынков либо

работающим в ФТК, антимонопольном отделе Минюста или в какой-либо юридической консалтинговой фирме. Я предсказываю, что эту главу будут много читать и цитировать. Но между тем она содержит профессиональную угрозу для автора: при всех достоинствах данной главы она может вызвать раздражение у многих экономистов, считающих, что их конкретный вклад в антимонопольную сферу освещен в хронике Уайта недостаточным образом.

Глава 11

Экономика и контрактная армия

Бет Дж. Эш, Джеймс Миллер III,
Джон Т. Уорнер

Отмена воинского призыва как основного способа комплектования американских вооруженных сил служит одним из важнейших за последние полвека примеров влияния «экономического образа мышления» на серьезные изменения в государственной политике США. Призыв был отменен в 1973 г. после пяти лет острых публичных дебатов. Экономисты сыграли важную роль в этих дискуссиях и решении покончить с призывом и с тех пор принимают заметное участие в комплектовании вооруженных сил по найму. Хотя к рекомендациям экономистов не всегда прислушивались, и они сами, и пропагандируемый ими экономический образ мышления способствовали формированию эффективных кадров вооруженных сил.

Роль экономистов в отмене призыва

Начиная со Второй мировой войны и вплоть до июля 1973 г. воинский призыв был непреложной данностью для американской молодежи мужского пола. До середины 1960-х гг. экономисты на удивление мало занимались вопросами призыва, но эта ситуация изменилась после эскалации вьетнамской войны в 1966 г. и связанных с ней публичных дебатов. В течение следующих пяти лет экономисты осуществили значительный объем исследований, посвященных призыву и возможности перехода к контрактной армии. По всей видимости, основной вклад в эту работу внес Уолтер Ои. В качестве экономиста, работавшего в 1964 г. на Министерство обо-

роны, он стал автором внутреннего доклада, в котором указывалось на возможность создания добровольной армии. Несмотря на то что этот доклад не был обнародован, в последующих публикациях Ои развивал и уточнял свои первоначальные выводы [Oi, 1967a, 1967b]. Следует также упомянуть и работы других экономистов: Стюарта Олтмена и Алана Фехтера [Altman and Fechter, 1967], У.Ли Хансена и Бертона Вайсброда [Hansen, Weisbrod, 1967], Энтони Фишера [Fisher, 1969], Олтмена и Роберта Дж. Барро [Altman, Barro, 1971]. В 1968 г. группа выпускников Виргинского университета издала интересный сборник работ в защиту добровольной армии [Miller, 1968]. В него вошли статьи экономистов Дэвида Джонсона, Мэтта Линдси, Джима Миллера, Марка Поли, Роберта Толлисона и Тома Уиллета, а также политолога Джо Сколника¹.

Помимо формального анализа проблемы, экономисты выступали и на политической арене. Одним из них был Мартин Андерсон, работавший тогда в Колумбийском университете, а в настоящее время — в Институте Гувера. Андерсон донес идею о возможности отмены призыва до Ричарда Никсона во время его президентской кампании². Под впечатлением от аргументов Андерсона Никсон выступил за отмену призыва в речи, произнесенной 17 октября 1968 г. Некоторые наблюдатели считают, что эта речь перевесила чашу весов во время президентских выборов 1968 г. в его пользу. После своего избрания президент Никсон создал президентскую комиссию по контрактной армии (известную как комиссия Гейтса по имени ее председателя Томаса Гейтса), призванную выяснить, осуществима ли контрактная армия с экономической точки зрения. Одним из самых влиятельных членов комиссии стал Милтон Фридман, уже получивший известность благодаря своему непримиримому отношению к призыв-

1. Милтон Фридман и Джон Кеннет Гэлбрейт одобрили и саму книгу, и делавшиеся в ней выводы; вероятно, это был единственный вопрос публичной политики, по которому они когда-либо придерживались единого мнения.

2. Эти события описаны в: Anderson, 2004.

ной армии [Friedman, 1962, 1967; Фридман, 2006, 2010]. Другими видными членами комиссии были У. Аллен Уоллис, ректор Университета Рочестера, и будущий председатель Федеральной резервной системы (ФРС) Алан Гринспен. На комиссию трудился впечатляющий штат исследователей. Исполнительным директором комиссии являлся Уильям Меклинг, декан Рочестерской школы бизнеса. В числе директоров по исследованиям были Дэвид Кэссинг, Уолтер Ои и Гарри Джилмен, а в штатных сотрудниках значились Роберт Барро и Джон Уайт, впоследствии ставший заместителем министра обороны.

В ноябре 1970 г. комиссия Гейтса единогласно рекомендовала отменить призыв и создать контрактную армию. В момент подачи этого доклада члены комиссии Гейтса и экономисты, изучавшие проблему призыва, пребывали в меньшинстве; за немногими исключениями, конгрессмены и высокопоставленные чиновники Министерства обороны — как военные, так и штатские — скептически относились к возможности создания контрактной армии.

Аргументы в пользу контрактной армии

В конце 1960-х гг. экономисты, считавшие, что комплектование армии по найму будет более эффективным, чем призыв, обосновывали свою точку зрения пятью аргументами. Во-первых, альтернативные издержки у военнослужащих контрактной армии не могут превышать аналогичных издержек у военнослужащих равной по размеру армии смешанного (по контракту и по призыву) комплектования. Альтернативные издержки военнослужащих включают в себя как альтернативные заработки в гражданском секторе, так и чистые, не измеряемые деньгами преимущества гражданской жизни. Добровольцы поступают на службу в армию в том случае, когда довольствие военнослужащих превышает альтернативные издержки, но в отношении призывников это неверно. Собственно, существование призыва объясняется именно тем, что довольствие военнослужащих не покрывает альтернативные издержки. Существует несколько особых случаев, когда альтернативные издержки в при-

зывной армии равны аналогичным издержкам в добровольной армии³, но в случае призыва, осуществляемого по принципу случайного отбора из числа молодых людей, удовлетворяющих требованиям армейской службы, альтернативные издержки призывной армии будут однозначно превышать альтернативные издержки контрактной армии, по крайней мере в ситуации, когда воинская повинность не является всеобщей.

Во-вторых, источником относительной эффективности контрактной системы является тот факт, что в случае принудительного призыва граждане тратят ресурсы на уклонение от призыва, а государство вынуждено тратить ресурсы на борьбу с уклонением [Warner and Negrusa, 2005]. Этих издержек можно избежать при чисто контрактной системе.

В-третьих, эффективность контрактной системы обусловлена более низкими совокупными альтернативными издержками для контрактников: в контрактной армии служат дольше, ротация кадров ниже, и, соответственно, будет ниже ежегодный спрос на новобранцев. Для облегчения призывникам бремя службы их обычно забирают в армию на короткий период (составлявший 2 года во время вьетнамской войны). Контрактники служат гораздо дольше (в настоящее время в среднем около 4,5 лет) и гораздо чаще остаются служить сверхсрочно. Более длительные сроки службы повышают относительную численность надежных, опытных кадров в рядах вооруженных сил. По оценкам комиссии Гейтса, одно лишь сокращение военнотружущих, проходящих военную подготовку, позволило бы уменьшить численность вооружен-

3. В работе Эш и Уорнера [Asch and Warner, 2001a] показывается, что преобладавшая во время Первой мировой войны система, при которой в первую очередь призывались люди, наименее ценные для общества, приводит к тому, что в армии оказываются представлены в основном те же слои населения, что и при системе службы по контракту — так же, как и в том случае, когда призывникам разрешено откупаться от службы, нанимая вместо себя других или выплачивая государству специальный штраф, что практиковалось обеими сторонами во время Гражданской войны в США.

ных сил на 6% при сохранении боеспособности и снижении удельных затрат на подготовку. Кроме того, более высокий уровень опыта в добровольной армии вследствие более высокой доли сверхсрочников приведет к еще большей разнице в эффективности, поскольку при прочих равных условиях более опытные кадры служат продуктивнее. Наконец, различие в размерах вооруженных сил того и другого типа дополнительно обуславливается возрастающей сложностью военного оборудования.

В-четвертых, контрактная армия более эффективна благодаря наличию более действенных стимулов для рядовых военнослужащих и командного состава. Поскольку призывная армия отличается низким довольствием, то в ней приходится употреблять отрицательные стимулы к выполнению обязанностей (такие, как угроза трибунала, тюремное заключение, увольнение со службы), и все они негативно сказываются на судьбе военнослужащих после завершения их службы. Контрактной армии с ее положительными стимулами к выполнению обязанностей в большинстве случаев присуща более высокая результативность.

И, наконец, в-пятых, мнимая дешевизна призывной армии способствует тому, что вместо новых вооружений и техники предпочитают брать больше призывников, в результате чего создается социально неэффективное смешение того и другого. Военная техника чаще всего используется в неизменной пропорции к численности военнослужащих. Однако рост затрат на содержание необученных новобранцев, сопровождающий отказ от призывной системы, с течением времени превращается в стимул к разработке и оснащению армии такими вооружениями и техникой, которые требуют меньшего числа людей для работы с ними и которые проще ремонтировать и обслуживать.

Хотя экономисты, как правило, рассматривают главным образом проблемы эффективности, центральное место в дискуссиях о призыве, развернувшихся в 1960-е гг. в США, занимал вопрос о том, кто должен нести бремя национальной обороны. Сторонники призыва и сторонники контрактной армии придерживались совершенно

разных представлений о равноправии по отношению к службе в вооруженных силах. В Европе издавна считалось, что все граждане обладают моральными обязательствами по защите государства и что такие обязательства важнее личных прав и свобод внутри государства. Противопоставление широких концепций личной свободы и обязанностей перед государством связано с вынесением этических суждений, выходящих за рамки экономики. Тем не менее экономика позволяет пролить свет на то, как призыв и служба по контракту сказываются на распределении доходов, и на то, кто платит за национальную оборону.

Призыв приводит к менее равномерному распределению доходов и, как правило, возлагает бремя финансирования национальной обороны на слои с низкими доходами. Бенджамин Франклин понимал это еще двести лет назад, говоря: «Но если, как, по моему разумению, часто происходит, матроса принуждают к несению службы по защите морских путей, платя ему за это 25 шиллингов в месяц, в то время как он мог бы служить на торговом судне при жалованье 3 фунта 15 шиллингов в месяц, то мы отбираем у него 50 шиллингов в месяц; если на службе у вас состоит 100 тыс. матросов, то вы лишаете этих честных людей и их бедные семьи 250 тыс. фунтов в месяц, или трех миллионов в год»⁴. В словах Франклина скрывается косвенное утверждение о регрессивном характере призыва как налога. Этот налог особенно регрессивен, когда на службу призываются те же самые лица, которые могли бы служить по контракту, и тем самым он снижает масштабы прямого (и, вероятно, прогрессивного) налога на все население.

Практикуемые в наше время отсрочки, освобождения от призыва и призыв по лотерее — следствия регрессивности призыва как налога. Однако лотерея не может служить панацеей. Семьи с дочерьми, семьи без детей и получатели дохода с капитала могут избежать призывного

4. Цит. по: *Report of the President's Commission* (1970, p. 23–24; первоначальный источник не указан. В фунте времен Б. Франклина было 20 шиллингов. — *Примеч. пер.*

налога, но платят общий подоходный налог. И хотя призыв по лотерее является *ex ante* более справедливым, чем другие формы призыва, налогообложение, осуществляемое по случайному принципу, несправедливо *ex post*. Неравенство *ex post*, очевидно, усиливается, когда число лиц, призываемых на службу, сокращается по отношению к числу лиц, пригодных для службы. Сторонники призыва предлагали устранить это неравенство путем введения воинской повинности, обязательной для молодежи. Экономисты откровенно критикуют подобные проекты⁵. Ликвидация призывного налога приводит к более явному учету расходов на содержание военнослужащих при принятии решений в оборонной сфере, а также, вероятно, при принятии публичных решений, связанных с военными действиями.

Наконец, наблюдение Франклина в отношении неравенства, порождаемого призывом, поднимает вопросы, связанные с общественным выбором и решениями государств об использовании своих вооруженных сил. Комиссия Гейтса рассматривала вопрос, не станет ли принцип контрактного комплектования армии потворствовать военным авантюрам за границей [*Report of the President's Commission* 1970, chap. 12], и ответила на него отрицательно; к такому же выводу пришли Вагнер [Wagner, 1972] и Толлисон [Tollison, 1972]. Вагнер, моделируя решения демократических государств об участии в военных действиях, предсказывал, что демократии с призывной системой более склонны к тому, чтобы начинать военные действия, в силу более низкого налога на войну, который ложится при призывной системе на медианного избирателя. Кроме того, из этого анализа следует, что такие демократии более склонны к продолжению военных действий, потерпев неудачу на поле боя. Толлисон [Tollison, 1972] полагал, что в ситуации, когда бремя призыва возложено на меньшинство избирателей, представители большинства более склонны голосовать за во-

5. В работе Андерсона [Anderson, 1982] задокументирована жаркая дискуссия между Милтоном Фридманом и конгрессменом Питом Маккроски по вопросу о воинской повинности.

енные действия, поскольку осознают их выгоду, но в основной своей массе избавлены от необходимости нести бремя расходов.

Аргументы в пользу призывной армии

По изложенным выше причинам социальные издержки контрактной армии, как правило, ниже, чем социальные издержки призыва. Однако новейшие исследования показали, что доводы сторонников добровольной армии имеют свои слабые места. В работах Ли и Маккензи [Lee and McKenzie, 1992], Росса [Ross, 1994], Эш и Уорнера [Asch and Warner, 1996] и Уорнера и Негрусы [Warner and Negrusa, 2005] демонстрируется, что контрактное комплектование не всегда обеспечивает более низкие социальные издержки. Когда численность вооруженных сил растет, возрастают и расходы на их содержание, и государство, чтобы платить по счетам, вынуждено увеличивать налоги либо сегодня, либо в будущем (если сегодня оно живет в долг). Однако на каждый доллар доходов федерального правительства приходится примерно по 30–40 центов издержек, связанных с искажениями в частном секторе, или с чистыми налоговыми издержками (*deadweight tax losses*) [Brown- ing, 1987]. При добровольной системе чистые издержки возрастают быстрее, чем при призывной, вследствие более быстрого роста расходов на содержание военнослужащих при увеличении вооруженных сил (поскольку при контрактной армии довольствие необходимо увеличивать, а при призывной системе — нет)⁶. Когда размер вооруженных сил станет достаточно большим, вполне возможно, что дополнительные чистые налоговые издержки перевесят все выгоды, связанные с переходом к контрактной армии⁷.

6. Темпы роста расходов на выплату окладов обратно пропорциональны эластичности предложения военного персонала, поскольку чем менее эластично предложение, тем выше нужно поднимать оклад, чтобы обеспечить необходимую численность вооруженных сил.

7. Фридман [Friedman, 1967, p. 202–203; Фридман, 2010] признавал этот момент, когда писал: «В этих условиях, чтобы привлечь

В момент дискуссий о призыве чиновники Министерства обороны и члены Конгресса скептически отнеслись к концепции службы по контракту. В частности, высказывались опасения в отношении качества вооруженных сил, которое, по мнению критиков, должно было снизиться при переходе к контрактной службе. Также утверждалось, что при контрактной системе служить в армию пойдут менее способные лица, нежели те, которых можно было бы призвать. Кроме того, критиков волновало, что отсутствие достаточной политической поддержки приведет к снижению качества контрактной армии. При распределении федеральных средств политики будут выделять все меньше и меньше денег на оплату военных, следствием чего станет либо сокращение размеров армии, либо снижение требований, предъявляемых к военнослужащим. Третьим источником беспокойства являлось то, что повышение расходов на содержание военнослужащих по контракту приведет к сокращению НИОКР в сфере вооружений.

Угроза призыва позволяла насытить людьми военный резерв страны, поскольку в него поступали многие молодые люди, подлежащие призыву. Эта же угроза заставляла студентов колледжей записываться на программы подготовки офицеров. Критики беспокоились, что отмена призыва приведет к деградации армейского резерва и офицерского корпуса.

Помимо этого, тревогу вызвал и социальный состав контрактной армии. Высказывались опасения, что в ней окажется непропорционально много представителей меньшинств и что вооруженные силы перестанут адекватно отображать общество в целом. Поскольку представители меньшинств обычно получают более низкие оценки при прохождении армейского квалификационного

в вооруженные силы достаточное количество добровольцев-контрактников, придется значительно повысить денежное довольствие военнослужащих... Может выясниться, что косвенный налог, связанный с принудительной воинской службой, окажется менее обременительным, чем прямые налоги для финансирования контрактной армии».

теста (AFQT), считалось, что они будут попадать в основном в такие рода войск, как пехота, вследствие чего станут чаще гибнуть и подвергаться ранениям в военное время.

Наконец, некоторые наблюдатели выступали за сохранение призыва, исходя из соображений общественного выбора: они, например, утверждали, что США не приняли бы участия в военных действиях во Вьетнаме, если бы призыв осуществлялся по случайному принципу. Идея заключалась в том, что при случайном призыве с отсутствием освобождений от призыва (или при наличии такой крайности, как всеобщая воинская повинность) и политики, и избиратели сочтут издержки, связанные с ведением боевых действий, более высокими, чем в случае добровольной армии, поскольку рисковать своим потомством будут все, а не только те, чьи дети пошли в добровольцы. Способны ли перевесить такие межпоколенческие эффекты противоположный эффект, разбираемый Вагнером и Толлисоном, — вопрос открытый.

Принятие решения об отмене призыва

Комиссия Гейтса представила свой доклад президенту Никсону 21 февраля 1970 г. Она рекомендовала увеличить довольствие военнослужащих и резервистов и улучшить условия их проживания. Это было важно, так как главным двигателем реформы стала необходимость продлить срок действия призыва, истекавший 1 июля 1971 г.

Не все советники Никсона относились к возможности создания добровольной армии с таким же оптимизмом, как комиссия Гейтса [Rostker, 2006, p. 87–96]. Министр обороны Мелвин Лэрд выражал опасения в отношении готовности Конгресса выделить необходимые средства. Генерал Льюис Херши, ранее возглавлявший систему воинского призыва, а затем освобожденный от этой должности и назначенный советником президента по вопросам комплектования вооруженных сил, использовал свое влияние для борьбы с любыми попытками снизить зависимость страны от призыва. Депутаты Конгресса выступали против контрактной армии по различным причинам. Джон Т. Форд, в то время отвечавший за кадровые

вопросы в комитете палаты представителей по вооруженным силам, писал, что «значительную долю членов Конгресса на тот момент составляли ветераны военной службы... Практически вся их сознательная жизнь пришла на эпоху действия закона о воинской обязанности. Они, если угодно, полагали, что любой гражданин *морально обязан* служить своей стране или по крайней мере не вправе отказываться от такой службы. Вероятно, идеей о моральном долге вдохновлялись и авторы предложений о всеобщей воинской обязанности, выдвигавшихся в течение всего срока действия системы выборочной службы и выдвигаемых в Конгрессе каждого созыва вплоть до настоящего времени» [Ford, 2003; курсив оригинала].

23 апреля 1970 г. президент Никсон потребовал от Конгресса, чтобы тот, продлив срок действия призыва, в то же время предпринял шаги для перехода к контрактной военной службе. Никсон отказался от сроков отмены призыва, рекомендованных комиссией Гейтса, но саму цель поддержал. Комитет палаты представителей по вооруженным силам провел слушания по данному вопросу и заслушал показания многих лиц. Согласно Форду, комитет в конце концов переубедило именно выступление Уолтера Ои: «Доктор Ои не сумел добиться одногодичного продления призыва. Но его искренность, широта познаний и готовность оспорить цифры Министерства обороны, несомненно, способствовали тому, что идея контрактной армии перестала ужасать членов комитета» [Ford, 2003, p. 5]. Комитет провел письменное голосование по различным вариантам. Предложение одобрить законопроект, основанный на рекомендациях комиссии Гейтса, было отклонено 28 голосами против 7. Предложение продлить срок службы по призыву до четырех лет было отклонено 29 голосами против 4. Предложение продлить срок призыва на год было отклонено 30 голосами против 9. Наконец, предложение продлить срок призыва на 2 года было принято 32 голосами против 4. Закон о военной службе по контракту, предполагавший также создание корпуса резервистов, был подписан 28 сентября 1971 г.

Организация контрактной армии

Переход к контрактной армии был делом непростым. Ему препятствовали враждебность со стороны армии — структуры, в наибольшей степени затрагиваемой реформой, — и традиции системы комплектования и оплаты, приспособленной для нужд вооруженных сил с высокой ротацией кадров, слабо различавшихся своими навыками. Эпоха военной службы по контракту четко разделяется на три периода: 1) ранний этап, 1973–1980 гг.; 2) годы Рональда Рейгана, 1981–1989 гг.; 3) эпоха после окончания холодной войны (с 1990 г. по настоящее время)⁸. Каждый из этих периодов отличался своими характерными проблемами. В течение этого времени экономическая наука оказывала существенное влияние на формирование политики, направленной на решение этих проблем, и на осуществление переходных процессов.

Ранний этап, 1973–1980 гг.

Оценивая, во что обойдется переход от призывной армии к контрактной, Ои [Oi, 1967b] предполагал, что в добровольной армии ежегодная ротация персонала сократится на 30%. Согласно его выкладкам, уровень ротации в контрактной армии должен составлять 15%. Поскольку на раннем этапе увеличились и продолжительность службы, и доля сверхсрочников, то ротация упала примерно с 21 до 16%⁹. Быстрое нарастание доли сверхсрочников и первоначальные успехи в привлечении новобранцев вызвали у многих эйфорию в отношении военной службы по контракту, но она быстро испа-

8. Подробное описание этих периодов заинтересованные читатели могут найти в: Rostker, 2006. Министерство обороны США организовало три конференции, посвященные тридцатилетию контрактной армии. В сборниках с материалами этих конференций содержатся интересные и разнообразные точки зрения на эволюцию контрактной армии. См.: Bowman, Little and Sicilia, 1986; Fredland et al., 1996; Bicksler, Gilroy, and Warner, 2004.

9. Ежегодная ротация служащих с 1980-х гг. составляла около 15%.

рилась. После первоначального притока сверхсрочников при замене призывников контрактниками готовность к сверхсрочной службе в конце 1970-х гг. стала снижаться. Особенно заметно это проявилось на флоте, где начала сказываться нехватка опытных матросов и старшин. Последующие исследования [Warner and Goldberg, 1984] показали, что снижение доли сверхсрочников происходило из-за серьезного относительного уменьшения довольствия вследствие того, что администрация Джимми Картера заморозила повышение заработной платы федеральным служащим в попытке сократить растущий дефицит федерального бюджета.

Анализ, проведенный экономистами из комиссии Гейтса, говорил о том, что предложение новобранцев и сверхсрочников было эластичным — для новобранцев коэффициент эластичности равен примерно 1,25 (10%-ное повышение довольствия приводит к увеличению числа новобранцев на 12,5%). Эластичность притока сверхсрочников, впервые продлевающих срок службы, была еще выше — от 2,0 до 3,0. С учетом таких оценок неудивительно, что конец 1970-х стал тяжелым временем для контрактной армии. Опыт этого периода призывал Конгресс и Министерство обороны к большей бдительности при отслеживании экономических тенденций, свидетельствующих о грядущих сложностях с комплектованием вооруженных сил.

Эпоха Рейгана, 1981–1989 гг.

Опыт конца 1970-х гг., естественно, имел своим следствием заявления критиков о провале военной службы по контракту. Дискуссия на какое-то время утихла после того, как в ноябре 1980 г. президентом был избран Рональд Рейган. Он был решительным сторонником военной службы по контракту и в ходе предвыборной кампании обещал в случае своего избрания решить проблемы контрактной армии. Тем временем Конгресс принял меры, постановив, чтобы повышение довольствия военнослужащих в 1981 г. производилось независимо от роста заработной платы федеральным гражданским служащим,

и увеличив размер базового довольствия для военнослужащих на 14%. Новая администрация поддержала очередное повышение довольствия, и в январе 1982 г. базовое довольствие возросло еще на 11%. Благодаря этим мерам, а также экономическому спаду 1981–1982 гг. приток новобранцев и сверхсрочников существенно возрос.

Годы правления Рейгана отличались наличием крупной регулярной армии, чье предназначение состояло в отражении советской угрозы Западной Европе. Решая общие задачи 1980-х гг. в плане качества и количества вооруженных сил, контрактная армия добилась однозначных успехов. Однако действовавшая в середине 1980-х гг. система довольствия военнослужащих почти не менялась со времен Второй мировой войны. Контрактная армия унаследовала единую сетку тарифов для всех военнослужащих, почти не используя специальных выплат и премий, а пенсионная армейская система ничего не давала тем, кто выходил в отставку до истечения двадцати лет службы. Такая слабодифференцированная система оплаты вступала в противоречие с долгосрочной технологической тенденцией, снижавшей потребность в собственно живой силе и повышавшей ценность технических навыков.

Эти проблемы не укрылись от внимания экономистов, работавших в двух президентских комиссиях – Комиссии по комплектованию вооруженных сил 1976 г. и Президентской комиссии по довольствию военнослужащих 1978 г. Экономисты рекомендовали внести в систему довольствия серьезные изменения, но эти предложения по большей части игнорировались вследствие сопротивления со стороны кадровых военных. Для примера можно рассмотреть вопрос единой сетки тарифов. Согласно военной традиции, все, имеющие одинаковое звание и выслугу лет, должны были получать одинаковое довольствие независимо от занимаемой должности. Считалось, что единая сетка тарифов способствует насаждению общевойскового единства. Это вело к тому, что многим военнослужащим приходилось искать дополнительные источники финансирования с целью привлечь на должности, требующие высокой квалификации, персонал, не шед-

ший туда по причине низкого довольствия. С тех пор прошло много времени, но и в 2000 г. специальные выплаты и премии никогда не превышали 5% от суммы выплат по базовому довольствию.

Издержки философии равной оплаты усугублялись еще одним неприятным армейским фактом. Предложение новобранцев было достаточно, но не абсолютно эластичным. Для того чтобы привлечь на службу больше людей или удержать их на службе, нужно было повышать довольствие. Это означало, что вооруженные силы по сути являются монополистом: предельные издержки на содержание военнослужащих были гораздо выше средних издержек. И хотя большая часть этих издержек представляла собой чистый трансфер от налогоплательщиков к военнослужащим, отсюда все же следовало, что при попытке привлечь на службу и удержать на службе больше людей издержки на содержание военнослужащих будут расти в очень быстром темпе.

*После завершения холодной войны: с 1990 г.
по настоящее время*

Сокращение вооруженных сил. Падение Берлинской стены в 1989 г. и завершение холодной войны повлекли за собой неожиданную задачу — как сократить численность вооруженных сил США вследствие уменьшения угрозы со стороны советского блока. Планирование мер по сокращению началось в 1990 г. Цель заключалась в сокращении численности регулярной армии с 2,1 до 1,4 млн человек. Война в Персидском заливе и предшествовавшее ей наращивание сил (август 1990 — март 1991 г.) временно замедлили процесс сокращения.

Военные организации подпитываются снизу — потери восполняются за счет молодых людей, которые начинают службу в самых нижних чинах, не обладая почти никаким опытом, а затем получают повышение в зависимости от служебных успехов [Rosen, 1992; Asch and Warner, 2001b]. Главная проблема, связанная с сокращением армии, состояла в том, как уменьшить размер организации, не практикующей горизонтального приема на служ-

бу. И ключевую роль в решении этой проблемы сыграли экономисты и экономическое мышление.

Численность военно-воздушных сил, для которых характерна высокая доля сверхсрочников, предполагалось уменьшить путем сокращения приема в их ряды. Другие рода войск намечалось сократить, сочетая сокращение приема с сокращением числа принимаемых на сверхсрочную службу (что можно было осуществить путем уменьшения бонусов для сверхсрочников). В основе этих предложений лежало стремление сохранить доверие военных в более высоких чинах, служащих уже достаточно долго, но еще не подлежащих увольнению. Принудительное увольнение военнослужащих из этой категории, несомненно, рассматривалось бы как нарушение молчаливого договора между вооруженными силами и военнослужащими, гарантировавшего двадцатилетнюю службу. Помимо несправедливости по отношению к этой группе служащих и ее принудительного разделения на две части, подобный подрыв доверия мог бы создать проблемы с привлечением новобранцев. С другой стороны, избыточное сокращение притока новобранцев в краткосрочном плане привело бы к чрезмерному повышению уровня армейского опыта, а в долгосрочном плане — к нехватке персонала на высших должностях.

Экономисты из Министерства обороны, возглавляемые Кристофером Дженом, заместителем министра обороны по кадровым вопросам, разработали программу отступных для старослужащих, обеспечивавшую сбалансированное сокращение вооруженных сил путем добровольных увольнений. Программа позволила осуществить требуемое число увольнений, не порождая у военнослужащих чрезмерного беспокойства¹⁰. Хотя увольнявшиеся были разочарованы преждевременным завершением своей военной карьеры, сокращение армии продемон-

10. Оценку влияния программ по сокращению вооруженных сил на уровень увольнений см. в: Mehay and Hogan, 1998; Asch and Warner, 2001a; оценку личных ставок дисконтирования при выборе между разовой выплатой и ежегодными выплатами по программе см. в: Warner and Pleeter, 2001.

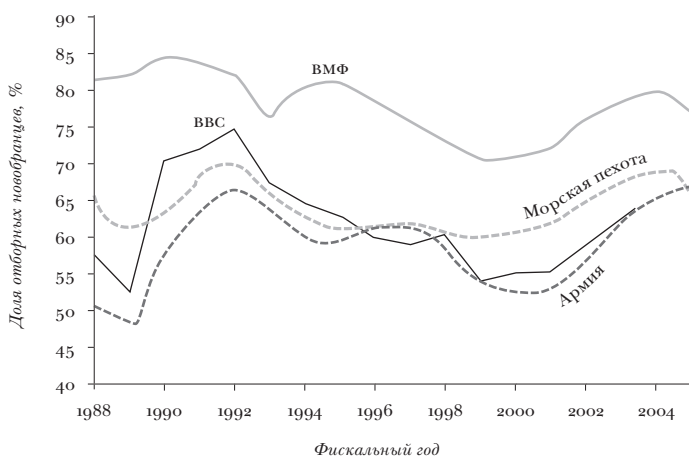


РИС. 11.1. Доля отборных новобранцев в 1988–2005 гг.

ИСТОЧНИК: рассчитано авторами на основе неопубликованных данных, предоставленных Центром данных по личному составу вооруженных сил.

стрировало, что с негибкостью, якобы присущей системе, во многих случаях можно справиться, применяя при работе с кадрами более тонкие инструменты.

Привлечение новобранцев. Сокращение вооруженных сил принесло с собой снижение спроса на новобранцев — приблизительно с 300 тыс. до 180 тыс. человек в год. Ключевой вопрос, вставший перед Министерством обороны, заключался в том, повлияла ли новая ситуация в плане национальной безопасности на приток новобранцев. Не стала ли молодежь после окончания холодной войны и устранения советской угрозы менее чувствительна к обещанию хорошего довольствия и прочим посулам вербовщиков? Не повысилась ли ее чувствительность после 11 сентября 2001 г. вследствие возникновения новой угрозы? Повлияла ли на приток новобранцев иракская война? Аналогичные вопросы вставали и в отношении сверхсрочников. Не снижается ли готовность к сверх-

срочной службе в результате более частых, продолжительных и опасных кампаний? Экономический анализ позволяет дать ответы на эти вопросы.

Главным критерием работы по вербовке новобранцев является доля так называемых отборных новобранцев — закончивших среднюю школу и имеющих группу пригодности I–IIA (не менее 50 баллов по тесту AFQT). На рис. 11.1 показана доля «отборных» новобранцев за период с 1988 по 2005 г. В исследованиях, итоги которых подводятся в работе Эш, Хозека и Уорнера [Asch, Hosek, and Warner, 2007], на основе данных за период после окончания холодной войны делались эконометрические оценки того, как на притоке новобранцев сказываются рыночные факторы (относительный размер армейского довольствия и уровень безработицы); спрос, выражающийся в целях вербовки; ресурсные факторы (вербовщики и реклама) и стимулы к службе в вооруженных силах (оплата обучения в колледже после демобилизации). Эти исследования позволяют оценить, в какой мере факторы, влияющие на приток новобранцев, изменились после окончания холодной войны и в результате иракской войны.

Выяснилось, что приток «отборных» новобранцев весьма чувствителен к состоянию гражданской экономики. Эта зависимость показана на рис. 11.1, где хорошо видно, что доля отборных новобранцев повысилась во время спада 1991–1993 гг., снизилась в последующий период экономического роста (1995–1999 гг.) и резко повысилась во время спада 2000–2003 гг. Эластичность притока «отборных» новобранцев по отношению к уровню безработицы оценивается в 0,3–0,5, что свидетельствует о заметной зависимости набора на армейскую службу от состояния деловой активности.

Различие между исследованиями на основе данных за период после холодной войны и на основе более ранних данных состоит в том, что зависимость вербовки от размеров оплаты оказывается не столь существенной. По недавним оценкам, она составляет 0,4–0,8, по сравнению с прежними оценками (1,0–1,25). Это обстоятельство, возможно, обусловлено тем, что процент молодежи,

идущей в вузы, в настоящее время выше, чем до и во время холодной войны¹¹.

На рис. 11.1 мы видим, что доля «отборных» новобранцев в сухопутных войсках начала падать в 2003 г., а в морской пехоте — в 2004 г. В этом явлении весьма соблазнительно обвинить иракскую войну, поскольку сухопутная армия и морская пехота несут в Ираке непропорционально высокие потери. Однако в отношении армии это снижение отчасти объясняется тем, как организована работа армейских вербовщиков. В начале 2002 фискального года в армии насчитывалось около 6 100 вербовщиков. По различным причинам их число стало сокращаться, стабильно снижаясь в течение последующих семи кварталов и достигнув 4 400 в последней четверти 2004 фискального года. В 2005 фискальном году это сокращение было отыграно обратно примерно на две трети (с 4 400 до 5 500).

Кроме того, изучение данных за период между холодной войной и иракской войной выявляет тенденцию к снижению потока «отборных» новобранцев, вызванную, по-видимому, несколькими процессами, неблагоприятными для вооруженных сил. Один из них — рост числа студентов. Доля населения в возрасте от 18 до 24 лет, поступающая в вузы, существенно возросла после окончания холодной войны, составляя сейчас примерно 69% численности этой группы, поставляющей основную долю новобранцев для вооруженных сил. Если «отборных» новобранцев дает лишь та доля населения, которая не идет в вузы, то увеличение доли студентов среди лиц, пригодных для военной службы, с 69 до 74% уменьшит число потенциальных «отборных» новобранцев почти на 170 тыс. человек, а число тех из них, кто идет на военную службу, — на 13 тыс. человек (около 7,5%).

11. Согласно данным Национального центра статистических данных по образованию, 58% лиц, закончивших в 1988 г. среднюю школу, в течение следующих двенадцати месяцев поступило в вузы. К 1996 г. эта доля выросла до 67%. В 2001–2003 гг. она сократилась до 62%, но в 2004 г. вернулась к 67%.

Свою роль сыграли и другие тенденции. Согласно Гилрою [Gilroy, 2006], невероятно высокая доля молодежи — три четверти — не удовлетворяет минимальным критериям пригодности для службы, причем более половины из них — по медицинским показаниям и в силу своего физического состояния, и доля таких молодых людей с течением времени только увеличивается. Наконец, авторы исследования Саймона и Уорнера [Simon and Warner, 2007] после учета других факторов делают вывод, что иракская война снизила приток отборных рекрутов в армию на треть.

Есть ли смысл в возвращении к призыву?

Несмотря на общий успех контрактной армии, раздаются голоса, призывающие вернуться к призывной системе. Интересно, что некоторые недавние заявления такого рода исходят не от кадровых военнослужащих, а от выборных должностных лиц. Авторы подобных призывов, по-видимому, (1) руководствуются убеждением, что вооруженные силы США представляют собой наемное войско, нерепрезентативное по отношению к американскому обществу; 2) стремятся снизить расходы бюджета на содержание вооруженных сил; 3) желают покончить с войной в Ираке. Вкратце рассмотрим эти соображения.

В отношении первого вопроса следует отметить, что армии не свойственна непропорционально большая доля представителей меньшинств. Более того, источником новобранцев являются отнюдь не только классы с наименьшими доходами. У нас нет данных о доходах семей новобранцев, но некоторое представление о том, из каких классов те происходят, мы можем получить, изучив распределение новобранцев по медианному семейному доходу на основе их домашних почтовых индексов. Опираясь на данные за 1988–2000 гг., Саймон и Уорнер [Simon, Warner, 2007] делают вывод, что 60% новобранцев происходит из семей, принадлежащих, судя по их месту жительства, к семьям с доходом ниже медианного. Но это означает, что около 40% новобранцев являются выходцами из семей с доходом выше медианного.

Что касается второго вопроса, то призывная система кажется привлекательной некоторым депутатам Конгресса вследствие того, что средства, сэкономленные на оплате армейского персонала, можно использовать иным образом. В частности, возрождение интереса к бюджетным расходам вызвано нынешней политикой по увеличению размеров сухопутной армии и корпуса морской пехоты. Однако идея о возможности бюджетной экономии основывается на неверных рассуждениях. Помимо того факта, что реальная стоимость сил смешанного комплектования наверняка превысит реальную стоимость контрактной армии, бюджетная экономия в любом случае окажется очень скромной. Начиная с 1973 г. расходы на содержание военнослужащих сокращались по отношению как к бюджету Министерства обороны, так и к валовому внутреннему продукту (ВВП), сейчас составляя около 27% бюджета Министерства обороны и около 0,8% ВВП соответственно [Asch and Warner, 2001, табл. 2]. Возвращение численности вооруженных сил к уровню времен холодной войны приведет к увеличению расходов на содержание военного персонала в крайнем случае до 2% ВВП, т. е. до уровня 1975 г.

Более важно, что любые оценки экономии, полученные путем умножения разницы между довольствием добровольцев и довольствием призывников на число проходящих службу, окажутся сильно завышенными. Во-первых, крайне маловероятно, что призывников заставят служить более двух лет. А как отмечалось выше, это приведет к значительному повышению расходов на их подготовку, в частности, вследствие того, что призывники гораздо менее склонны к сверхсрочной службе.

В работе Саймона и Уорнера [Simon and Warner, 2007] рассматривается гипотетический случай призыва в армию 100 тыс. человек и подсчитывается реальная бюджетная экономия, зависящая от того, насколько большим будет приток добровольцев. Авторы приходят к важному выводу, что ежегодная бюджетная экономия при выполнении этих реалистичных сценариев составит лишь несколько миллиардов долларов. Такое сокращение бюджета и соответствующее уменьшение налоговых искажений окажется недостаточным для того, чтобы компенсиро-

вать реальные социальные издержки сокращения и увеличение производительности при аналогичном увеличении добровольной армии.

Наконец, вернуться к призывной армии предлагают некоторые депутаты Конгресса, недовольные войной в Ираке. Попросту говоря, они хотят повысить расходы на ведение войны и тем самым снизить ее поддержку со стороны общества. Эта идея включает в себя два момента. Первый из них — хорошо известный экономистам механизм «чем выше цена, тем ниже спрос». Второй, более тонкий момент связан с распределением издержек при призывной системе и тем, как оно отразится на процессе принятия решений.

Второй из этих моментов, вероятно, более значим. Как отмечалось выше, бюджетная экономия, обеспеченная переходом к призыву, не сможет компенсировать повышения иных издержек — скрытого налога на призывников, уклоняющихся от службы, снижения производительности и расходов на проведение призыва и соответствующие меры принуждения. Однако, судя по высказываниям таких сторонников призыва, как конгрессмен Чарльз Рэнджел, представитель Демократической партии от штата Нью-Йорк, они полагают, что чем больше сыновей и внуков членов Конгресса будут рисковать своей жизнью, тем больше ослабнет готовность законодателей к продолжению войны. На той же аргументации основываются и менее прямые средства подвергнуть риску сыновей и внуков сторонников войны.

Заключительные замечания

Экономисты и экономический образ мышления сыграли ключевую роль в отмене призыва, осуществлении перехода к контрактной армии и эффективном решении вопросов, связанных с комплектованием вооруженных сил. Превосходный анализ, проведенный такими экономистами, как Хансен, Ои и Вайсброд, решительные выступления таких известных фигур, как Фридман и Андерсон, в поддержку контрактной армии, отвага экономистов из Министерства обороны, стоявших во главе движения, и

образцовая работа легиона экономистов, трудящихся в научных институтах, исследовательских фирмах и мозговых центрах, позволили сплотить ряды сторонников добровольной армии. Удивительно не то, что раздаются голоса за возвращение к призыву, а то, что они звучат так тихо, несмотря на массовое разочарование войной в Ираке.

Однако отмена военного призыва и переход к контрактной армии представляют собой еще один пример политических реформ, осуществленных не только благодаря убедительности экономических аргументов и свидетельств, но и вследствие серьезного беспокойства, охватившего общественность и ее выборных лидеров. Если бы не недовольство войной во Вьетнаме и не демонстрации, во главе которых шли молодые люди, сильнее всего подвергавшиеся риску быть призванными, вряд ли мы когда-нибудь получили бы контрактную армию.

Литература

- Фридман, М. (2006). *Капитализм и свобода*. М.: Новое издательство.
- Фридман, М. (2010). Почему бы не сделать армию контрактной? // inLiberty: свободная среда. <http://www.inliberty.ru/library/classic/1862/>
- Altman, S., and R. Barro (1971). Officer supply – The impact of pay, the draft, and the Vietnam War. *American Economic Review* 61 (4): 649–664.
- Altman, S., and A. Fechter (1967). The supply of military personnel in the absence of a draft. *American Economic Review* 57 (2): 19–31.
- Anderson, M. (1982). *Registration and the Draft*. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press.
- Anderson, M. (2004). The making of the volunteer force. In B. Bicksler, C. Gilroy, and J. Warner, eds., *The All-Volunteer Force: Thirty Years of Service*. Washington, D. C.: Brassey's.
- Asch, B., J. Hosek, and J. Warner (2007). The economics of military manpower in the post – Cold War era. In K. Hartley and T. Sandler, eds., *Handbook of Defense Economics*, vol. 2. Amsterdam: Elsevier: 1076–1118.
- Asch, B., and J. Warner (2001a). *An Examination of the Effects of Voluntary Separation on Incentives*. Santa Monica, Calif.: Rand.
- (2001b). A theory of compensation and personnel policy in hierarchical organizations with application to the U. S. military. *Journal of Labor Economics* 19: 523–562.

- Bicksler, B., C. Gilroy, and J. Warner, eds. (2004). *The All-Volunteer Force: Thirty Years of Service*. Washington, D. C.: Brassey's.
- Bowman, W., R. Little, and T. Sicilia (1986). *The All-Volunteer Force after a Decade: Retrospect and Prospect*. Washington, D. C.: Pergamon-Brassey's.
- Browning, E. (1987). On the marginal welfare cost of taxation. *American Economic Review* 77 (1): 11–23.
- Fisher, A. (1969). The cost of the draft and the cost of ending the draft. *American Economic Review* 59 (3): 239–254.
- Ford, J. (2003). Looking back on the termination of the draft. Unpublished manuscript available from John Warner.
- Fredland, J. E., C. Gilroy, R. Little, and W. S. Sellman, eds. (1996). *Professionals on the Front Line: Two Decades of the All-Volunteer Force*. Washington, D. C.: Brassey's.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- (1967). Why not a volunteer army? In Sol Tax, ed., *The Draft*. Chicago: University of Chicago Press, 200–207.
- Gilroy, C. (2006). Recruiting an all-volunteer Force: What does enlistment supply look like? Briefing, Office of the Undersecretary of Defense (Personnel and Readiness), Washington, D. C., November 2.
- Hansen, W. L., and B. A. Weisbrod (1967). Economics of a military draft. *Quarterly Journal of Economics* 81 (3): 395–421.
- Lee, D., and R. McKenzie (1992). A reexamination of the relative efficiency of the draft and the all-volunteer army. *Southern Economic Journal* 59: 646–654.
- Mehay, S., and P. Hogan (1998). The effects of bonuses on voluntary quits: Evidence from the military's downsizing. *Southern Economic Journal* 65: 127–139.
- Miller, J. (1968). *Why the Draft? The Case for a Volunteer Army*. Baltimore: Penguin Books.
- Oi, Walter Y. (1967a). The costs and implications of an all-volunteer force. In Sol Tax, ed., *The Draft*. Chicago: University of Chicago Press, 221–251.
- (1967b). The economic cost of the draft. *American Economic Review* 57 (2): 39–62.
- Report of the President's Commission on an All-Volunteer Armed Force* (1970). London: Macmillan.
- Rosen, S. (1992). The military as an internal labor market: Some allocation, productivity, and incentive problems. *Social Science Quarterly* 73 (2): 227–237.
- Ross, T. (1994). Raising an army: A positive theory of military recruitment. *Journal of Law & Economics* 37 (1): 101–131.

- Rostker, B. (2006). *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Force* Santa Monica, Calif.: Rand.
- Simon, C., and J. Warner (2007). Managing the all-volunteer force in a time of war. *Economics of Peace and Security Journal* 2 (1): 20–29.
- Tollison, R. (1972). The political economy of the military draft. In J. Buchanan and R. Tollison, eds., *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 302–316. [Reprinted from *Public Choice*, September 1970.]
- Wagner, R. (1972). Conscription, voluntary Service, and democratic fiscal choice. In J. Buchanan and R. Tollison, eds., *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 136–152.
- Warner, J., and M. Goldberg (1984). The influence of nonpecuniary factors on labor supply: The case of navy enlisted personnel. *Review of Economics and Statistics* 66 (1): 26–35.
- (1996). The economic theory of a military draft reconsidered. *Defence and Peace Economics* 7: 297–311.
- (2001). The record and prospects of the all-volunteer military in the United States. *Journal of Economic Perspectives* 15 (Spring): 169–192.
- Warner, J., and S. Negrusa (2005). Evasion costs and the theory of conscription. *Defence and Peace Economics* 16: 83–100.
- Warner, J., and S. Pleeter (2001). The personal discount rate: Evidence from military downsizing programs. *American Economic Review* 91 (1): 33–53.

Комментарий

Уолтер Ои

Свободное общество

«Свобода поступков дарована индивиду не потому, что она дает ему большее удовлетворение, а потому, что если позволить ему поступать так, как он хочет, то в среднем он сделает на благо всего остального общества больше, чем при любом другом известном нам порядке»¹. Армия США традиционно придерживалась этого принципа независимости за исключением крупных войн, когда Конгрессу приходилось обращаться к мерам принуждения.

Призыв как налог

«Призыв в первую очередь является методом, средством которого мы заставляем молодых людей нести службу, платя им за нее по ставкам ниже рыночных»². Система призыва облагает тех, кто вынужден служить, налогом, представляющим собой разницу между уровнем армейского довольствия и размером упущенных гражданских заработков. Помимо этого налога, уплачиваемого реально призванными на службу, люди, подлежащие призыву, нередко несут издержки, связанные с уклонением от него: например, заводят детей, поступают в вузы или уезжают в Англию. Ларри Сьяастад и Рональд Хансен указывают, что подобные способы уклонения влекут за со-

1. Phillips H. B., «On the Nature of Progress», *American Scientist* vol. 33 (1945), 255.

2. Слова Джона Кеннета Гэлбрейта, цит. по: Richard Gillam, *The Military Draft*, ed. Martin Anderson (Stanford, Calif: Hoover Institution Press, 1982), 113.

бой огромные расходы на сбор призывного налога, которых можно избежать, отменив призыв³. Использование дешевого труда призывников приводит к неэффективным способам обеспечения обороны.

Британский опыт

Завершение корейской войны и создание ядерного оружия позволили сократить размеры армии. Авторы исследования 1956 г. о том, как используются люди, призванные на национальную службу, утверждали, что в гражданском секторе наблюдается более высокая производительность: трое гражданских могли выполнить работу пяти призванных на службу. Более того, 21,5% военнослужащих проходили обучение. Один депутат из палаты общин заметил: «Если бы кто-нибудь заявил, что с помощью призыва можно вести колониальные войны, он бы не продержался и пяти минут»⁴. Неэффективность смешанной добровольно-призывной армии и природа вьетнамского конфликта стали одной из причин, по которым англичане в 1956 г. пришли к решению отменить призыв⁵.

Лотерея

С течением времени война во Вьетнаме лишалась общественной поддержки. Студенты институтов выходили на демонстрации, сжигали свои повестки и кричали: «К черту службу!» Линдон Джонсон назначил президентскую комиссию во главе с Берком Маршаллом с целью провести реформу призыва. Доклад этой комиссии «В поисках справедливости: кто служит, когда служат не все» был издан в 1967 г. В нем рекомендовалось проводить сре-

3. Larry A. Sjaastad and Ronald W. Hansen, «The Conscription Tax: An Empirical Analysis», in *Supplemental Studies for the Gates Commission*, vol. 2, Study 1 (Washington, D. C.: GPO, November 1970).

4. Patricia M. Flanary, «The British Decision to Abolish Peacetime Conscription», Supplemental Study 3.3 for the Gates Commission (Washington, D. C.: GPO, November 1970).

5. Ibid.

ди девятнадцатилетних призывников лотерею, которая якобы позволяла добиться равенства, поскольку возможность призыва грозила всем в равной мере. С точки зрения экономики этот проект не выдерживал никакой критики. Как говорили англичане, «система, при которой проигравшие служат 2 года, а остальные не служат вообще, не могла никого удовлетворить»⁶. Экономика учит нас, что издержки, связанные с риском, могут быть разными для разных людей. Те, кто не желает рисковать, покупают страховку, платя цену за то, чтобы избежать риска. Лотерея не обеспечивает равенства, потому что она не уравнивает издержки риска. Однако летом 1969 г. администрация Ричарда Никсона, забыв об издержках риска, учредила лотерею, которая, вероятно, повысила издержки призыва.

Комиссия Гейтса

В ходе своей президентской кампании 1968 г. Ричард Никсон обещал в случае своей победы начать работу по отмене призыва⁷. Команда по передаче власти во главе с Мартином Андерсоном и Артуром Бернсом рекомендовала назначить президентскую комиссию во главе с бывшим министром обороны Томасом С. Гейтсом. Члены комиссии Гейтса признавали, что при существующей призывной системе молодые люди несут большие экономические издержки, которых можно избежать, отменив призыв. Доклад комиссии был подготовлен ее исполнительным директором Уильямом Меклингом и вручен президенту Никсону в его кабинете⁸.

Экономисты сделали свою работу. Они выявили ненужные издержки, связанные с призывом, оценили кривую предложения новобранцев при контрактном

6. Ibid.

7. Richard M. Nixon, «The All-Volunteer Armed Force», in *The Military Draft*, ed. Martin Anderson (Stanford, Calif.: Hoover Institution Press, 1982), 603–609.

8. *The Report of the President's Commission on an All-Volunteer Armed Force* (Washington, D. C.: GPO, February 1970).

комплектовании вооруженных сил и рекомендовали увеличить минимальное довольствие для военнослужащих. Далее предстояло убедить Конгресс. Комитет палаты представителей по вооруженным силам в составе 41 человека в конце февраля 1971 г. провел слушания, первым откликнувшись на рекомендацию комиссии Гейтса отменить призыв после окончания срока действия текущего призыва 30 июня 1971 г. Система призыва действовала в течение почти всей взрослой жизни членов этого комитета, и многие из них полагали, что призыв и угроза быть призванным необходимы для привлечения новобранцев в армию. Как отмечал Джон Дж. Форд, «они [члены комитета], если угодно, полагали, что любой гражданин морально обязан служить своей стране или по крайней мере не вправе отказываться от такой службы»⁹. Единственным представителем персонала комиссии Гейтса, выступившим на слушаниях, был Уолтер Ои. Он выразил несогласие с рекомендацией комиссии о немедленной отмене призыва и предложил продлить его на один год с тем, чтобы упростить переход к контрактной армии. Это предложение не было принято, но искренность выступления Ои и готовность оспорить цифры Министерства обороны способствовали тому, что члены комитета стали более терпимо относиться к идее о контрактной армии. Система призыва в мирное время, действовавшая более четверти века, была ликвидирована 30 июня 1973 г.

Оборонная экономика

Джон Уорнер, Джеймс Миллер и Бет Эш отстаивают идею о том, что экономические исследования и экономический образ мысли сыграли важную роль в решении об отмене призыва¹⁰. Эти авторы внесли важный вклад в сферу оборонной экономики, начало которой поло-

9. Ford, J. (2003). Looking back on the termination of the draft. Unpublished manuscript available from John Warner.

10. Бет Дж. Эш, Джеймс Миллер III, Джон Т. Уорнер, Глава 11 настоящего издания.

жили работы Чарльза Хитча и Роланда Маккина¹¹. Исследования, проведенные экономистами, не только продемонстрировали осуществимость контрактной армии, но и повлияли на политику по повышению эффективности нашей регулярной армии и резервистов. В связи с тридцатилетием контрактной армии Форд заявил, что своим исключительным успехом эта система обязана усилиям наших военных и политических лидеров, а также работам таких авторов, как Бет Эш, Джеймс Хозек, Джон Уорнер¹² и Бернард Росткер¹³.

11. Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960).

12. Beth J. Asch, James R. Hosek, and John T. Warner, The economics of military manpower in the post-Cold War era, in K. Hartley and T. Sandler, eds., *Handbook of Defense Economics*, vol. 2. Amsterdam: Elsevier, 1076–1118.

13. Bernard Rostker, *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Force* (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, 2006).

Глава 12

Публичная политика и пенсионные накопления:

автонакопления в Законе о защите
пенсионных накоплений 2006 г.¹

Джон Беширс, Джеймс Чои, Дэвид Лейбсон,
Бриджит Мэдриан, Брайан Уэллер

17 августа 2006 г. президент Джордж У. Буш подписал Закон о защите пенсионных накоплений (PPA), утвержденный обеими палатами Конгресса при решительной поддержке законопроекта со стороны обеих партий². Этот закон — возможно, самый радикальный из законов о пенсионной реформе после принятия в 1974 г. Зако-

-
1. Выражаем благодарность *Hewitt Associates* за предоставленные данные, анализируемые в настоящей главе. Особенно мы благодарны Лори Лукас, Пэм Хесс, и Янь Ксю — троим из наших многочисленных прежних и нынешних коллег из *Hewitt*. Кроме того, благодарим Марка Иври, Питера Оршага, Роберта Шиллера и Джона Зигфрида за полезные дискуссии по данной главе. Также мы должны упомянуть финансовую поддержку со стороны Национального института проблем старения (грант R01-AG021650) и Службы социального обеспечения США (грант 10-P-98363-1, выданный Национальному бюро экономических исследований в рамках Консорциума по пенсионным исследованиям Администрации социального обеспечения). Выраженные в данной главе мнения и содержащиеся в ней выводы принадлежат исключительно ее авторам и не отражают точку зрения и политику Национального института проблем старения, Администрации социального обеспечения, всех остальных учреждений федерального правительства США или Национального бюро экономических исследований.
 2. Законопроект был одобрен Сенатом 93 голосами против 5 и палатой представителей 279 голосами против 131.

на о пенсионном обеспечении и страховании наемных работников (ERISA) — содержит немало положений, направленных на реформирование пенсионной системы³. В данной главе будут рассмотрены лишь те положения PPA, которые направлены конкретно на обеспечение более высоких накоплений по пенсионным планам с установленными отчислениями.

Импульс к принятию этих положений был задан все более многочисленными экономическими исследованиями, демонстрирующими, во-первых, что многие люди не делают достаточных пенсионных накоплений (несмотря на констатацию желания откладывать больше денег на старость) и, во-вторых, что многие люди ведут себя пассивно в отношении пенсионных накоплений. Положения об «автонакоплениях», поощряемых в PPA, призваны направить силу инерции на повышение накоплений наемных работников — если те ничего не делают, то накопления будут производиться сами собой. В данной главе вначале вкратце освещаются положения PPA об автонакоплениях, затем описываются экономические исследования, на основе которых те были разработаны, и, наконец, обсуждается, как был осуществлен переход от исследований к политике.

Положения об автонакоплениях в Законе о защите пенсионных накоплений

PPA побуждает работодателей к тому, чтобы те предусматривали в своих пенсионных планах с установленными отчислениями некоторые или все из следующих механизмов автонакопления:

- Автоматическое участие — работники автоматически подписываются на план накоплений со стандартным

3. См. подробное описание Закона о защите пенсионных накоплений на веб-сайте Министерства труда США о пенсионной реформе (включая полный текст этого 393-страничного документа): www.dol.gov/EBSA/pensionreform.html.

(устанавливаемым по умолчанию) уровнем отчислений и стандартным распределением активов, если только они явным образом не выразят своего желания не участвовать в этой схеме.

- Участие работодателя — работодатель производит отчисления на счета работников либо на безусловной основе (независимо от того, делают ли отчисления сами работники), либо в объеме, равном отчислениям самих работников.
- Увеличение отчислений — отчисления участников пенсионного плана автоматически увеличиваются с течением времени.
- Ограниченная стандартная инвестиционная альтернатива (QDIA) — отчисления по умолчанию производятся в диверсифицированный портфель, предусматривающий вложения как в ценные бумаги, так и в активы с фиксированным доходом.

Поощрение работодателей к тому, чтобы те учитывали эти механизмы в своих пенсионных планах, производится несколькими способами. Хотя многие работодатели задолго до принятия PPA понимали, какую потенциальную выгоду получают работники от пенсионных планов с автонакоплениями, некоторые из них не спешили пользоваться такими планами из-за различных опасений юридического характера. PPA устраняет все юридические ловушки, на которых основывались многие возражения работодателей.

Одной из таких юридических проблем была потенциальная ответственность работодателя за инвестиционные убытки в фонде, выбираемом по умолчанию при автоматическом участии. Раздел 404(с) ERISA освобождает работодателей от юридической ответственности за убытки, возникающие, когда участники пенсионных планов, спонсируемых работодателем, лично управляют распределением своих отчислений. PPA распространяет эту защиту и на инвестиции, осуществляемые по умолчанию при автоматическом участии (и в других условиях, когда участники плана не сделали явного выбора в отношении распределения активов), если те удовлетворяют опреде-

ленным требованиям, включая вложения в активы более чем одного класса⁴.

Наконец, планы, предусматривающие автоматическое участие с автоматическим увеличением отчислений⁵ и с достаточно щедрыми отчислениями со стороны работодателей⁶, освобождаются от ежегодной проверки на отсутствие дискриминации. Такая проверка производится с тем, чтобы на долю «высокооплачиваемых» работников не приходилось непропорционально много налоговых льгот, полагающихся за участие в пенсионных планах. Для того чтобы пройти проверку на отсутствие дискриминации, фирма должна продемонстрировать достаточно высокий уровень участия и уровень накоплений у работников, которые получают заработную плату, не превышающую предел доходов «высокооплачиваемых» работников, по сравнению с теми работниками, чьи доходы превышают установленный порог⁷. Демон-

-
4. В положениях об QDIA конкретно одобряются три различных долговременных инвестиционных варианта: фонды жизненного цикла или с заранее определенной датой выхода на пенсию, сбалансированные фонды и профессионально управляемые счета (см.: www.dol.gov/ebsa/pdf/fsQDIA.pdf и www.dol.gov/ebsa/regs/fedreg/final/07-5147.pdf).
 5. Стандартный уровень отчислений должен первоначально составлять 3% или выше, а затем ежегодно возрастать на 1% до тех пор, пока не будет достигнут уровень не менее чем в 6%, но не более чем 10%. Предполагается, что эскалация отчислений может продолжаться и после превышения уровня в 10%, но лишь при явно выраженном согласии со стороны участника.
 6. Работодатели могут выбирать либо неконтингентные отчисления в размере 3% от зарплаты для всех служащих (независимо от того, желают ли служащие тоже производить отчисления), либо отчисления в 100%-ном объеме от первых отчислений служащих, составляющих 1% от зарплаты, и в 50%-ном объеме от последующих отчислений, составляющих до 6% от зарплаты (при полном объеме отчислений в размере 3,5% от зарплаты, если отчисления служащего в пенсионный план составляют не менее 6% от его зарплаты). Приемлемы также более щедрые неконтингентные отчисления либо отчисления, соответствующие отчислениям служащих.
 7. Порог дохода для «высокооплачиваемых» служащих, повышающийся с течением времени, на 2009 г. составлял 110 тыс. долларов.

страция соблюдения правил обходится работодателям дорого, тем более что они несут дополнительные расходы, связанные с реструктуризацией пенсионных планов ради их соответствия требованиям в случае, если фирма не может пройти данную проверку. Если работодатели делают выбор в пользу механизмов автонакопления, они освобождаются от необходимости демонстрировать соблюдение правил. В более широком смысле это освобождение сигнализирует фирмам о том, что именно Федеральная налоговая служба и Министерство труда, совместно контролирующие планы бонусов для работников, считают приемлемым и каким пенсионным планам они отдают предпочтение.

Экономические исследования, положенные
в основу положений об автонакоплениях
в Законе о защите пенсионных накоплений

Для того чтобы в полной мере понять значение этих положений РРА, необходимо определенное знакомство с историческим контекстом. Вплоть до 1970-х гг. большинство работодателей, предоставлявших своим работникам бонусы в виде пенсионных отчислений, делали это посредством традиционных планов с установленными выплатами. В 1975 г. на каждого участника планов с установленными отчислениями приходилось по 2,4 участника планов с установленными выплатами [Department of Labor, 2007]. Однако в 1980-е гг. пенсионный пейзаж начал изменяться благодаря ряду новых законов и правил, первым из которых стал принятый в 1974 г. ERISA. Этот закон сделал традиционные пенсионные планы с установленными выплатами более затратными для работодателей. За ERISA последовало добавление раздела 401(k) к налоговому кодексу. Дав в 1981 г. более точное определение налогооблагаемого дохода, Федеральная налоговая служба позволила работодателям не платить налоги с отчислений по пенсионным планам 401(k).

Хотя закон 1978 г. и уточнение 1981 г. не были нацелены на изменение американского пенсионного пейзажа, в реальности произошло именно это. В окружении, сложив-

шесмя после принятия ERISA, раздел 401(k) давал фирмам благоприятную в плане налогов возможность предоставлять пенсии, неся более низкие расходы на соблюдение правил, чем в случае традиционных пенсионных планов с установленными выплатами. План 401(k), которому первоначально отводилась роль дополнительного накопительного механизма, повлек за собой полный переворот в системе пенсионных планов, обеспечиваемых работодателем. С середины 1980-х гг. и число пенсионных планов с установленными выплатами, и число участников этих планов стало стабильно сокращаться (и сокращается до сих пор). Освободившуюся нишу заполнили пенсионные планы с установленными отчислениями — в первую очередь 401(k) и близкородственные ему планы 403(b) и 457. В 2006 г. — последнем, по которому имеются данные, — участники планов с установленными отчислениями соотносились с участниками планов с установленными выплатами в пропорции 3,3:1, что представляет собой полную противоположность ситуации, наблюдавшей тридцатью годами ранее [Department of Labor, 2008].

В эту новую эпоху работодатели первоначально применяли к пенсионным планам с установленными отчислениями подход типа «Если мы предложим, они будут делать накопления». Согласно этой ранней философии, если работники знают, что, делая накопления, они соблюдают свои собственные интересы, то постараются, чтобы этих накоплений было побольше, выбирая соответствующий пенсионный план. Отличительным признаком первого поколения пенсионных планов с установленными отчислениями был выбор: люди сами выбирали, участвовать или нет в пенсионных планах, сколько делать отчислений и как распределять свои активы.

Фундамент, на котором строился этот подход, начал разрушаться после того, как исследователи выяснили, насколько редко работники на самом деле пользуются пенсионными планами с установленными отчислениями. В ходе нескольких исследований, периодически проводившихся с 1991 по 2004 г., была выявлена поразительная недостаточность финансовых знаний у участников планов с установленными отчислениями. Согласно результа-

там последнего из этих исследований, 38% респондентов утверждали, что не имеют или почти не имеют инвестиционных знаний, а две трети заявили, что предпочли бы пользоваться услугами финансового консультанта, нежели самостоятельно управлять своими пенсионными инвестициями [John Hancock Financial Services, 2002]. Эти заявления об отсутствии опыта подтверждаются более объективными оценками финансовых знаний [Lusardi, Mitchell, 2006; Choi, Laibson, Madrian, 2007].

Финансовая неграмотность не должна стать проблемой, если люди могут получить разумный совет со стороны тех, кто более сведущ в данном вопросе и к тому же способен незамедлительно воплотить этот совет на практике. В эпоху пенсионных планов с установленными выплатами роль (патерналистского) советника по пенсионным накоплениям брали на себя работодатели. Они производили сложные подсчеты, необходимые для того, чтобы определить, сколько денег нужно отложить сегодня, с тем чтобы иметь капитал, достаточный для обеспечения потребностей после выхода на пенсию, а затем производили соответствующие отчисления без какого-либо активного вмешательства со стороны работников, при этом отвечая за инвестирование пенсионных накоплений. Все эти задачи решались при помощи специалистов по финансам. Однако в процессе перехода от планов с установленными выплатами к планам с установленными отчислениями многие работодатели отказались от этой патерналистской роли.

Убедительные доказательства того, что качество управления личными финансами сразу же резко снизилось, нам дают исследования пенсионных накоплений при автоматическом участии в пенсионных планах [Madrian, Shea, 2001; Choi et al., 2002, 2004, 2006; Beshears et al., 2008]. Большинство пенсионных планов с установленными отчислениями традиционно требовали от работников, чтобы те выразили однозначное желание принимать в них участие. Подписываясь на пенсионный план, работники выбирали уровень отчислений и тот или иной вариант инвестирования накоплений. Напротив, при автоматическом участии уровень отчислений и вариант

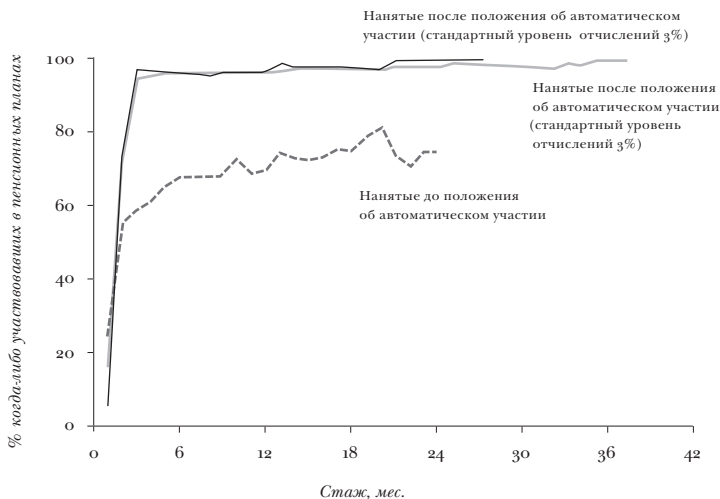


РИС. 12.1. Автоматическое участие для только что нанятых работников и участие в пенсионных планах по данным для компании А.

ИСТОЧНИК: Beshears et al., 2008; с разрешения Oxford University Press.

инвестирования выбирается работодателем, если только работники открыто не выражают своего желания не участвовать в этом плане или выбирают иной уровень отчислений и иной вариант инвестирования. Автоматическое участие не меняет спектра возможностей, доступных работникам. Оно просто заменяет один вариант по умолчанию (неучастие) другим (участие при данном уровне отчислений и варианте инвестирования). Однако это, казалось бы, незначительное процедурное изменение влечет за собой весьма серьезные последствия.

На рис. 12.1 изображена взаимозависимость между стажем работника (ось x) и уровнем участия в пенсионных планах (ось y) в крупной химической фирме для трех групп работников: 1) нанятых до того, как появилось положение об автоматическом участии; 2) автоматически подписанных на пенсионный план со стандартным уров-

нем отчислений в 3% от зарплаты; 3) автоматически подписанных на пенсионный план со стандартным уровнем отчислений в 6% от зарплаты. Мы видим большое различие в уровнях участия между теми, кто был нанят до того, как стало действовать положение об автоматическом участии, и теми, кто был нанят после этого. Ранее уровень участия составлял менее 50% для только что нанятых работников и постепенно повышался примерно до 75% для тех, кто проработал на фирме больше двух лет. Напротив, уровень участия для работников, нанятых в эпоху автоматического участия, превышал 90%, поскольку тех работников, которые не выражали нежелания участвовать в пенсионном плане, подписывали на него на третий месяц их работы. По-видимому, уровень участия при автоматическом участии не зависит от того, составляет ли стандартный уровень отчислений 3 или 6%.

Эта разница становится особенно поразительной, если учесть, насколько легко изменить статус участия. Согласно опросам, работники тех компаний, в которых не практикуется автоматическое участие, сообщали, что подписка на пенсионный план, предложенный работодателем, занимала у них около полутора часов; по оценкам тех работников, которые не подписались, они бы потратили на это примерно столько же времени [Choi, Laibson, and Madrian, 2007]. Но эта экономия времени весьма скромна по сравнению с серьезными финансовыми последствиями участия в пенсионных планах, самое важное из которых — отчисления со стороны нанимателя, равные отчислениям со стороны работников (например, компания, фигурирующая на рис. 12.1, готова отчислять по доллару на каждый доллар отчислений со стороны работников при отчислениях, составляющих до 6% зарплаты). Другие бонусы включают благоприятный налоговый режим и более высокий уровень потребления в будущем (который необходимо сравнивать с издержками более низкого уровня текущего потребления).

Не вполне ясно, какая из кривых на рис. 12.1 в наибольшей степени соответствует реальным предпочтениям работников в отношении накоплений. Однако другие факты заставляют нас сделать вывод, что большинство

работников предпочитают начинать накопления вскоре после поступления на работу. Во-первых, об этом свидетельствует низкий уровень выхода из программ с автоматическим участием [Madrian and Shea, 2001; Choi et al., 2002, 2006]. Большинство из тех, кто не желает участвовать в таких программах, выходят из них почти сразу же, и лишь немногие из работников, автоматически подписанных на пенсионный план, впоследствии принимают решение о том, что не будут в нем участвовать. Напротив, при отсутствии автоматического участия по умолчанию уровень подписки работников на участие в пенсионных планах изначально высок и в дальнейшем остается положительным даже по прошествии нескольких лет с момента поступления на работу. Во-вторых, когда от работников требуется принять определенное решение об участии или неучастии в пенсионных планах, около 70% высказываются за участие [Carroll et al., 2007]. Кроме того, в ходе опросов большинство работников выражают желание отчислять больше средств, чем отчисляется в данный момент [Bernheim, 1995; Farkas, Johnson, 1997; Choi et al., 2002, 2006; а также: Thaler, Benartzi, 2004]. Наконец, по данным опроса Harris Interactive (2007), 98% подписанных на планы с автоматическим участием и не пожелавших выйти из них согласились с утверждением «Вы рады, что ваша компания предлагает автоматическое участие». Более поразительно то, что с этим утверждением согласились и 79% тех, кто предпочел не участвовать в пенсионных планах. Все это свидетельствует о том, что большинство работников предпочитают участвовать в пенсионных планах, спонсируемых работодателями, и что автоматическое участие является полезным механизмом, ускоряющим подписку на пенсионные планы. Таким образом, заложенное в PPA поощрение работодателей к использованию планов с автоматическим участием представляется совершенно оправданным.

Автоматическое участие влияет не только на факт участия или неучастия, но и на уровень отчислений и вариант инвестирования. На рис. 12.2 показано распределение уровней отчислений среди участников пенсионных планов в крупной продовольственной компании до появле-

ния автоматического участия, при автоматическом участии со стандартным уровнем отчислений в 3% и при автоматическом участии со стандартным уровнем отчислений в 4%⁸. Аналогично компании, фигурирующей на рис. 12.1, данная компания дополняет отчисления работников своими отчислениями, производящимися в том же объеме, при уровне отчислений, составляющем до 6% от зарплаты. До того, как появилось автоматическое участие, 84% участников пенсионных планов делали выбор в пользу уровня отчислений, равного пороговому уровню в 6% или превышающего его, и лишь немногие выбирали уровень отчислений в 3 или 4%. Появление автоматического участия резко изменило распределение уровней вкладов. При стандартном уровне отчислений в 3% такой уровень отчислений выбрала почти половина участников; то же самое наблюдается и при стандартном уровне отчислений в 4%. При обоих автоматических режимах меньше половины участников выбрало уровень отчислений, равный пороговому или превышающий его, — что существенно меньше, чем 84%, сделавших аналогичный выбор до того, как стало практиковаться автоматическое участие. Распределение вариантов инвестирования, не показанное на рис. 12.2, демонстрирует аналогичный серьезный сдвиг в сторону стандартного варианта инвестирования.

Ярко выраженное первоначальное предпочтение, отдаваемое варианту по умолчанию, сохраняется на протяжении долгого времени. На рис. 12.3 показана зависимость между стажем и вероятностью одновременного сохранения как стандартного варианта инвестирования, так и стандартного уровня отчислений в четырех компаниях, практикующих автоматическое участие. Процент тех, кто выбирает эти стандартные варианты, первоначально очень велик, но со временем снижается, так как

8. Вследствие происходивших в этой компании изменений правил допустимости плана 401(k) для служащих, не достигших 40-летнего возраста, мы в своем анализе учитываем лишь тех служащих, которым к моменту найма исполнилось 40 лет. Эти служащие могли сразу же участвовать в плане 401(k) как до перехода на автоматическое участие, так и после него.



РИС. 12.2. Распределение уровней отчислений по пенсионному плану 401(k) для наемных работников в возрасте от 40 лет для компании D.

ИСТОЧНИК: Choi et al., 2006; перепечатывается с разрешения.

участники пенсионных планов выбирают собственные уровни отчислений и варианты инвестирования. Несмотря на это снижение, большая доля участников придерживается стандартных вариантов даже после длительного срока работы на данную фирму (например, более трех лет). Верность стандартному варианту инвестирования, не показанная на рис. 12.3, несколько выше, чем для стандартного уровня отчислений.

Рис. 12.3 не в полной мере отражает один важный момент, связанный с верностью стандартному варианту инвестирования. Даже когда лица, автоматически участвующие в пенсионных программах, предпочитают отказаться от пенсионного фонда, выбираемого по умолчанию, их новый вариант инвестирования, как правило, оказывается ближе к варианту по умолчанию, нежели варианты инвестирования, выбираемые теми, кто поступил на службу до того, как появилось автоматическое

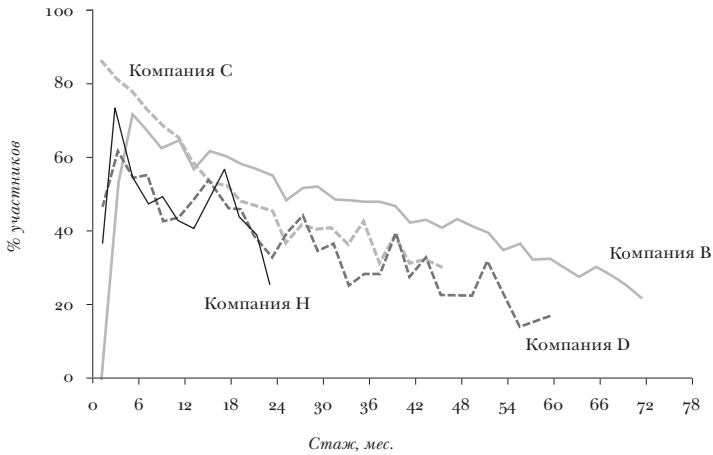


РИС. 12.3. Доля участников пенсионных планов, нанятых после начала действия автоматического участия и отдавших предпочтение уровню отчислений и варианту инвестирования, используемому по умолчанию.

ИСТОЧНИК: Choi et al., 2006, p. 304–351;
перепечатывается с разрешения.

участие [Madrian, Shea, 2001; Beshears et al., 2008]. Причина такой верности может состоять в том, что работники воспринимают вариант, предлагаемый по умолчанию, как негласно одобренный работодателем. Такой же эффект наблюдается и после того, как в компании начинает практиковаться автоматическое участие, проявляясь в более частом выборе стандартного пенсионного фонда теми участниками пенсионных планов, на которых автоматическое участие не распространяется (потому что они были наняты до того, как оно начало действовать)⁹.

9. Аналогичный эффект может влиять и на инвестиции служащих в акции работодателя, более распространенные в тех фирмах, где отчисления работодателя направляются в его акции, нежели в тех фирмах, где отчисления работодателя просто доступны как один из инвестиционных вариантов [Benartzi, 2001; Brown, Liang and Weisbenner, 2007].

Разумеется, наиболее важным из итогов является накопление средств, которое зависит от всех переменных, рассмотренных выше: от факта участия в пенсионных планах, от уровня отчислений, от варианта инвестирования. В этом отношении автоматическое участие может быть обоюдоострым инструментом. Автоматическое участие, очевидно, увеличивает накопление средств (по крайней мере в рамках данного пенсионного плана) у тех работников, которые иначе не участвовали бы в пенсионных планах, но как оно влияет на накопление средств у тех, кто в любом случае участвовал бы в пенсионных планах? Ответ на этот вопрос в первую очередь зависит от того, как вариант, используемый по умолчанию, соотносится с вариантами, которые были бы выбраны работниками в отсутствие автоматического участия.

Для одних работников, которые участвовали бы в пенсионных планах и в отсутствие автоматического участия, последнее никак не сказывается на накоплении активов [Choi et al., 2004]: эти участники очень быстро отказываются от стандартных вариантов и выбирают те же уровни отчислений и вариант инвестирования, которые они выбрали бы и в отсутствие автоматического участия. Однако для других работников результат во многом зависит от того, какие варианты используются по умолчанию. Автоматическое участие повышает уровень отчислений в левой части кривой распределения накоплений за счет тех, кто при отсутствии автоматического участия не стал бы делать накопления. Однако, если бы не существовало автоматического участия, многие работники со временем подписались бы на пенсионные планы при уровне отчислений, равном пороговому уровню отчислений работодателя или превышающем его, и при таком варианте инвестирования, который с большой вероятностью предусматривал бы значительные инвестиции в акции. Если стандартный уровень отчислений будет ниже того, который работники выбирали бы при отсутствии автоматического участия, а стандартный вариант инвестирования предполагает более низкий доход, чем при том варианте инвестирования, который работники выбрали бы сами, то соответствующий низкий уровень от-

числений и ожидаемый доход могут свести на нет ускорение подписки на пенсионный план при автоматическом участии, приведя к более низким темпам накопления средств¹⁰. В долговременном плане автоматическое участие может негативно сказаться на положении таких работников.

Снижает ли автоматическое участие темпы накопления средств, зависит от того, какие варианты по умолчанию устанавливает работодатель. Многие работодатели традиционно выбирают такие варианты (низкие уровни отчислений и консервативные пенсионные фонды), которые могут негативно сказаться на долговременном накоплении средств. Эта возможность представляет собой обоснование для двух принципиальных моментов РРА, связанных с автонакоплениями: увеличением отчислений, освобождающим от проверки на отсутствие дискриминации, и положением об QDIA.

Хотя предусмотренное в РРА освобождение от проверки на отсутствие дискриминации работает при фиксированном стандартном уровне отчислений в 6% или выше, минимальным требованием, обозначенным в законе, является автоматическое участие с более низким первоначальным стандартным уровнем отчислений в 3% в сочетании с увеличением отчислений — точнее говоря, с автоматическим ежегодным увеличением уровня отчислений на 1% вплоть до достижения уровня отчислений не менее чем 6%, но не более чем 10%.

В работе Талера и Бенарци [Thaler, Benartzi, 2004] приводятся свидетельства того, насколько эффективно увеличение отчислений сказывается на повышении темпов накоплений у работников. На изучавшейся этими авторами фирме у тех работников, которые выбирали авто-

10. Разумеется, более низкая ожидаемая прибыль может быть приемлема и даже желательна, если она влечет за собой меньше риска. Однако из стандартной экономической теории следует, что люди готовы делать хотя бы часть своих инвестиций в рискованные активы, поэтому ограниченные инвестиции в акции с более высокой ожидаемой прибылью привлекательны с нормативной точки зрения.

матическое ежегодное повышение отчислений на 3%, средний уровень отчислений за четыре года увеличился почти вчетверо, с 3,5 до 13,5% от зарплаты. Напротив, у тех работников, которые отказались от увеличения отчислений, средний уровень отчислений за тот же период увеличился незначительно — с 5,3 до 7,5%. Интересно, что последняя группа начала с гораздо более высоких накоплений, чем те, кто выбрал увеличение отчислений, но четыре года спустя их позиции диаметрально поменялись. Как можно было ожидать, с учетом данных по автоматическому участию увеличение отчислений более эффективно в том случае, когда оно является вариантом по умолчанию, используя инертность работников для увеличения уровня отчислений. В тех фирмах, где увеличение отчислений существует, но не является вариантом по умолчанию, ее используют около 25% участников пенсионных планов; и наоборот, когда увеличение отчислений применяется по умолчанию, от нее отказываются лишь 15% участников, а, соответственно, у 85% уровень отчислений с течением времени автоматически увеличивается [Benartzi, Peleg and Thaler, 2007].

Сочетание автоматического участия с увеличением отчислений снижает негативное влияние автоматического участия в пенсионных планах с низким стандартным уровнем отчислений на долговременное накопление активов. Однако можно также выбрать более высокий первоначальный стандартный уровень отчислений (либо с последующим увеличением отчислений, либо без него). По отношению к уровню, заданному в РРА (первоначальный уровень отчислений в 3% с последующим увеличением), выбор более высокого первоначального уровня отчислений с последующим увеличением обеспечивает максимальный уровень накопления активов, при условии что он не сопровождается существенно более высоким уровнем отказов от подобного варианта. Выбор более высокого первоначального уровня отчислений без последующего увеличения ведет в краткосрочном плане к более высокому уровню накопления по сравнению с уровнем, обозначенным в РРА, но в долгосрочном плане может привести к более низкому накоплению.

Подобно увеличению отчислений, положение о QDIA также снижает негативное влияние автоматического участия на долговременное накопление активов. Данная мера призвана решить проблему более низкого ожидаемого дохода в том случае, когда инвестиции по умолчанию осуществляются в консервативный пенсионный фонд. Работодатели зачастую отдают предпочтение таким фондам, стремясь избежать исков со стороны участников, если фонд, используемый по умолчанию, понесет потери; при выборе фонда, гарантирующего сохранение основного капитала, этот риск сводится к минимуму (или совершенно устраняется). PPA уменьшает этот стимул, защищая спонсоров пенсионных планов от юридической ответственности в том случае, если выбранный ими фонд, используемый по умолчанию, удовлетворяет определенным условиям, включая диверсификацию (исключающую использование одного-единственного актива, такого, как акции работодателя, в качестве QDIA по умолчанию) и инвестиции как в ценные бумаги, так и в активы с фиксированным доходом.

От исследований — к политике

В вышеприведенной дискуссии описывались факты, служащие обоснованием для положений PPA об автонакоплениях и QDIA. Однако немаловажно и то, каким образом эти положения удалось учесть в законе.

В качестве компании, которая в 1984 г. первой стала использовать автоматическое участие в пенсионном плане 401(k), обычно называют *McDonald's*¹¹. К середине 1990-х гг. автоматическое участие практиковалось и в некоторых других компаниях. Такую меру, как правило, объясняют желанием повысить уровень участия в пенсионных планах среди низкооплачиваемых работников с тем, чтобы пенсионный план фирмы мог пройти проверку на отсутствие дискриминации, предоставляющую осво-

11. Интересно, что в *McDonald's* в 2002 г. отказались от автоматического участия — как раз тогда, когда оно приобретало популярность у других работодателей.

бождение от налогов. Однако вставал ряд вопросов о допустимости автоматического участия. Могли ли работодатели легально управлять отчислениями работников, не получив на то их явного согласия, и могло ли отсутствие «отрицательного выбора» (т.е. явно выраженного нежелания) при автоматическом участии считаться разрешением на такое управление?

В 1997 г. любопытный сотрудник Министерства финансов обратился в Федеральную налоговую службу с запросом о допустимости автоматического участия в плане 401(k). Сначала этот запрос был отклонен; трата дефицитных средств ради юридического спокойствия нескольких компаний, не подававших соответствующего формального запроса, представлялась неоправданной. Однако дальнейшие размышления привели Марка Иври, в то время работавшего советником по налоговым льготам в Министерстве финансов, к признанию того факта, что автоматическое участие потенциально способно увеличить пенсионные накопления и обеспечить спокойную старость для миллионов американцев. Положительное решение о допустимости автоматического участия могло привести к более широкому распространению этого механизма. И поэтому в 1998 г. Министерство финансов и Федеральная налоговая служба выпустили Постановление № 98–30, описывавшее допустимый сценарий автоматического участия в плане 401(k).

В противоположность частным постановлениям, выпускаемым в ответ на запросы частных сторон, это постановление носило более общий характер. Сценарий, описанный в Постановлении № 98–30, включал гипотетическую компанию, практиковавшую автоматическое участие при стандартном уровне отчислений в 3%, инвестируемых в сбалансированный фонд, и соответствующих отчислениях со стороны работодателя, инвестируемых не в акции работодателя. Эти на первый взгляд несущественные подробности в отношении отчислений работодателя были выбраны вполне сознательно. Марка Иври и персонал Министерства финансов беспокоили два момента, связанные с автоматическим участием. Во-первых, для прохождения проверки на отсутствие дискриминации

фирмы могли заменить автоматическое участие отчислениями со стороны работодателя, а такой шаг был способен свести на нет или даже обратить вспять увеличение накоплений, которое иначе могло бы происходить при автоматическом участии. Во-вторых, беспокойство вызвало то, что работодатели могли использовать автоматическое участие для того, чтобы направить отчисления по плану 401(k) в свои собственные акции и тем самым увеличить их цену. Для фирм, заинтересованных в использовании автоматического участия при одобрении со стороны Федеральной налоговой службы, самым надежным вариантом было точное воспроизведение примера, содержавшегося в правиле — т. е. с отчислениями со стороны работодателя, не инвестируемыми в его акции.

За изданием этого правила в июне 1998 г. последовала речь президента Билла Клинтона, в которой он одобрил автоматическое участие как механизм повышения накоплений; министр финансов Лоуренс Саммерс в ряде своих публичных заявлений также призывал работодателей к использованию автоматического участия. Несмотря на убежденность Министерства финансов в необходимости активно поощрять автоматическое участие, высказывались опасения в отношении того, что слишком быстрый переход к автоматическому участию может дать негативные результаты в политическом плане. Автоматическое участие могло восприниматься как откровенно патерналистская мера или как очередное обременительное обязательство, возлагаемое на работодателя. И то и другое могло привести к запрету программ автоматического участия по плану 401(k) со стороны Конгресса. Именно поэтому Министерство финансов и Федеральная налоговая служба выпустили ряд более широких постановлений, призванных проиллюстрировать различные приемлемые типы планов и схемы автоматического участия. Это делалось в надежде на то, что такой постепенный подход подтолкнет работодателей к использованию желательных схем автоматического участия, не вызывая слишком серьезного политического противодействия.

Такие действия Министерства финансов совпали с появлением первых исследований о том, как автоматиче-

ское участие и увеличение отчислений влияют на результаты накопления. Хотя чиновники Министерства финансов беспокоились о том, что автоматическое участие может подменить собой отчисления со стороны работодателя и будет использоваться для направления отчислений по пенсионным планам в акции работодателей, ни одно из этих опасений, судя по всему, не реализовалось на практике. Самый большой недостаток автоматического участия оказался непредвиденным: речь идет о приверженности стандартным вариантам, устанавливаемым работодателями. Как отмечалось выше, низкий стандартный уровень отчислений снижает уровень отчислений работников в правой части кривой распределения накоплений, причем участники пенсионных планов далеко не сразу отказываются от низкого уровня отчислений, устанавливаемого по умолчанию. В силу этого автоматическое участие в плане 401(k) может иметь нулевые или даже негативные последствия для совокупного накопления пенсионных активов. Аналогично, если работодатели выбирают в качестве используемых по умолчанию консервативные пенсионные фонды, приносящие более низкую ожидаемую прибыль, нежели те фонды, которые могли бы выбрать сами работники, то это также приведет к снижению темпов накопления.

Хотя во всех правилах, изданных Министерством финансов и Федеральной налоговой службой, в качестве стандартного инвестиционного варианта фигурировали сбалансированные фонды, большинство работодателей, первыми ставшие практиковать автоматическое участие, отдавали предпочтение гораздо более консервативным фондам. Работодателей беспокоило то, что потери фонда, используемого по умолчанию, могли привести к подаче коллективных исков со стороны участников пенсионных планов. Министерство финансов мало что могло сделать в этом отношении, учитывая, что в уже изданных постановлениях содержалось требование назначать в качестве фондов, выбираемых по умолчанию, более агрессивные (сбалансированные) фонды, однако оно могло поощрять выбор более высокого начального стандартного уровня отчислений и увеличения отчислений. В одном из поста-

новлений, выпущенных в 2000 г., рекомендовался стандартный уровень отчислений в 4% вместо уровня в 3%, фигурировавшего в прежних правилах. За этим в 2004 г. последовало общее разъяснительное письмо Федеральной налоговой службы, в котором подчеркивалось, что работодатели обладают значительной свободой выбора в том, что касается структуризации стандартных отчислений при автоматическом участии, включая возможность устанавливать более высокий (или более низкий) стандартный уровень отчислений, чем те, которые назывались в прежде издававшихся правилах, более высокий (или более низкий) стандартный уровень отчислений по сравнению с порогом отчислений работодателя и стандартный уровень отчислений, возрастающий с течением времени, — т. е. использовать автоматическое увеличение отчислений¹².

После того как результаты научных исследований стали более известными, автоматическое участие и увеличение отчислений привлекли к себе внимание работодателей, администраторов пенсионных планов и консультантов по льготам. Наибольшее сопротивление наблюдалось со стороны тех, кто считал, что автоматическое участие и увеличение отчислений — это слишком патерналистские механизмы, но эти тревоги по большей части устранялись аргументом о том, что пенсионные планы, практикуемые в любой компании, всегда имеют те или иные установки по умолчанию; вопрос лишь в том, что это за установки.

Неприязнь, которую испытывали ряд работодателей к автоматическому участию, носила не только философский характер. Некоторые юридические проблемы вызвали у многих работодателей нежелание использовать так называемые автопилотные пенсионные планы. Работодатели не чувствовали себя достаточно защищенными от законов штатов, запрещающих производить выче-

12. IRS использует общие информационные письма в тех случаях, когда издание правила представляется излишним, поскольку данный момент достаточно очевиден, но все же может требовать некоторых пояснений.

ты из зарплаты работников без их на то согласия. Также высказывались опасения в отношении налоговых последствий для тех работников, которые не желали участвовать в пенсионных планах, но не заявили о своем неучастии до истечения установленного срока. Таким работникам грозил 10%-ный налоговый штраф в том случае, если бы они попытались вернуть себе отчисления, произведенные помимо их воли. Для решения этих вопросов требовались действия со стороны Конгресса.

Питер Оршаг и Марк Иври из Проекта пенсионного обеспечения (*Retirement Security Project*) возглавили работу по включению в PPA положений, поощрявших работодателей к использованию автоматического участия и увеличения отчислений (включая устранение вышеупомянутых юридических ловушек), и по продвижению закона через Конгресс. Им помогали такие группы, как Американский совет по участию в прибылях/401(k) (представлявший интересы работодателей), Американская ассоциация пенсионеров (AARP) (представлявшая интересы пожилых людей) и внепартийный Институт изучения льгот для наемных работников. Добиться поставленных целей оказалось несложно; большинство ключевых политических сил быстро убедились в том, что автоматическое участие в пенсионных планах отвечает их интересам. Автоматическое участие пользовалось массовой популярностью у работников, что обеспечило поддержку со стороны профсоюзов¹³. Работодатели в целом тоже были настроены положительно; предлагавшийся закон гарантировал им защиту от юридической ответственности в случае убытков, понесенных выбираемыми по умолчанию пенсионными фондами, если те соответствовали ряду требований; также закон освобождал от проверки на отсутствие дискриминации тех работодателей, которые практиковали автоматическое участие на достаточно щедрых условиях. Кроме того, от работодателей не требовалось практиковать автоматическое участие,

13. Свидетельства о широкой популярности автоматического участия среди служащих см. в: Harris Interactive, 2007.

если они этого не желали. Финансовый сектор понимал, что автоматическое участие и увеличение отчислений приведут к увеличению активов, которыми ему предстояло управлять. Неудача реформ социального обеспечения пробудила и у консерваторов, и у либералов интерес к увеличению частных накоплений; и, хотя либералы в целом были более склонны поддерживать укрепление традиционных пенсионных планов с установленными выплатами, их переубедили свидетельства того, что автоматическое участие в наибольшей степени увеличивает накопления у лиц с низкими доходами и у меньшинств. По словам Питера Оршага, автоматическое участие «стало чем-то вроде яблочного пирога на Капитолийском холме — оно оказалось нужно всем»¹⁴.

Оршаг объясняет успех положений РРА об автонакоплениях тремя факторами¹⁵. Во-первых, имелись ясные и убедительные свидетельства того, что автоматическое участие является эффективным способом увеличения накоплений и повышения экономического благосостояния, особенно для меньшинств и для бедных. Факты и теория, лежавшие в основе автоматического участия и увеличения отчислений, были бесспорными и доступными для понимания. Во-вторых, результаты экономических исследований по отдельным случаям применения автоматического участия и увеличения отчислений, очевидно, были масштабируемыми и соответствовали как интуиции, так и опыту. В-третьих, как отмечалось выше, результаты автоматического участия отвечали пожеланиям обеих сторон политического спектра.

США — не единственная страна, признающая то влияние, которое автоматическое участие может оказывать на пенсионные накопления. Принятый в 2006 г. в Новой Зеландии закон *KiwiSaver* предусматривает создание новой национальной программы, основанной на автоматическом участии, в дополнение к существующей пенсионной системе. В британском Законе о пенсиях 2007 г.

14. Интервью с Питером Оршагом, 3 июля 2007 г.

15. Там же.

также фигурирует автоматическое участие в качестве одной из мер по реформированию пенсионной системы. Хотя говорить о реальной эффективности этих программ пока еще рано, массовое распространение в США пенсионных планов 401(k) с автоматическим участием не может не обнадеживать; оно даже вдохновило Оршага на заявление о том, что положения РРА об автонакоплениях представляют собой «поразительный пример успешного влияния поведенческой экономики на публичную политику»¹⁶.

Литература

- Benartzi, Shlomo (2001). «Excessive Extrapolation and the Allocation of 401(k) Accounts to Company Stock». *Journal of Finance* 56 (5): 1747–1764.
- Benartzi, Shlomo, Ehud Peleg, and Richard H. Thaler (2007). «Choice Architecture and Retirement Savings Plans». UCLA working paper.
- Bernheim, B. Douglas (1995). «Do House holds Appreciate Their Financial Vulnerabilities? An Analysis of Actions, Perceptions, and Public Policy». In Charles E. Walker, Mark A. Bloomfield, and Margo Thorning, eds., *Tax Policy and Economic Growth*. Washington, D. C.: American Council for Capital Formation, 1–30.
- Beshears, John, James J. Choi, David Laibson, and Brigitte C. Madrian (2008). «The Importance of Default Options for Retirement Saving Outcomes: Evidence from the United States». In Stephen J. Kay and Tapen Sinha, eds., *Lessons from Pension Reform in the Americas*. Oxford: Oxford University Press, 59–87.
- Brown, Jeffrey R., Nellie Liang, and Scott Weisbenner (2007). «Individual Account Investment Options and Portfolio Choice: Behavioral Lessons from 401(k) Plans». *Journal of Public Economics* 91 (10): 1992–2013.
- Carroll, Gabriel D., James J. Choi, David Laibson, Brigitte C. Madrian, and Andrew Metrick (forthcoming). «Optimal Defaults and Active Decisions». *Quarterly Journal of Economics*.
- Choi, James M., David Laibson, and Brigitte C. Madrian (2007). «\$100 Bills on the Sidewalk: Suboptimal Investment in 401(k) Plans». NBER Working Paper 11554.
- Choi, James M., David Laibson, Brigitte C. Madrian, and Andrew Metrick (2002). «Defined Contribution Pensions: Plan Rules, Participant Decisions, and the Path of Least Resistance». In James Poter-

16. Там же.

Д. Беширс, Д. Чои, Д. Лейбсон, Б. Мэдриан, Б. Уэллер

ba, ed., *Tax Policy and the Economy*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 67–114.

— (2004). «For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior». In David A. Wise, ed., *Perspectives on the Economics of Aging*. Chicago: University of Chicago Press, 81–121.

— (2006). «Saving for Retirement on the Path of Least Resistance». In Edward J. McCaffrey and Joel Slemrod, eds., *Behavioral Public Finance: Toward a New Agenda*. New York: Russell Sage Foundation, 304–351.

Department of Labor. Employee Benefit Security Administration (2007). «Private Pension Plan Bulletin Historical Tables». www.dol.gov/ebsa/pdf/privatepensionplanbulletinhistoricaltables.pdf (последнее посещение 13 декабря 2007).

Department of Labor. Employee Benefit Security Administration (2008). «Private Pension Plan Bulletin: Abstract of 2006 Form 5500 Annual Reports». www.dol.gov/ebsa/pdf/2006pensionplanbulletin.pdf (последнее посещение 20 апреля 2009).

Farkas, Steve, and Jean Johnson (1997). *Miles to Go: A Status Report on Americans' Plans for Retirement*. New York: Public Agenda.

Harris Interactive (2007). «Retirement Made Simpler». www.retirementmadesimpler.org/Library/FINAL%20RMS%20Topline%20Report%201-5-07.pdf (последнее посещение 28 декабря 2007).

John Hancock Financial Services (2002). *Insight into Participant Investment Knowledge and Behavior: Eighth Defined Contribution Plan Survey*. Boston: John Hancock Financial Services. www.jhancockstructures.com/gsfpr/survey2002.pdf (последнее посещение 28 декабря 2007).

Lusardi, Annamaria, and Olivia Mitchell (2006). «Financial Literacy and Planning: Implications for Retirement Wellbeing». Pension Research Council Working Paper 2006–1.

Madrian, Brigitte C., and Dennis F. Shea (2001). «The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior». *Quarterly Journal of Economics* 116: 1149–1187.

Thaler, Richard H., and Shlomo Benartzi (2004). «Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Savings». *Journal of Political Economy* 112 (1, pt. 2): S164–S187.

Комментарий

Роберт Дж. Шиллер

Новые положения об автонакоплениях в Законе США о защите пенсионных накоплений 2006 г., первоначально предложенные авторами данной главы и некоторыми из их коллег, являются очень важным, хотя и не слишком известным достижением, имеющим первостепенное значение для повышения национального благосостояния. Как всегда случалось в истории с хорошими идеями, положения об автонакоплениях копировались и в других странах — например, в Новой Зеландии и Великобритании. Мы вполне можем ожидать, что пенсионные планы с автоматическим участием станут новым мировым стандартом. Авторов главы следует поздравить с этим новшеством, отмечая один из последних триумфов экономических исследований, проводимых в интересах публичной политики.

Положения об автонакоплениях творчески решают важную проблему: многим людям, по-видимому, с трудом даются элементарные решения в отношении сбережений; по сути, многие откладывают принятие активного, продуманного решения в течение всей жизни. Однако государству не следует навязывать решения о сбережениях вместо них. Люди сами должны искать решения в свете имеющейся у них информации. Нет никого, кто мог бы лучше судить о чьей-либо ситуации, чем сам этот человек. Как же нам создать систему, которая бы давала удовлетворительные результаты для всех людей? Эта система должна препятствовать большинству людей совершать серьезные ошибки, но в то же время необходимо, чтобы она позволяла тем, у кого имеются достаточные основания для учета своих конкретных обстоятельств, самим решать за себя.

И на этот вопрос авторы данной главы нашли достаточно разумный ответ. Их простая идея, ставшая возможной благодаря РРА, состоит в том, чтобы те люди, которым работодатель предлагал пенсионный план с установленными отчислениями, были автоматически подписаны на стандартный план с уровнем отчислений и размещением вкладов, вполне подходящими для среднестатистического человека, и в то же время были бы вправе по своему желанию отказаться от участия в нем, снизить уровень отчислений или выбрать иное размещение вкладов. Таким образом, инертные и безынициативные люди получают пенсионный план, пригодный для среднего человека, а люди более инициативные, имеющие основания для отказа от такого плана и, вероятно, более информированные, могут остановиться на ином варианте.

Происходивший в США и в других странах в последние несколько десятилетий переход от пенсионной системы с установленными выплатами к пенсионной системе с установленными отчислениями не учитывал той проблемы, что многие люди не станут участвовать в пенсионных планах с достаточно высоким уровнем отчислений или достаточно агрессивным инвестиционным портфелем или вообще не станут участвовать в пенсионных планах. Авторы главы и их коллеги помогли предотвратить то, что иначе стало бы первостепенной национальной проблемой после того, как новые поколения, участвовавшие в пенсионных планах с установленными отчислениями, вышли бы на пенсию и значительная их доля осталась бы без достаточных сбережений, обеспечивающих удовлетворительный уровень жизни в старости.

Эта простая идея может показаться очевидной. Одной из причин, почему автосбережения не начали использоваться давным-давно, является то, что пенсионные планы 401(k) стали общедоступными почти случайно, первоначально представляя собой лишь небольшой фрагмент обширной пенсионной системы. Раздел 401(k) был принят в 1978 г. и предназначался лишь для некоторых руководителей, но не для широкой публики. Государственная система социального обеспечения, участие в которой обязательно, была тогда намного крупнее и значитель-

нее, чем сейчас, равно как и пенсионная система с установленными выплатами. И поэтому планы 401(k) первоначально воспринимались как планы для небольшой элитной группы или для тех людей, для которых изъятия этих планов не стали бы серьезной проблемой. Недостатки этих планов проявились лишь тогда, когда те оказались распространены на значительную долю населения.

Однако была еще одна причина, по которой идея об автонакоплениях появилась с запозданием. Автонакопления прежде не использовались вследствие того, что до завершения исследований, описываемых в данной главе, их потенциальные выгоды не были очевидны для законодателей, которым пришлось бы оказывать содействие таким планам. Исследования показали, что на самом деле в случае автоматического участия доля участвующих в пенсионных планах оказывается гораздо более высокой, а уровни отчислений и выбор инвестиционного варианта соответствуют установкам по умолчанию даже многие годы спустя.

Корни этой революции в пенсионной системе уходят в глубокое прошлое и связаны с признанием того факта, что люди зачастую не готовятся к далекому и неясному будущему, уделяя все свое внимание проблемам и реалиям настоящего. Собственно, когда в Европе в 1870-е гг. шло обсуждение первых социальных пенсионных планов, многие признавали, что участие в этих планах не может быть полностью добровольным, так как «очень сомнительно, чтобы сколько-нибудь значительное число рабочих подпишет на пенсионный план по своей воле»¹. В 1928 г. Фрэнк Рамсей говорил о «слабом воображении» при составлении планов на отдаленное будущее². В 1929 г. А. С. Пигу упоминал о «неважных способностях к предвидению»³. В 1980 г. Ричард Талер рассказал об «эффekte обладания», заставляющем людей довольствоваться тем, что у них (как им кажется) уже есть. Но хотя авторы этих

1. G. Behm, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik* (1874).

2. Ramsey 1928: 543.

3. Pigou 1928: 25; Пигу 1985: 54.

замечаний верно подмечали проблемы, связанные с добровольным участием в пенсионных планах, все это были лишь случайные наблюдения — в отличие от серьезных исследований, о которых идет речь в данной главе.

Не думаю, что Закон о защите пенсионных накоплений 2006 г. станет последним словом по вопросу об автоматическом участии. Об этом законе можно говорить как о серьезном шаге вперед, но в целом он скорее предлагает совершенно новый подход в публичной политике, нежели представляет собой какой-либо *fait accompli*.

В частности, проблемой национального масштаба является вопрос о том, насколько высоким должен быть стандартный уровень отчислений. Вероятно, этот уровень должен изменяться с течением времени, а соответственно, следует изменять и стимулы. Осуществление этого плана может повлечь за собой различные эффекты, связанные с равновесием на рынке. Например, массовое поощрение людей к инвестициям на фондовом рынке может привести к тому, что цены на этом рынке вырастут и прибыль окажется ниже ожидаемой.

Среди специалистов по финансам отнюдь не существует единого мнения в отношении того, каким должен быть стандартный инвестиционный портфель и как он должен зависеть от возраста индивидуума и членов его семьи. При реальной попытке решить проблему оптимизации портфеля для типичного индивидуума выясняется, что оптимальный вариант портфеля будет совершенно разным для разных возрастов. Нам требуются дополнительные исследования, которые бы позволили нам разобраться с выбором этих вариантов.

Помимо этого, нам, скорее всего, придется уточнять многие другие моменты общей идеи о совершенствовании публичной политики путем четкого определения стандартных вариантов, назначаемых по умолчанию, и тех процедур, через которые людям следует пройти для того, чтобы отказаться от этих вариантов. И поэтому я полагаю, что данная глава не только дает нам превосходный пример экономических исследований, улучшающих нашу жизнь, но и вдохновляет на проведение новых подобных исследований в будущем.

Литература

- Пигу, А. С. (1985). *Экономическая теория благосостояния*. Т. 1. М.: Прогресс.
- Behm, G. (1874). «Uber Alters- und Invalidencassen fur Arbeiter». *Schriften des Vereins für Sozialpolitik* 5: 141–142.
- Pigou, A. C. *The Economics of Welfare*. New Brunswick, N.J.: Transactions 1928.
- Ramsey, Frank P. (1928). «A Mathematical Theory of Saving». *Economic Journal* 38 (152): 543–559.
- Thaler, Richard. «Toward a Positive Theory of Consumer Choice». *Journal of Economic Behavior and Organization* 1 (March 1980): 39–60.

Список авторов

- Бейли, Элизабет — профессор бизнеса и публичной политики им. Джона Ховера, Уортонская школа бизнеса, Университет Пенсильвании
- БЕШИРС, Джон — соискатель степени доктора философии, факультет экономики бизнеса, Гарвардский университет
- Бланк, Ребекка М. — заместитель министра по экономическим делам, Министерство торговли США
- Боскин, Майкл Дж. — профессор экономики им. Т. М. Фридмана и старший научный сотрудник, Гуверовский институт, Стэнфордский университет
- Булов, Джереми — профессор экономики им. Ричарда Степпа, Стэнфордский университет
- Ирвин, Дуглас — профессор искусств и наук им. Роберта Максвелла, Дартмутский колледж
- Крэмтон, Питер — профессор экономики, университет Мэриленда
- Крюгер, Энн О. — профессор международной экономики, Университет Джонса Хопкинса
- Лейбсон, Дэвид — профессор экономики, Гарвардский университет
- МАКЕЙФИ, Р. Престон — профессор бизнеса, экономики и менеджмента им. Дж. Стэнли Джонсона, Калифорнийский технологический институт
- Макмиллан, Джон — бывший профессор экономики им. Джонатана Б. Лавлейса и старший научный сотрудник, Институт экономико-политических исследований, Стэнфордский университет
- Мейер, Лоуренс Г. — почетный исследователь, Центр стратегических и международных исследований, и вице-председатель Macroeconomic Advisers

- Миллер III, Джеймс — старший научный сотрудник, Гуверовский институт, и старший научный сотрудник, Центр общественного выбора и Центр Меркатуса (оба — при университете Джорджа Мейсона)
- Моффитт, Роберт — профессор экономики им. Кригера-Эйзенхауэра, Университет Джона Хопкинса
- Мэдриан, Бриджит — профессор публичной политики и корпоративного менеджмента им. Аетна, Школа управления им. Кеннеди, Гарвардский университет
- Ньюлон, Дэниел — директор экономических программ, Национальный научный фонд
- Ои, Уолтер — профессор экономики им. Элмера Б. Миллимена, университет Рочестера
- Оутс, Уоллес — профессор экономики, университет Мэриленда
- Плотт, Чарльз Л. — профессор экономики и политологии им. Эдварда С. Харкнесса, Калифорнийский технологический институт
- Рот, Элвин — профессор экономики и администрации бизнеса им. Джорджа Ганда, Гарвардский университет
- Роуз, Нэнси Л. — профессор экономики, Массачусетский технологический институт
- Зигфрид, Джон Дж. — профессор экономики, университет Вандербильта, и секретарь-казначей Американской экономической ассоциации
- Тейлор, Джон Б. — профессор экономики им. Мэри и Роберта Рэймонд, Стэнфордский университет, и старший научный сотрудник им. Боуэна Г. и Дженис Артур Маккой, Гуверовский институт
- Титенберг, Томас Г. — заслуженный профессор экономики им. семьи Митчелл, колледж Колби
- Уайт, Лоуренс Дж. — профессор экономики им. Артура Э. Императоре, школа бизнеса Стерн, Нью-Йоркский университет
- Уилки, Саймон — исполнительный директор, Центр по связям в сфере права и политики, и старший научный сотрудник, Центр по связям Анненберг, университет Южной Калифорнии
- Уорнер, Джон Т. — профессор экономики, университет Клемсон

Список авторов

- УЭЛЛЕР, Брайан — аспирант, аспирантура бизнеса при
Чикагском университете
- ФОЛБР, Нэнси — профессор экономики, университет
Массачусетса
- ХАМЕРМЕШ, Дэниел С. — профессор основ экономики
им. Сью Киллэм, Техаский университет (Остин)
- ХАУСМЕН, Джерри — профессор экономики им.
Джона и Дженни С. Макдональд, Массачусетский
технологический институт
- ХОТЦ, В. Джозеф — профессор экономики, университет
Дьюк.
- ЧОИ, Джеймс — ассистент профессора финансов,
Школа менеджмента, Йельский университет
- ШИЛЛЕР, Роберт Дж. — профессор экономики им.
Артура М. Оукена, Йельский университет
- ЭЛЗИНГА, Кеннет Дж. — профессор экономики им.
Роберта Тейлора, университет Вирджинии
- ЭШ, Бет Дж. — старший экономист по трудовым
отношениям, корпорация *Rand*

Книги издательства Института Гайдара, выпущенные в 2011 году:

Йозеф Шумпетер. Десять великих экономистов от Маркса до Кейнса;

Как избежать ресурсного проклятия. Под ред. М. ХамФриса,
Д. САКСА и Д. СТИГЛИЦА;

Джефф Малган. Искусство государственной стратегии:
Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага;

Джон К. Богл. Битва за душу капитализма;

Джеффри Д. САКС. Конец бедности. Экономические возможности
нашего времени;

Дуглас Норт, Джон Уоллис, Барри Вайнгаст. Насилие
и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации
письменной истории человечества;

Джулиан Ле Гранд. Другая невидимая рука;

Грегори Кларк. Прощай, нищета! Краткая экономическая
история мира;

Марк Касселл. Как правительства проводят приватизацию;

Философия экономики. Под ред. Дэниела Хаусмана;

Лайонел Роббинс. История экономической мысли: лекции
в Лондонской школе экономики

и другие

спрашивайте в московских магазинах **Книжный клуб «36°6»**,
«Академия», **«Библио-глобус»**, **«БукВышка»**, **Магазин книги**
«Вестник», **«Гилея»**, **«Гнозис»**, **«Молодая гвардия»**, **«Москва»**, **Галерея**
книги «Нина», **«Проект ОГИ»**, **«Русское зарубежье»**, **Книжная лавка**
«У Кентавра», **«Фаланстер»**, **«Циолковский»**,
книжных киосках в **Российской академии народного хозяйства**
и государственной службы при Президенте РФ
и в книжных магазинах своего города,
заказывайте в интернет-магазинах **www.ozon.ru**, **www.labirint.ru**,
urait-book.ru, **www.books.ru**, **my-shop.ru**, **www.zone-x.ru**,
www.biblion.ru, **read.ru**, **goodreads.ru**, **www.colibri.ru**.

По вопросам оптовой закупки обращайтесь по адресу:
Москва, М. Гнездииковский пер., 9/8 стр. За,
тел.: (495) 629-05-54
sales@europublish.ru (Владимир Солдатов)

Научное издание

Как экономическая наука помогает делать
нашу жизнь лучше
Под редакцией Джона Зигфрида

Художник Валерий Коршунов
Верстка макета Сергей Зиновьев
Корректор Людмила Малова

Издательство Института Гайдара
125993, Москва, Газетный пер., д. 3–5, стр. 1

Подписано в печать 12.08.2011. Формат 60×90/16.
Гарнитура ITC New Baskerville. Печать офсетная.
Заказ №

Отпечатано в типографии ГУП ППП «Типография „Наука“»
121099, Москва, Шубинский пер., д. 6