

Глава 15. Избегать ложных стимулов – вернуться к рынку.

*Если однажды нация начинает думать,
То ей невозможно в этом помешать.*
Вольтер

Политики часто пытаются действовать в расчете на получения результата в кратком периоде и подавлять долгосрочные эффекты. Важно выиграть следующие выборы; и даже если выборы в бундестаг будут лишь через 3 года, над действиями политика доминируют выборы в ландтаг в полном соответствии с часто цитируемым высказыванием Дж. М. Кейнса: «В длинном периоде мы все умрем». Более точно эту ситуацию охарактеризовал другой экономист Абба Лернер: «В длинном периоде доминирует очередной феномен короткого периода». Про канцлера Г. Коля говорят, что он не стремился получить премию Людвиг Эрхарда по экономике. Его преемник думал также. Долгосрочные последствия и побочные явления, которые прямо не видны и потому не представляют особого общественного интереса, уходят на задний план.

Предпосылка prima-vista или возрождение Феникса из пепла

Политик охотно принимает решения моментально, «ad hoc»; он любит устраивать все быстро, «quick fix». Это позволяет политику утвердиться в глазах общественности. Он начинает действовать тогда, когда проблема становится опасной, когда уже начинает «гореть». Если производство крупного рогатого скота в сельском хозяйстве окажется чрезмерным по сравнению со спросом на говядину, то коровы будут обложены денежным налогом, несмотря на то, что прежде животноводство сильно субсидировалось; добыча немецкого каменного угля на глубине 1500 м с затратами по 150 евро за тонну оказывается дороже мировых цен – мы принимаем меры: доплачивает производителям по 35-40 евро за тонну; высокий уровень безработицы – мы исправляем это посредством государственного финансирования рынка труда; Хольцманн или Аммендорф в кризисе – канцлер тут как тут. Такой пожарный принцип

2 Глава 15. Избегать ложных стимулов – вернуться к рынку.

действия рождает серьезные проблемы. Прежде всего, ищутся лежащие на поверхности методы решения, которые снимают проблемы в коротком периоде. Ровно через два года после вмешательства Шредера в положение дел концерна Хольцманна последний вынужден был объявить о банкротстве. Политик становится спонтанным кризис-менеджером. Концептуально он живет сегодняшним днем. Политическая пожарная команда обычно прибывает к тем, чье банкротство нельзя допустить из-за их больших размеров. Здесь помощь можно эффективно афишировать в вечерних новостях, как это было в случае с Хольцманном. При этом опасность состоит в том, что вопрос, кому следует помогать, решается произвольно. Издержки по проведению публичных акций ложатся на налогоплательщика. Когда канцлер спасает очередного Хольцманна, министра финансов бросает в дрожь. Что в результате такой политической помощи возникает нагрузка на других участках экономики, это стараются не замечать. Опасность состоит также в том, что краткосрочное решение проблемы увеличивает финансовую нагрузку на будущее, так как разовая помощь часто ничего не меняет. При возникновении аналогичных проблем в будущем опять будут ожидать помощи.

Экономическая политика стала дискреционной (*diskretion* – по усмотрению), скачкообразной, как курсор на экране монитора. Премьер-министры земель тоже вынуждены выполнять роль пожарной команды. И публика начинает считать такие меры помощи само собой разумеющимися. Опасность такого интервенционизма в том, что он следует сию минутным побуждениям; сегодня решается так, а завтра иначе. Поэтому каждое дискреционное мероприятие содержит в себе зародыш следующей интервенции. Политик легко оказывается в положении экономического севильского цирюльника: Фигаро здесь, Фигаро там. При такой политике теряется общая линия движения и отдельные действия политика оказываются несогласованными. Значительно важнее было бы с самого начала так организовать экономику, чтобы пожар вообще не мог возникнуть, т. е. так организовать социальные институты, чтобы экономические процессы протекали без тяжелых проблем. Однако у политики «день ото дня» отсутствует основополагающая линия поведения на перспективу. Такая линия должна быть, хотя бы потому, что великие озарения слишком легко вводят в заблуждение.

Шредер тоже часто проводит реактивную, а не опережающую политику: он реагирует на проблемы, которые уже обострились и требуют безотлагательного решения. При этом он, кажется, руководствуется инстинктом. Существующие проблемы дают ему шанс проявить инициативу и решить их политическими средствами; он может предстать либо ведомым, либо лидером. К этому добавляется собственный стиль канцлера, когда он

краткосрочные решения, как, например, о BSE, определяет быстро найденным термином вроде «прочь от индустриального сельского хозяйства» не имеющим конкретного смысла.

В первые полгода нахождения у власти Шредер тяготел к другой манере: под воздействием различных экономико-политических философов, в том числе и Лафонтена, он оставлял проблему внутри коалиции, иначе говоря, он поднимал политическое давление. Когда давление в котле достигало предела, канцлер мог выступать в роли антикризисного менеджера и предстать как Феникс из пепла с готовым решением в руках. Хотя это демонстрирует способность побеждать, но участники рынка в период ожидания находятся в большой неуверенности и это парализует их. Эта же манера обнаружилась при обсуждении закона о согласии, когда Ристер и Мюллер выступали в роли боксеров на ринге, а роль судьи сыграл канцлер.

Лицемерная транспортная льгота и проблема второго наилучшего

Актуальным примером реактивной политики является паушальная транспортная льгота¹, которая была введена в ответ на повышение цены нефти на мировом рынке осенью 2000 г. Когда в декабре 2000 г. льгота, наконец, была законодательно оформлена Бундесратом, основание для ее введения исчезло, так как цены вернулись на прежний уровень. Но несмотря на то, что причина введения транспортной паушальной дотации исчезла, ее сохранение обосновывалось (и в том числе «зелеными») тем, что автомобиль не должен иметь преимущество перед другими видами транспорта. И тот, кто плывет на работу на байдарке по Одере, и тот, кто едет на велосипеде вдоль побережья Боденского озера из пригорода в Констанцу, и тот, кто для укрепления здоровья добирается до своего бюро трусцой – все получают транспортную льготу. Таким образом, владельцы автомобиля и велосипеда уравниваются по отношению к транспортной льготе. Но с введением льготы проиграла окружающая среда, так как в длительном периоде возрастут выбросы CO₂ по сравнению с тем, что было бы без этой льготы. Тем самым, достижение долгосрочной экологической цели отодвигается на более поздний срок. Экономический инструмент сработал контрпродуктивно.

Паушальная транспортная льгота хорошо может быть использована для объяснения экономической парадигмы «второго наилучшего»². Рассмотрим следующую постановку проблемы. Один из экономических инструментов используется для достижения долгосрочной цели. На первый взгляд

4 Глава 15. Избегать ложных стимулов – вернуться к рынку.

представляется, что данный инструмент пригоден для достижения поставленной цели. Однако более обстоятельный анализ показывает, что цель не достигается, а в конечном счете, ее достижение даже затрудняется. Это может быть связано с тем, что при первом взгляде не учли долгосрочные взаимозависимости, которые обнаружились лишь позже. Учет этих дополнительно обнаружившихся обстоятельств обуславливает переход от оптимума к «второму наилучшему». О «втором лучшем» речь заходит также тогда, когда некоторое мероприятие результативно только при определенных условиях, а в других случаях является контрпродуктивным.

Примеров «второго лучшего» существует много. Так, необходимость государственного вмешательства в экономику обосновывают отказами рынка. Но это может привести к отказу государственных мероприятий еще худшими последствиями и в результате общественное благосостояние снизится. Сюда же можно отнести предложение осуществлять международную координацию, например, колебания валютных курсов. Конечно, стабильный валютный курс предпочтительней колеблющегося, особенно, когда речь идет не о краткосрочных колебаниях, а о среднесрочном тренде, который влияет на производство и инвестиции. Тем не менее, нельзя исключать, что такая координация приведет к печальным последствиям, наподобие японского финансового мыльного пузыря, истоки которого кроются в международной координации обменного курса в 80-х годах.

Другой пример – либерализация баланса капитала, которую в принципе следует приветствовать. Однако ее не следует допускать, если отсутствует механизм обеспечения прочности банковской системы. Это показывают события в Швеции в 1992 г. и валютный кризис 1997 г. в Азии, в частности, в Таиланде. Либерализация перелива капитала может привести к внезапной утечке краткосрочных портфельных вложений и привести к валютному и финансовому кризису. Следующим примером является налогообложение. На первый взгляд, наилучшими видами налогов являются те, которые не меняют экономическое поведение домашних хозяйств и предпринимателей, поскольку в этом случае налогообложение не снижает эффективность хозяйства. Этому свойству отвечают паушальный и подушный налоги. Но названные налоги не приемлемы, так как возникает большая дифференциация платежей в расчете на единицу производительности (экономической активности) налогоплательщика. Маргарет Тэтчер пропела свою лебединую песню из-за того, что попыталась ввести подушные местные налоги. Поднялся большой шум. Но и другие практикуемые ныне налоги сопровождаются искажениями и потерями эффективности. Нужно стараться, сделать издержки как можно меньшими.

Однако экономист должен представлять себе, что приведенные рассуждения о втором наилучшем не легко довести до общественности. Они не появляются под крупными заголовками в иллюстрированных газетах; о них едва ли можно встретить эссе в журналах «Focus», «Spiegel» или «Zeit». Для них они слишком трудны. Политика, как правило берет за шиворот, когда что-то не в порядке в первом наилучшем. Но и при постоянном отклонении от второго наилучшего политик может потерять репутацию и доверие к себе.

При внимательном рассмотрении политик не может проходить мимо второго наилучшего. Речь идет о центральном вопросе: приведут ли кажущиеся правильными положения и мероприятия к ожидаемому успеху или из-за отсутствия соответствующих условий породят значительные проблемы. Это относится, например, к представлениям о том, что посредством денежной политики можно запустить локомотив совокупного спроса. Вследствие того, что не было необходимых предпосылок для либерализации потока капиталов некоторые азиатские правительства осложнили (и удорожили) себе жизнь. Даже если экстремальный пример коммунистической идеи ликвидации частной собственности рассматривать с позиций обеспечения большего равенства в мире, то нужно признать, что отсутствовали необходимые условия для задуманного преобразования; в результате возникла совершенно несправедливая система, дела которой шли отвратительно. Одним из таких необходимых условий было существование хорошего коммунистического человека; прямо по Эриху Кестнеру: «Человек хорош, благороден и отзывчив на помощь. Но он должен все это делать».

Однако второе наилучшее имеет и другую форму выражения, ту, которая может представлять интерес для иллюстрированных газет. Рассмотрим либерализацию рынка электроэнергии в Калифорнии. Если рынок электроэнергии вводится для уравнивания спроса и предложения, но одновременно устанавливается верхний предел цены, то не следует удивляться тому, что производители электроэнергии не будут заинтересованы развивать производственные мощности в соответствии с растущим спросом электроэнергии. Поэтому не удивительно, что в Силиконовой долине пришлось выключать компьютеры. Это, собственно, мы знаем и истории планового хозяйства. Там директивные цены на сельскохозяйственную продукцию привели к тому, что ее производство сократилось и возник дефицит важнейших продуктов питания. Но и в Европейском союзе порядок функционирования аграрного рынка может служить примером проблемы второго наилучшего. И здесь функционирует не «дикий» рынок, немного подправленный. Это «немного» состоит в том, что на важнейшие продукты установлен нижний предел цены, который превышает рыночную цену. В результате возник

диковинный аграрный ландшафт с молочными морями, мясными холмами, горами сахара и масла.

Следующим примером может служить субсидирование строительства в восточной Германии. Сначала за счет такого содействия был достигнут желаемый эффект: основывались новые строительные фирмы и появились дополнительные рабочие места. Но вскоре обнаружился избыток предложения квартир и помещений для офисов, строительная деятельность пошла на спад, высвобождая рабочую силу. Чрезмерную экспансию строительного сектора пришлось подкорректировать; в результате темпы экономического роста восточной части Германии замедлились и процесс конвергенции был парализован.

И в Европейском союзе можно найти примеры нежелательных вторичных последствий экономических мероприятий. Так, Европейская комиссия в рамках контроля за использованием субсидий признала скидки, предоставляемые с 2000 г. итальянским, французским и голландским экспедиторам грузовых автомобилей с дизельными двигателями, нарушением правил конкуренции. Тем не менее, в мае 2002 г. государства ЕС единогласно решили признать это в качестве исключения из правил, аннулировав, тем самым, решение комиссии. При этом Германия приняла такие неблагоприятные для немецких экспедиторов условия в обмен на продление до 2010 г. субсидирования добычи своего каменного угля. В результате немецкие экспедиторы расплачиваются за добытчиков угля. Кроме того, продление субвенций противоречит политике по защите окружающей среды.

Рынок труда тоже предлагает изобилие примеров из сферы второго наилучшего. Так, уже упоминавшиеся налогообложение машин для финансирования системы социального страхования сдерживает накопление капитала в отечестве, стимулирует его уход за границу; в результате снижаются темпы роста производительности труда. Налог на машины ведет к ухудшению положения рабочих.

Заблуждением является также идея финансировать федеральные службы по труду за счет отчислений от добавленной стоимости тех предприятий, которые не полностью используют свои возможности по увеличению занятости. Она неуместна уже потому, что нет обоснованных норм занятости по предприятиям. Между прочим, налог на добавленную стоимость есть ничто иное, как налог на доход факторов производства. Поскольку 80% национального дохода составляет доход на труд, то предлагаемые отчисления, которые уплачивались бы предпринимателями, в дальнейшем трансформировались бы в налог на труд.

И наконец, последний пример из списка, который можно было бы

продолжать сколь угодно долго: ограничения по заключению трудовых договоров на определенный срок без указания конкретной причины. На первый взгляд может показаться, что такие ограничения способствуют увеличению рабочих мест. Но при более внимательном рассмотрении оказывается, что рабочие места сокращаются. Так в учреждениях средств массовой информации является нормой принимать служащих на определенный срок. Благодаря этому данная сфера имеет большую мобильность. Если некто, ранее временно работавший в издательстве, захочет в него вернуться на прежних условиях, то это не удастся. Он должен быть принят на постоянную работу. Но работодатель к этому не всегда готов и на одно рабочее место будет меньше.

Необходимое политическое «Окей»

Раньше задавались вопросом: соответствует ли экономическое мероприятие рыночным условиям, укрепляет ли оно механизм отдельного рынка или ослабляет его? Сегодня этот вопрос вышел из моды. Ныне наиболее актуальным должен быть вопрос: как используемый инструмент меняет общую экономическую систему. При этом речь идет о том, не ослабляет ли экономико-политический инструмент процесс конкуренции во всем народном хозяйстве и надолго, не наносит ли ущерб государственным финансам, не происходит ли вытеснение частного сектора государственным? Следовательно, вопрос звучит так: не вредит ли определенный инструмент системе рыночного хозяйства в целом, помимо того специфического воздействия на экономику, ради которого он используется. Сегодня и этот вопрос больше не ставится. Но надо его ставить и отвечать на него, когда, например, государство посредством субвенций вмешивается в процесс ценообразования.

Передача при Жафонтене основных подразделений министерства экономики министерству финансов была стратегической ошибкой. Ошибкой было и то, что после ухода Жафонтена их не вернули назад. В результате федеральное правительство лишилось народнохозяйственного компаса; министерство экономики служило фильтром, посредством которого проверялась совместимость намечаемых мероприятий с рыночным хозяйством. Канцелярия федерального канцлера сама не может осуществить такую проверку, так как такая детальная работа ее безнадежно перегрузила бы. Министр финансов, со своей стороны, оценивает экономические мероприятия, прежде всего, по их воздействию на состояние бюджета: обещают ли они доходы или обуславливают расходы; системные взаимозависимости его интересуют мало или вовсе не интересуют. Указание на то, что Франция поселила экономическую политику в министерство

финансов, в данном случае не убедительно; Франция давно имеет патерналистическую экономическую философию. В США и Великобритании другие инстанции заботятся о том, чтобы не навредить рынкам.

Возвратимся еще раз к академическому обсуждению проблемы второго наилучшего. Ее идею можно понять, задавшись вопросом: улучшается ли ситуация при использовании некоего экономического инструмента? Положительный ответ на этот вопрос означает, что в каком-то четко определенном смысле большинству общества становится лучше, т. е. общественное благосостояние повышается. Такой ответ важен уже сам по себе, так как он указывает на движение вперед. Тем не менее, это улучшение лишь по сравнению с прошлым и ответ на вопрос, является ли экономическая политика наилучшей, остается открытым. Не исключено, что достигнута лишь вершина холма, в то время как можно было бы достичь вершину Альп или даже Эвереста. Возникает вопрос: нужно ли с холма спускаться в долину разочарований, чтобы достичь более высокой вершины благосостояния? Жители средней и восточной Европы, а также восточные немцы должны были ответить на этот вопрос, когда они согласились выбрать совершенно новый, требующий больших напряжений путь. Они взвалили на себя тяжелый груз, чтобы иметь лучшее будущее. Такие преобразования нельзя проводить под лозунгом «все выигрывают и никто не проигрывает». В этих случаях нужно соглашаться с тем, что в результате преобразований будут и проигравшие.

Неустойчивость во времени

Ориентированная на данный момент экономическая политика легко приводит к шараханьям «туда-сюда», т. е. к непоследовательности во времени. Краткосрочно мотивированные решения влияют на долгосрочное развитие, так как в экономике многие процессы зависят от событий прошлого. При определенных условиях мероприятие, которое должно бы приблизить к цели, отдаляет от нее, как, например, даушальная транспортная льгота. Когда хотят обеспечить большую эквивалентность между выплатами и взносами в системе обязательного медицинского страхования посредством законодательного принуждения получателей высоких доходов страховать в государственной системе, тогда финансовая несбалансированность в этой сфере увеличивается. Предоставление преимуществ теплоэлектростанциям, работающим на каменном угле, отдаляет от целей защиты окружающей среды. Таким образом, зависимость от прошлого – важный аспект проблемы второго наилучшего.

Это имеет значение для таких народнохозяйственных величин как фонд капитала независимо от того, идет ли речь о вещественном или человеческом

капитале, научно-технических знаниях или инфраструктуре. Все это величины запаса, которые изменяются только постепенно. К ним относятся также структура производства электроэнергии и даже отраслевая и пространственная структура страны. Зависимость от прошлого проявляется и в институциональных правилах. Что было однажды введено, рассматривается потом как данное; его трудно изменить. Это, прежде всего, относится к законам. Все эти заданные на определенный момент обстоятельства определяют, как выглядит конкретная дорога в будущее.

Неустойчивость во времени, прежде всего, произрастает из того, что меняются настроения: новые проблемы всплывают перед общественностью, средства массовой информации запускают очередные сенсации, экономическая проблема отгесняется на задний план разводом кинозвезды или знаменитого спортсмена, голоса отдельных групп вдруг становятся слышней, политики со странными представлениями занимают доминирующее положение. Существует мода и политические циклы.

Как раз в тех областях, в которых государство должно выполнять аллокационную функцию, экономико-политические концепции и методы их реализации сильно варьируют во времени и поэтому ошибочные аллокации не являются исключением. Так спираль интервенций можно наблюдать в транспортной политике. Особенно наглядный пример – городское планирование. От благоприятного для автомобилистов города 50-х годов, каждая точка которого легко достижима для автотранспорта, до благоприятных для пешеходов городов. Неизвестно, не откажутся ли в будущем от нынешнего сужения улиц и закрытия улиц для автомобильного движения.

Зигзаги интервенций можно продемонстрировать и на примере немецкой концепции энергетической политики. После увеличения добычи угля по окончании войны в 1945 г. ставка была сделана на развитие атомной энергии, которая на первый взгляд должна была обеспечить определенную независимость Германии, бедной первичными энергоресурсами (требуящим больших издержек добычи каменным углем), от импорта нефти. До первого нефтяного кризиса это была стратегия всех индустриальных стран. Затем в Германии было решено отказаться от атомной энергии, но при этом неясно, как в будущем будет гарантирована предложение энергии, если одновременно было принято обязательство по снижению выбросов CO₂, которое непосредственно затрагивает конкурентоспособность отечественных производителей бурого и каменного угля.

Не исключено, что при очередном нефтяном кризисе ориентиры энергетической политики снова изменятся. При высокой мировой конъюнктуре в 2000 г. цены на нефть опять возросли при неизменном предложении нефти

на мировом рынке. Неминуемый в будущем рост спроса в виду желаемого подъема развивающихся стран и связанного с ним роста потребления энергии окажет повышательное давление на цены. Отказ важнейшей индустриальной страны Германии от атомной энергии может быть использовано стратегически нефтедобывающими странами. Поэтому мы не должны исключать возможность третьего нефтяного кризиса из наших политических расчетов.

Планирование школьного образования тоже является поучительным примером колебаний в политике. Так как в этой сфере спрос на учителей и их предложение (через определение числа выпускников педагогических вузов) контролируется государственными инстанциями, то циклы их избытка и дефицита не должны были бы существовать.

Еще одним примером непоследовательности политических действий служит страхование по старости. Пенсионная реформа Блюма предусматривала учет демографического фактора, в соответствии с которым из-за старения населения требовалось постепенно снижать пенсии. Их уровень должен был снизиться до 64% от реальной заработной платы. Эта уже решенная пенсионная реформа, бывшая предметом обсуждения во время выборной кампании в Бундестаг 1998 г., была отложена правительством Шредера. Заменяющая ее пенсионная реформа Ристера после компромисса с профсоюзами в декабре 2000 г. предусматривает, что в 2030 г. пенсии составят 75% от реальной зарплаты, в том числе 67% за счет обязательного и 8% за счет добровольного частного страхования. Это чисто политическое решение. Поскольку новый пенсионный закон не предусматривает демографического фактора, то можно ожидать многолетний процесс корректировки этого закона.

Юристы тоже должны думать о всеобщей взаимозависимости

С экономической точки зрения постоянно необходимо думать о системе в целом, о всеобщей взаимозависимости. Это, прежде всего, необходимо в тех случаях, когда нужно проверить, адекватно ли институциональное регулирование общественной жизни. В разветвленной экономической системе и в цепочке межвременных взаимозависимостей иногда возникают эффекты, которые являются контрпродуктивными относительно экономических целей и задач, для решения которых вводится институциональное регулирование. Это может случиться из-за того, что при разработке институциональных правил такие взаимозависимости не были учтены, или потому, что большое число Швейков ведет себя настолько извращенно по отношению к установленным

правилам, что никто этого не ожидал. Эффект кобры не был правильно оценен.

Можно констатировать, что и при подготовке законов и при их судебном исполнении не учитываются в должной мере отмеченные общеэкономические и общесоциальные последствия. Слишком часто в судебной практике речь идет о корректном компромиссе между спорящими сторонами и этот компромисс рассматривается исключительно по отношению к предмету спора без учета того, как это скажется на системе в целом. Тем самым в систему проникают ложные стимулы. Так, в процессе по защите прав потребителей может появиться приговор в виде соломонова решения; но при этом не задумываются о том, как данное решение воздействует на заинтересованных предпринимателей. Судьи действуют безответственно, когда они не думают о всеобщем воздействии своих решений.

Демонстрируются только самые простые картины

Меня потрясает ежедневно встречающаяся экономическая некомпетентность общественности и политической элиты. По-видимому, в нашем обществе можно демонстрировать только самые простые картины. О сложных взаимосвязях нельзя сообщать. В общественных дискуссиях речь всегда идет только об эффектах первого раунда в долгой цепочке последовательных событий, об экономической политике первого взгляда. В ее основе лежит представление о простой «кнопочной» экономике. У нас недостаточный экономический рост, мы стимулируем совокупный спрос. Мы имеем безработицу – тогда сократим рабочую неделю до 32 часов и распределим объем работы на большее число людей. Это представляется ясным всем и каждому, включая премьер-министров. Почему никому еще не пришла идея по аналогии с распределением работы делить на душу населения все количество хлеба?

Подстроившись под такое упрощение публичных дискуссий, власть оставила в архиве мысли о сложных взаимосвязях. В Германии это относится к обеим большим политическим партиям, если рассматривать время 90-х годов. Каждый раз они были не в состоянии или не желали объяснять населению долгосрочные взаимосвязи и последствия.

Однако экономические решения связаны с альтернативными издержками, которые возникают не непосредственно на месте государственного вмешательства, а в других местах народного хозяйства, и, прежде всего, с такими, которые постепенно обнаружатся в будущем. Народное хозяйство

также, как и экологическая система, характеризуется многообразным и сложным механизмом взаимодействия. Там, где для решения проблемы нужно оперировать миллиардами, нельзя довольствоваться дециметровым экономическим мышлением.

Ответственность политика

У Ортега Кассета³ политик восклицает: «Закон общественного мнения – это закон всемирного тяготения политической истории». Он будет делать вид, что по-другому и быть не может, что он может идти вперед лишь маленькими шажками, и поэтому ему не остается ничего другого, как принимать краткосрочные решения. В действительности политик не должен проявлять себя жестко. Если он все время говорит о необходимости, то он не сможет повести за собой людей. Однако современный успешный политик должен обладать способностью контактировать с населением. Успешные политические лидеры прошлого – Черчилль, Де Голь, Аденауэр – обладали этой силой. В новое время Рейган и Клинтон могли объяснить американскому народу свои позиции. Блэр и Шредер тоже обладают способностью общаться с населением. Без этого сегодня нельзя победить ни на одних выборах.

Коммуникативная сила политика в решающей мере зависит от доверия к нему. Репутация потому играет такую большую роль, что политик может довести свои решения до понимания людей только, если ему доверяют. Доверие играет большую роль и для других центров принятия решений, таких как ЕЦБ. Если политик ограничивается лишь краткосрочными решениями и рано или поздно обнаружится его непоследовательность во времени, то доверие к нему будет потеряно.

На вопрос, в чем различие между политиком и государственным деятелем, У. Черчилль ответил: «Политик всегда думает о следующих выборах, а государственный деятель о следующих поколениях». Ориентированному на короткий период Дж. Кейнсу нужно противопоставить Лютера: «Если бы я узнал, что завтра наступит мой последний день, я бы сегодня еще посадил яблоно». Политик должен использовать свою коммуникативную силу для того, чтобы произвести необходимые изменения.

Выборы можно также выиграть посредством раздачи избирателям вина. Во всяком случае, ответственность политика состоит в том, чтобы думать об эффектах второго раунда, о будущих издержках сегодняшних решений. Гражданин может и должен требовать от политика, чтобы он представил программу действий не только на период его полномочий, в первом полугодии которого он забывает о своих обещаниях, а со второго года ориентирует

экономическую политику на следующие выборы, так что во второй половине его пребывания у власти ни о каких долгосрочных решениях не может быть и речи. Гражданин по праву может ожидать, что партии представят концепцию, рассчитанную на 2 или 3 периода полномочий правительства, логично увязывающую все сферы политики, так что ни в одной из них не будет предприниматься что-то, что нанесет вред в другой сфере. Такая программа должна быть компасом, определяющим долгосрочную политику. Даже в том случае, когда политики полагают, что в коротком периоде нужно отклониться от программы, они должны вернуться к ней в долгосрочном периоде. Граждане настоятельно должны требовать от партий, в том числе и от оппозиционных, такой непротиворечивой долгосрочной концепции.

Очередная рецессия наступит непременно

В длинном периоде политик не может проводить политику против рыночного механизма, поскольку в длинном периоде рыночные силы всегда пробьют себе дорогу. При этом жернова рынка вертятся медленно, так как требуется время для того, чтобы обнаружить, например, потери производителя из-за уменьшения спроса на его продукцию. Затем возникает процесс субституции – замена относительно подорожавшего простого труда квалифицированным трудом, капиталом или перемещение производства за границу; проходит определенное время, пока факторы производства встретятся в тех отраслях экономики, на продукцию которых спрос увеличился.

В длительном периоде политик не может также ничего предпринять против экономических закономерностей. Хотя он может ограничивать рынок институциональными рамками и потребуются время, прежде чем обнаружится аллокативное воздействие институционального регулирования, но в длительном периоде появятся альтернативные издержки необоснованных ограничений. В главе 2 на этот счет было приведено достаточно примеров.

В коротком периоде политик может позволить себе не замечать отрицательных последствий введенных ограничений, но в длинном периоде они дадут о себе знать. Как показывает пример ценообразования на сельхозпродукты в Польше после второй мировой войны, некоторое время пока выплачиваются субвенции из государственного бюджета цены могут отклоняться от равновесного уровня, но потом, когда поддержка из бюджета становится невозможной, цены повышаются. Поэтому в 1970 г. в Польше потребовалось резко повысить цены. Промышленные рабочие Данцига забастовали и руководитель партии должен был уйти. Другой пример – дефицитный платежный баланс, приводящий со временем к обесценению

национальной валюты. В этих, как и в подобных других случаях, издержки обнаруживаются позднее, но политик от них не ускользнет.

Много можно было бы выиграть, если бы ответственные за экономическую политику лица не забывали о том, что следующая рецессия обязательно придет, и народное хозяйство, за которое они ответственны, должно при этом выстоять. Для этого нужно приспособить структуры и механизмы экономики. Речь идет не только о том, что нужно быть готовым к конъюнктурному спаду. Снова и снова возникают проблемы, которые отчасти порождает мы сами, частично выступающие в качестве неконтролируемых и неожиданных шоков. К «доморощенным» проблемам относятся, например, политика заработной платы, ведущая к сокращению рабочих мест, или субсидирование строительства в восточной Германии, приведшее позже к очистительному кризису. Экзогенными были оба мировых нефтяных кризиса 70-х годов, а также появление международных конкурентов, которые относительно ухудшили нашу позицию на мировом рынке. Экзогенным фактором является также неблагоприятный для нашего экспорта сдвиг предпочтений на мировом рынке благ.

Институциональные барьеры: Одиссей на мачте экономики

Одной апелляцией к ответственности политиков ничего не добьешься. Если речь идет о том, что процессу принятия политических решений присуща ориентация на краткосрочный период, то институциональные ограничения должны позаботиться о том, чтобы учет долгосрочных последствий имел больший вес в политических решениях. Отдельные дискреционные мероприятия должны заменяться правилами. Политик, как Одиссей перед сиренами, должен быть связан институциональными правилами, предотвращающими его попытки действовать с позиций короткого периода. В некоторых вопросах это уже успешно реализовано, в других принятие необходимых организационных мер еще ожидается.

Одним из эффективных средств предотвращения экономических решений без учета долгосрочных последствий является независимость эмиссионного банка. Правда, сегодня проблема не стоит так, как в XVII столетии, когда князья чеканили монеты, вес которых не соответствовал номиналу. Дефицит государственного бюджета сегодня тоже не финансируется за счет печатного станка. Но если бы эмиссионный банк зависел от политической власти, то она могла бы накануне выборов использовать процентную политику для

улучшения краткосрочной экономической конъюнктуры или посредством уступок на тарифных переговорах способствовать денежной экспансии для снижения безработицы даже за счет последующей инфляции. Независимость эмиссионного банка отнимает у политической власти обеспечение экономики деньгами; денежная политика деполитизируется. Необходимо настаивать на том, чтобы это соблюдалось в объединенной Европе.

Другим примером удачного ограничения политики в экономике служат правила мировой торговли. Государства приняли на себя обязательства поддерживать свободную торговлю, направляемую системой международного разделения труда; для этого созданы такие механизмы, как режим наибольшего благоприятствования, направленный на многостороннее устранение торговых барьеров. Это сдерживает влияние национальных протекционистских сил.

К основополагающим успешным институциональным механизмам нашего экономического порядка принадлежит система правил, определяющая пространство принятия индивидуальных решений в рыночном хозяйстве – домашних хозяйств и предпринимателей, сберегателей и инвесторов, продавцов и покупателей на рынке труда. Надежность и стабильность этих правил должна обеспечить частному сектору определенность при разработке своих планов. К такой системе правил относятся правовые нормы, обеспечение безопасности и поддержание конкуренции.

Нерешенным остается, однако, вопрос определения институциональных ограничений государства, как об этом говорилось в главе 14. До настоящего времени не установлены пределы государственной деятельности в экономике, например его доля в ВВП. Сложны также правила, защищающие гражданина от чрезмерных налоговых посягательств. Что касается государственной задолженности, то она постоянно увеличивается с 18,6% ВВП в 1970 г. до 60% в 2000 г. Во время рецессий государственные расходы регулярно росли и финансировались за счет кредита. В периоды хорошей конъюнктуры задолженность государства не уменьшалась. Действенного рецепта против парламентской болезни расходов в благоприятные годы до сих пор не найдено. Парламент, возникший как орган, призванный контролировать расходы короны, сам нуждается в институциональных ограничениях.

Между тем Маастрихтским соглашением была установлена верхняя граница: задолженность государства не должна превышать 60% ВВП, а дефицит годового государственного бюджета ограничивается 3%. Надо надеяться, что эти ограничения остановят политику роста национальной задолженности, тем более что это необходимо для успеха денежной политики ЕЦБ.

В прошлом институциональные ограничения государственной задолженности почти не действовали. Так, в соответствии со статьей 115

основного закона государство может брать кредит только для инвестиций. Но нет четкого определения инвестиций. Это понятие должно охватывать лишь те расходы, которые дают измеримый эффект, например, государственные затраты на строительство.

Проблема вменения ответственности

До сих пор мы говорили о политиках вообще, но существуют различные центры принятия экономико-политических решений. Один из них – Центральный банк, у нас – ЕЦБ, которому вменяется проведение денежной политики. Другим центром являются тарифные стороны, которые имеют право определять «тарифы», включая ставки зарплаты. Нынешнее правительство под присмотром парламента формирует инструменты фискальной политики (налогообложение и бюджет) и организационный порядок всего народного хозяйства.

В экономических моделях доказывается, что различные центры принятия решений больше приближаются к поставленным целям, если они согласовывают свои действия, чтобы найти правильную комбинированную политику (Policy Mix). Но при этом легко может быть потеряна ответственность каждого из центров за конечные результаты. В случае провала каждый будет обвинять другого: работодатели – профсоюзы и наоборот, профсоюзы – государство и центральный банк, государство – центральный банк. Поэтому от их кооперации не следует ожидать многого.

Поэтому имеет смысл четко разграничить сферы ответственности. Денежная политика должна обеспечить стабильность национальной валюты, политика заработной платы – полную занятость, финансовая политика – производство общественных благ, стимулирование экономического роста и в определенных пределах перераспределение национального дохода, экономическая политика в целом – организационные условия хозяйствования. Эти виды ответственности не следует смешивать. Если, например, посредством политики заработной платы создается хорошая занятость, обеспечивающая полное использование производственного потенциала, и поэтому экономика растет, то денежная политика может быть менее жесткой. Когда каждый центр принятия решений выполняет свое собственное домашнее задание, то общий результат получается более хорошим.

¹ С 21. 12. 2000 г. по инициативе федерального правительства был принят закон, в

соответствии с которым все трудящиеся, живущие от места работы дальше 60 км, могут уменьшить сумму декларируемых налоговому ведомству доходов на 10000 ДМ, что соответствует цене годовой проездной карты по железной дороге в вагоне 1-го класса.– *Прим. перев.*

² Теория «второго наилучшего» гласит: если отсутствует одно из условий достижения оптимума («первого наилучшего»), то для достижения «второго наилучшего» не обязательно должны выполняться все оставшиеся условия достижения оптимума. Устранение одного ограничения (при наличии многих) может повысить эффективность, но может ее и снизить.

³ Josй Ortega y Gasset (1883-1955) – испанский социолог и эссеист.