Рынок как средство развития общества

### ВВЕДЕНИЕ

Во время моего давнего визита в Китай имел место любопытный случай, впечатливший меня той наглядностью, с которой он продемонстрировал глубочайшие разногласия между людьми, воспитанными в разных экономических системах. Важно подчеркнуть, что эти разногласия касаются базовых принципов и идей, которые каждый считает самоочевидными, принимая как данное особенности той системы, к которой он привык. Этот случай произошел во время делового обеда, на который мы с женой были приглашены заместителем главы одного из китайских министерств. Пригласивший нас чиновник должен был вскоре отправиться в поездку по США для ознакомления с американской экономикой. С нами он хотел посоветоваться, с кем ему стоит встретиться в Америке.

Первый вопрос, заданный им в связи с этим, звучал так: «Кто в Соединённых Штатах отвечает за распределение материальных ресурсов?» Это вопрос нас с женой совершенно ошеломил. Думаю, вряд ли найдется такой американец, как бы несведущ он ни был в экономике, которому придет в голову задаваться таким вопросом. Но он звучал совершенно естественно в устах человека, живущего в стране с централизованно планируемой экономикой. Положение дел, при котором существует некое лицо, решающее кто, что и от кого получит, будь то материальные ресурсы или заработная плата, является для такого человека привычным и естественным.

Вначале я посоветовал чиновнику посетить торговый зал Чикагской товарной биржи, где проходят торги зерном, хлопком, серебром, золотом и другими биржевыми товарами. Но этот ответ поставил нашего собеседника в тупик, и я пояснил ему, что в нашей стране не существует человека (и даже органа, в котором работали бы разные люди), который отвечал бы «за распределение материальных ресурсов». В США имеются Министерство торговли и Министерство внутренних дел, которые занимаются широким кругом вопросов, относящихся к материальному производству и распределению материальных ресурсов. Но они вовсе не определяют кто, сколько, каких ресурсов, и от кого получит. Они собирают информацию, изучают ситуацию в различных отраслях, дают оценку соответствующих норм законодательства и тому подобное. Разумеется, законодательство (например, налоговое или внешнеторговое) оказывает влияние на цены и структуру потребления материальных ресурсов. Однако единственного лица или органа, «отвечающего» за их «распределение», в том смысле, в котором такое распределение понимается в Китае или Советском Союзе, не существует. Поэтому я был вынужден отвечать нашему собеседнику в терминах, воспринимать которые ему было чрезвычайно сложно. Разумеется, я нисколько не критикую его взгляды. Учитывая полученные им знания и его жизненный опыт, было бы почти невероятно, если бы в ходе нашей беседы он понял, каким образом рынок может без всякого участия политиков распределять огромное разнообразие хозяйственных благ между миллионами разных людей, обладающих тысячами разнообразных потребностей.

Чудесное свойство рынка заключается именно в том, что хаос кричащих друг на друга людей, подающих друг другу знаки путем загадочных жестов, мечущихся по торговому залу Чикагской товарной биржи, каким-то мистическим образом связан с тем, что в магазине на углу всегда есть хлеб, в пекарне всегда есть достаточное количество муки, а мукомольная фабрика всегда получает достаточно зерна. Чудесным является способ, посредством которого рынок координирует действия миллионов людей, причем делает это без их личного знакомства, только посредством цен. Люди остаются полностью свободными, им нет нужды ни участвовать в коррупции, платя взятки и иным образом «оказывая влияние», ни прибегать к политическим мерам.

Позвольте теперь перейти непосредственно к предмету настоящей статьи. В какой-то мере употребление термина «рынок» смещает фокус обсуждения в неверную сторону. Рынок не является коровой, которую можно доить. Он не является также панацеей от всех мыслимых болезней. Понимаемый буквально, рынок — это просто контакты между людьми, осуществляемые в специальном месте и в определенное время, причем целью этих контактов является совершение сделок. Излишне пояснять, что слова «контакты» и «место» часто нужно понимать расширительно — рынок не предполагает в качестве непременного условия непосредственные встречи людей друг с другом. Сегодня существует, например, такое явление, как международный валютный рынок, который охватывает весь мир. Люди вступают в контакт, используя спутниковую связь, телефоны и другие технологические средства. Более того, рыночные сделки не исчерпываются такими контрактами, в которых фигурируют деньги, имеет место продажа или покупка. Ученые, которые сотрудничают между собой, развивая свои науки, будь то физика, химия, экономика или астрономия, тоже вступают в своеобразные сделки. Их рынком являются соответствующие научные журналы, конференции и тому подобное.

Рынок — это механизм, который может использоваться в самых разных целях. В зависимости от того, каким образом его используют, он может вносить позитивный вклад в экономическое и социальное развитие, а может ему препятствовать. Принято ли решение об использовании рынка или нет, в конечном счете, не так уж важно. Каждая общественная система — коммунистическая, социалистическая, социал-демократическая или капиталистическая — использует рынок. По-настоящему важным выбором здесь является выбор между наличием частной собственности и ее отсутствием. Действительно важный вопрос — кто эти участники рынка и в чьих интересах они действуют. Являются ли они представителями бюрократии, которые совершают рыночные действия в интересах того, кого иногда называют «государством»? Или это индивиды, совершающие действия — прямо или косвенно — для себя самих?

Вот почему в своей предыдущей статье, написанной в Китае, я настаивал на том, чтобы вместо термина «рынок» использовали выражение «свободный рынок, участниками которого являются частные предприятия» (см.: Friedman 1982). Слова «свободный» и «частные» являются даже более важными, чем слово «рынок». Расширение рыночных отношений, которое мы видим сейчас по всему миру, лучше описывать термином «приватизация», под которым понимается передача принадлежащих государству предприятий в частные руки. Именно это дает простор для действия той самой «невидимой руки», о которой писал Адам Смит. Правительства разных стран мира только в 1987 году приватизировали активы и предприятия стоимостью более 90 миллиардов долларов.

В данной статье я намерен обсудить некоторые проблемы, возникающие в тех случаях, когда общество старается заменить командную экономику действием «невидимой руки» рынка. Такие проблемы характерны вовсе не только для стран, пытавшихся использовать директивное планирование в качестве главного экономического механизма, как, например, это было в Китае или Советском Союзе. Перед западными экономиками встают те же проблемы. Они актуальны для Соединённых Штатов, Великобритании, Германии — для всех стран, где со временем элементы принуждения стали все более распространенными и где сейчас предпринимаются усилия с тем, чтобы обратить этот процесс вспять. Приватизация государственных предприятий на Западе (например, почты в Соединённых Штатах, или железных дорог и инфраструктурных отраслей в других странах) порождают проблемы, аналогичные тем, которые возникают в Китае или Советском Союзе. Экономика этих последних, в отличие от западных экономик, базируется на директивных методах руководства государственными предприятиями. В настоящее время эти страны заменяют свою экономическую систему другой — основанной на добровольным сотрудничестве и частной собственности. Поэтому, в частности, Китай может извлечь чрезвычайно полезные уроки, изучив процессы приватизации на Западе. Без сомнения, сегодня наибольший опыт в этой сфере имеется в Великобритании. О британском опыте написано достаточно много, и он содержит множество примеров как удачных, так и неудачных методов приватизации (Очень хорошим источником по этим сюжетам в истории Великобритании и других стран является книга под редакцией С. Ханке (Hanke 1987).

Я буду строить свое изложение вокруг трех проблем, каждой из которых будет посвящен отдельный раздел статьи: — во-первых, проблема выбора между частичным и полным отказом от государственного контроля какой-либо сферы (применительно к государственными компаниями этот выбор может быть сформулирован как выбор между дерегулированием и приватизацией); — во-вторых, проблема выбора между постепенным и единовременным отказом от упомянутого контроля; — наконец, в-третьих, проблема преодоления политического противодействия, или, говоря более конкретно, проблемы, связанные с ориентацией бюрократии на извлечение ренты.

Хотя эти же проблемы характерны для всех сфер, охваченных государственным планированием и директивным управлением (экономики, политики, социальной сферы), я ограничу свой анализ исключительно экономикой. В заключение будут рассмотрены общие вопросы, касающиеся доминирования сложившегося порядка вещей. (Фридман называет это «тирания статус-кво» —Прим. перев.).

### ПРОБЛЕМА ВЫБОРА МЕЖДУ ЧАСТИЧНЫМ И ПОЛНЫМ ОТКАЗОМ ОТ КОНТРОЛЯ

Расширение роли рыночных механизмов в каком-либо секторе экономики может быть в большей или меньшей мере скомпрометировано весьма незначительным масштабом последующих позитивных изменений. Рассмотрим, например, итоги того процесса, который считался самым значительным сдвигом в сторону рынка, а именно — расширения свободной торговли между свободными странами западного мира. Прошло уже почти 40 лет с того момента, как был принят план Шумана, предусматривавший создание сообщества стран по торговле углем и сталью. Ни один серьезный наблюдатель не будет спорить с тем, что свободная торговля в странах «Общего рынка» все еще является идеалом, а не реальностью. Об этом свидетельствует и достигнутое недавно соглашение о необходимости действительно устранить все торговые барьеры в ЕЭС к 1992 году. Если бы «общий рынок» был действительно создан, то заключать такое соглашение не потребовалось бы, так как его условия давно были бы выполнены. В чем же проблема? Почему не получилось настоящих «Соединённых Штатов Европы»? Думаю, причиной является то, что отказ от контроля международной торговли, хотя бы на уровне принципиального признания, был распространен только на товары и услуги, но не на денежные потоки. Каждая страна сохранила полный контроль над своей национальной денежной системой. Более важным было то, что все эти страны отказались ввести максимально свободные плавающие обменные курсы своих валют, то есть такую систему, при которой обменные пропорции между национальными денежными единицами определялись бы свободным рынком частных добровольных сделок. Отказ от такого средства определения обменных курсов, как свободный рынок, явился принципиальной ошибкой.

Впервые я пришел к этому выводу осенью 1950 года, когда, будучи консультантом агентства по реализации плана Маршалла, провел несколько месяцев в Париже. В мои обязанности входило оценка последствий предлагавшегося тогда учреждения Европейского Объединения угля и стали (ЕОУС). Мое заключение сводилось к тому, что режим свободной торговли в рамках общего рынка недостижим без такого же отказа от государственного контроля над денежной системой, какой предлагался для товаров и услуг. Этот анализ лег основу моей статьи «В защиту гибких обменных курсов валют» (The Case for Flexible Exchange Rates), опубликованной в 1953 году. В этой работе я писал: «В рамках валютной системы с гибкими или плавающими курсами курсы обмена определяются на свободном рынке сделок между частными валютными дилерами. В такой системе обменные курсы подобно любым другим рыночным ценам изменяются день ото дня. Это является совершенно необходимым условием для достижения нашей главной цели в сфере экономики: построения и развития свободного и процветающего мирового сообщества, основанного на неограниченной многосторонней торговле. Либерализация, отказ от распределения и других форм прямого контроля как во внешней, так и во внутренней торговле, гармонизация национальных валютных и налоговых режимов — каждая из этих задач решается гораздо легче в мире с гибкими валютными курсами и логически вытекающей отсюда свободной конвертируемостью валют» (Friedman 1953: 157).

Я полагаю, что опыт, накопленный за 35 лет, прошедших с момента выхода этой статьи, предоставил множество дополнительных свидетельств в пользу правильности этого утверждения. В настоящее время Китай стоит перед той же самой проблемой. Но моей задачей было не просто повторение давних предложений по установлению свободных обменных курсов. Я хотел показать, каким образом ограниченный отказ от контроля — или приватизация только в одной сфере, без распространения свободы на другие, связанные с либерализуемой, — может помешать достижению главных целей реформаторов.

Второй пример касается Соединённых Штатов. Будучи формально частными, американские авиакомпании являются объектом всестороннего государственного контроля, простирающегося на цены, которые они должны устанавливать, и рынки, на которых они должны предлагать свои услуги. Дерегулирование авиаперевозок, осуществленное в 1978 году, увеличило конкуренцию и привело к повсеместному и значительному снижению цен и расширению набора услуг. Это, в свою очередь, стимулировало значительное увеличение трафика авиаперевозчиков. Однако, хотя сегодня американские авиакомпании дерегулированы, или — используя терминологию, которую я считаю более удачной, — приватизированы, аэропорты остались вне этих преобразований. Они остались в государственной собственности и под государственным управлением. Частные авиастроительные компании не испытывают особых трудностей, производя такие самолеты, использование которых авиакомпании находят прибыльными. Частные авиакомпании без труда находят для своих самолетов пилотов и обслуживающий персонал. Вместе с тем, самолеты часто опаздывают, создавая огромные неудобства для пассажиров. Причиной опозданий является нехватка мощностей по приему и обслуживанию самолетов у государственных аэропортов. Государство, конечно же, старается списать все на частные авиакомпании. Оно, например, начало требовать от них отчетности по задержкам прилета-вылета с тем, чтобы проверять расписания и публиковать сравнительные показатели задержек по различным компаниям. В связи с этим появились многочисленные предложения, предусматривающие — при сохранении государственной собственности на аэропорты и государственного управления ими — проведение аукционов по продаже прав на зоны прилета/вылета внутри аэропортов (включающие права на определенное количество таких зон и на определенное время их эксплуатации в аэропорте). К сожалению, даже эти компромиссные предложения натолкнулись на противодействие компаний, имевших права доступа к зонам, которые распределялись правительственным агентством. Разумеется, самым хорошим вариантом здесь была бы приватизация аэропортов.

Третий пример относится к приватизации некоторых отраслей промышленности при сохранении государственного контроля над производством и ценами сырья. Разрыв между централизованно установленными ценами на сырье и его рыночной стоимостью означает, что, какими бы эффективными ни были отдельные частные производства, для общества в целом может иметь место растрата ресурсов. Позвольте мне проиллюстрировать это положение, приведя в пример ситуацию, которую я много лет назад наблюдал в Индии. Дело касалось производства велосипедов в небольшой деревне в штате Пенджаб. Индийское правительство контролировало производство стали и распределяло все виды конечной продукции черной металлургии по потребителям — вместо того, чтобы выставлять произведенную сталь на аукцион и продавать ее по соответствующим ценам, какими бы они ни были. В результате этого производители велосипедов не могли получить нужное им количество стали по официальным ценам. Однако, в стране существовал частный рынок металла — и стали, и заготовок для ее производства. Индийцы выходили из положения, покупая заготовки и самостоятельно перерабатывая их в сталь, — но разве можно признать это самым эффективным способом преобразования железной руды и угля в велосипеды?

Позвольте теперь привести несколько примеров, относящихся к Китаю. Приватизационная реформа, в значительной степени осуществленная в китайском сельском хозяйстве, вызвала заметное увеличение производства и производительности аграрного сектора. Это стало самой наглядной демонстрацией успехов китайской политики экономической либерализации. Подавляющая часть китайского населения была занята сельским хозяйством, и даже незначительный рост производительности труда означал в этом случае высвобождение значительных ресурсов рабочей силы, которые могли теперь использоваться в промышленности — и использоваться более продуктивно. Но почти вся китайская промышленность осталась в директивно-плановой экономике. Здесь (в отличие от сельского хозяйства) не было проведено ни приватизации, ни дерегулирования, и китайская промышленность полностью исключена из конкурентного рыночного процесса.

Предпринимались попытки изменить способ управления государственными предприятиями. Людям, отвечающим за реализацию экономической политики в этой сфере, было дано указание использовать рыночные механизмы, таких менеджеров даже пытались материально стимулировать. Однако до тех пор, пока промышленные предприятия принадлежат государству, политически чуткие менеджеры-бюрократы будут сопротивляться давлению рынка. В первую очередь ограничена гибкость таких менеджеров, то есть их склонность или способность быть новаторами, начинать рискованные проекты, которые выглядят провальными, но имеют, пусть и небольшие, шансы на впечатляющий успех. Эта проблема, опять-таки, имеет универсальный характер. Любое исследование по экономике США или Великобритании покажет, что именно на небольшие предприятия (а вовсе не на мегакорпорации, чьи названия знакомы всем) приходится основная часть вновь создаваемых рабочих мест. В Китае возможности создавать такие частные предприятия весьма ограничены.

Трудности, связанные с адаптацией работников, высвобождаемых из сельского хозяйства, существенно уменьшит значительно более широкая программа приватизации. Точно так это происходило в Соединённых Штатах и других странах в XIX—XX веках. Доля американского населения, занятого в сельском хозяйстве, в начале XIX века составляла более 90 процентов. Это не так уж отличается от сегодняшнего Китая. Сейчас доля американцев, работающих в аграрном секторе, не превышает 2–3 процентов. Конечно, переселение на Запад сделало этот процесс постепенным и медленным в такой степени, на которую Китаю вряд ли стоит рассчитывать. Несомненно, однако, что если бы доля государственного сектора в экономике была бы в США такой же, какой она является там сейчас, не говоря уже о современном Китае, изменение пропорций занятости подобного масштаба вряд ли смогло иметь место. Это убедительно доказывает и российский опыт последних 70 лет. Путь, которым должен следовать Китай, — это приватизация, максимально быстрая и настолько полная, насколько это возможно.

Второй пример, относящийся к Китаю, похож на вышеописанную проблему «Общего рынка». Он иллюстрирует последствия разрыва между степенью расширения свободы в производстве и распределении благ, с одной стороны, и свободой в предложении и распределении денег, с другой. Либерализация цен, прежде всего на сельскохозяйственную и другую потребительскую продукцию, не сопровождалась здесь приватизацией банковской системы. Насколько я понимаю, китайское правительство косвенно определяет предложение кредитов, выделяемых государственным предприятиям. Одним из результатов этого является быстрый рост количества денег. Неудивительно, что вследствие этого «снизу» образуется давление на цены, и свое уродливое лицо начинает показывать инфляция (как в открытой, так и в подавленной форме).

Конечно, указать на проблемы, связанные с неполным использованием рынка, гораздо проще, чем проследить последствия тех или иных конкретных мер экономической политики. Легко сказать, что наилучшим выбором было бы принятие этих последствий во всей их полноте. Однако в большом количестве важных и интересных примеров такая полнота не является возможной по политическим соображениям. В таких случаях полезно было бы сформулировать некий базовый принцип, в соответствии с которым можно было бы провести границу между возможным и невозможным. Однако, это нельзя сделать в отношении теории. Единственный выход — изучать каждый случай в отдельности, рассматривая его под углом денежной теории и теории ценообразования.

### ВЫБОР МЕЖДУ ПОСТЕПЕННЫМИ И ЕДИНОВРЕМЕННЫМИ РЕФОРМАМИ

В каких случаях реформы должны проводиться постепенно, а когда они должны быть радикальными, предполагающими немедленный результат? Одна из альтернатив может быть проиллюстрирована с помощью сказки о черепахе и зайце. Медлительная, но последовательная черепаха достигает финиша первой, обгоняя более быстрого, но непоследовательного зайца. Другая альтернатива описывается поговоркой о собачьем хвосте, который пытаются отрубать по кусочкам. Этот выбор — одна из самых сложных проблем, стоящих на пути расширения границ рыночных отношений.

Рассмотрим эту проблему на примере внешней торговли. Представим себе некую страну с высокими таможенными тарифами, которая решила перейти к режиму свободной торговли. Сценарий с постепенными реформами в этой сфере очевиден. Структура капитала, уже инвестированного в экономику страны, в новых условиях перестает соответствовать эффективным способам использования ресурсов, находящихся в частной собственности. Большая часть накопленного капитала материализована в зданиях, оборудовании, человеческих навыках и тому подобного. Не очевидно ли, что более справедливым и более эффективным в этой ситуации является постепенное снижение тарифов? Такая политика предоставит владельцам специализированных ресурсов, предназначенных для тех или иных производств, возможность постепенно высвободить капитал и таким образом уменьшить издержки, связанные с переменами.

Сценарий с разовым масштабным снижением тарифов (единовременная реформа) более сложен в реализации, но является более выигрышным с точки зрения экономической эффективности. При отсутствии тарифов специализированные ресурсы будут использоваться в той мере, в какой их использование будет прибыльным. Пока они будут приносить дополнительный доход, хоть сколько-нибудь превышающий прирост затрат, их следует продолжать использовать — ведь альтернативой этому будет нулевая рентабельность (в случае отказа от производства). Бремя тягот перехода тут же почувствуют на себе владельцы специализированных ресурсов. Вместе с тем, скорость технического изъятия капитала будет ограничена темпом, с которым специализированная рабочая сила и другие ресурсы смогут найти применение в каких-то более производительных видах деятельности. С другой стороны, использование специализированных ресурсов там, где они использовались и раньше, при постепенном снижении тарифов будет более прибыльным, чем их использование во всей экономике в целом и издержки переходного периода лягут на все общество.

В действительности аргументы в пользу постепенности не сводятся к экономической эффективности. Будучи, скорее, этическими и политическими, они не обладают стопроцентной убедительностью. Люди, инвестировавшие свои деньги в отрасли, защищенные от конкуренции протекционистскими барьерами, отдавали себе полный отчет в том, что правительство, установившее тарифы, может и отменить их. Наличие такой возможности отпугивает других потенциальных инвесторов, что снижает объемы капитала, вкладываемого в защищаемую отрасль, и приносит повышенную прибыль — по сравнению с ситуацией отсутствия тарифных барьеров — тем, кто осуществил такие инвестиции. Но разве справедливо возлагать на общество те издержки, которые подобные владельцы капитала должны понести во время переходного периода? Принцип постепенности поощряет производителей из защищенных отраслей задействовать политические рычаги — с тем, чтобы не допустить реформ как таковых — ни постепенных, ни шоковых.

Анализ еще более усложняется, если мы примем во внимание те виды экономической активности, которые в новых условиях расширяются, а не сокращаются. Имеются в виду те производства и отрасли, что приходят на смену производствам и отраслям, функционировавшим под защитой высоких таможенных тарифов. Если рассматривать и их интересы, то нужно и для них принимать во внимание соображения экономической эффективности, справедливости и политической осуществимости.

Похожие проблемы имеют место, когда речь идет о прекращении инфляции. Резкое прекращение инфляции, когда никто не ожидает этой меры, может вызвать потерю капитала в широком круге отраслей. Долгосрочные контракты, заключенные в условиях высоких инфляционных ожиданий, могут внезапно оказаться убыточными. В случае умеренной инфляции соображения о справедливом распределении бремени тягот, которые разные члены общества понесут, когда инфляция будет ликвидирована, имеют больше оснований, чем в примере с таможенными тарифами. Здесь и сама инфляция, и ее остановка имеют более значительные последствия и затрагивают большее количество людей. По сути в этой ситуации люди вознаграждаются и штрафуются дважды — первый раз, когда инфляция идет в полную силу, и второй раз — когда она прекращается. Постепенное уменьшение темпа инфляции осуществляется легче и позволяет перейти к неинфляционному экономическому росту с более низкими издержками.

Вместе с тем, многое здесь зависит от темпов, которые набрала инфляция. Если они выражаются трехзначной величиной (то есть годовой темп прироста соответствующего индекса цен составляет более 100 процентов. — Прим. перев.), ситуация кардинально меняется. Почти все субъекты рынка в этом случае вырабатывают способы учета такой инфляции при заключении контрактов, выбирая тот или иной вариант индексирования. Ее внезапная остановка не повлечет значительных издержек, так как финансовые институты и компании других секторов адаптировались к резким изменениям ее темпов. Именно к затратам на эту адаптацию и сводятся главные издержки высокой инфляции с сильной изменчивостью темпов. В таких случаях политика постепенного прекращения инфляции бывает становится невозможной — собака умрет раньше, чем ее сверхдлинный хвост будет купирован последовательными отсечениями кусочков.

Директивное установление цен — как общее, так и относящееся к отдельным секторам или благам (например, ограничения арендной платы или директивное установление обменного курса) — практически всегда лучше отменять сразу и полностью. Маргарет Тэтчер поступила совершенно правильно, полностью и сразу отменив ограничения обменного курса фунта. Принцип постепенности в этой сфере лишь продлевает вред, приносимый контролем над ценами, и предоставляет необоснованные выгоды разнообразным инсайдерам. Дефицит, очереди и иные болезненные явления могут стать меньше, но не исчезнут, пока цены директивным порядком установлены ниже рыночного уровня. Кроме того, при постепенной отмене ограничений этого рода возникает сопротивление, представляющее собой отдельную проблему, — постепенность провоцирует тех, кто хотел бы остановить реформы, на действия по их торпедированию. Такое же сопротивление имеет место и если цены искусственно поддерживаются на уровне, выше рыночного. Неудачные попытки отмены мер по поддержке сельского хозяйства в США, Японии и на Едином Европейском рынке являют наглядный пример последнего.

### ПРЕОДОЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

Политические аспекты уже частично затрагивались в предыдущих частях статьи. Общей проблемой в этом разделе является преодоление политического сопротивления реформам, направленным на расширение рыночных отношений. Опасность заключается не только в том, что политическое сопротивление блокирует переход к свободному рынку, но и в том, что сами меры по преодолению такого сопротивления могут помешать реализации преимуществ либерализации. Задача, следовательно, заключается в том, чтобы найти способы, которые не порождали бы подобных негативных эффектов. В этом отношении исключительную ценность представляет опыт приватизации, накопленный в западных странах. Пожалуй, на сегодня самым значительным и лучше всего изученным опытом в этом виде реформ является британский. Я настоятельно рекомендую нашим китайским друзьям, стремящимся расширить сферу рыночных отношений, изучить примеры приватизации, осуществленной в Великобритании.

В Соединённых Штатах наиболее полной иллюстрацией этой проблемы является приватизация почты. Законодательством для Почтовой службы США (U. S. Postal Service) установлена монополия на оказание обычных почтовых услуг, к которым относится пересылка писем, открыток и бандеролей. Положениями о частных службах доставки предусматривается, что частное предложение услуг по пересылке обычной почты является уголовным преступлением.

Предпринимавшиеся в прошлом неоднократные попытки оказывать такие услуги со временем прекратились, так как все они неизменно кончались предъявлением исков. Приватизация началась здесь с попыток проскочить в небольшую щель в законодательстве, а именно — с попыток добиться разрешения на частную доставку посылок. Была учреждена United Parcel Service — первая полностью частная компания, предоставляющая услуги такого рода. Она и созданные позже другие компании по доставке посылок перехватили большую часть этого бизнеса у Почтовой службы США. Началось также развитие частных служб доставки писем. Наиболее известной в этой сфере стала Federal Express, огромный успех которой стимулировал возникновение множества конкурирующих компаний. В это же время произошел рывок в технологиях, оказавший огромное влияние на рынок услуг связи, — появились телефонные факсы и электронные письма, посылаемые через модемы компьютеров, соединенных в сети. Эти примеры иллюстрируют поразительную восприимчивость частного бизнеса к возможностям, открывающимся ввиду неэффективности государственных предприятий.

Все это время предпринимались многочисленные попытки добиться отмены тех положений законодательства о связи, которые не позволяли частным лицам и частным компаниям конкурировать с Почтовой службой США. Однако эти попытки неизменно наталкивались на ожесточенное сопротивление со стороны профсоюзов почтовых служащих и руководства Почтовой службы, а также со стороны жителей сельских поселений, которые полагали, что рынок лишит их возможности пользоваться почтой. С другой стороны, количество лиц, имевших высокую степень личной заинтересованности в том, чтобы снять ограничения на ведение частного бизнеса в этой отрасли, было невелико. Предприниматели, которые могли бы взяться за организацию почтовых компаний, если бы их рынок был открыт, не могли этого сделать, так как не знали, будет это разрешено или нет. Сотни тысяч потенциальных работников могли бы найти здесь работу, если бы имели хоть малейшее представление о том, что это будет возможно в случае изменения законодательства.

Сошлюсь на свой личный опыт. Я пытался убедить знакомого конгрессмена, который, как и я, считал отмену ограничений желательной, внести соответствующий законопроект. Он ответил мне так: «И вы и я знаем о существовании очень влиятельных групп, которые будут против такого законопроекта. Вы можете дать мне список лиц, которые имели бы мотивацию принять его и были бы столь же заинтересованы в этом, как и его противники — в его отмене? Лиц, имеющих влияние в Конгрессе? Лиц, имеющих явно выраженный личный. неакадемический интерес в принятии этого закона?» Я должен был признать, что не в состоянии этого сделать. Конгрессмен так и не внес никакого законопроекта. В основе почтовой монополии лежит организованный интерес. А организованный интерес, лежащий в основе борьбы с этой монополией, очень мал — но все-таки нельзя сказать, что его нет совсем. Ситуация может начать меняться, если такие корпорации, как Federal Express и United Parcel Service, поймут, какие возможности откроются перед ними в случае принятия соответствующих законов.

Один из способов преодолеть сопротивление приватизации, широко применявшийся в Великобритании, описан Робертом Пулом: «Необходимо определить круг потенциальных оппонентов и уменьшить их число, заключив сделку с некоторыми из них, используя возможность их участия в акционерном капитале. Имеются две основных формы организации такого участия: передача акций работникам и народный капитализм. Возможность стать акционером приватизируемых предприятий сильным образом меняет мотивацию государственных служащих, состоящих в соответствующем профсоюзе. Примером здесь является приватизация British Telecom. Руководители профсоюза противодействовали приватизации, убеждая рядовых членов не участвовать в покупке акций, которые предлагались им со значительной скидкой. Однако в конце концов победило желание людей заработать — акции купили около 96 процентов работников» (Poole 1985: 25).

Чтобы рассказать о втором принципе — народном капитализме, — Роберт Пул также ссылается на опыт приватизации British Telecom. «Для того, чтобы получить поддержку телефонных абонентов, им были предложены ваучеры, позволяющие приобретать акции British Telecom. При этом им была гарантирована скидка, если они не будут продавать свои акции в течение шести месяцев с момента покупки. Чтобы предотвратить попадание львиной доли акции в руки финансовых институтов и других крупных компаний, было установлено ограничение — первоначальная продажа была ограничена 800 акциями на одного покупателя».

При переходе этого рода имеется одна ловушка. Она состоит в желании превратить государственную монополию в частную. Формально это все равно приватизация, и как таковая она представляет собой шаг в правильном направлении. Однако, довольно быстро выясняется, что этот шаг не позволяет достичь желаемого результата. Примером такой ловушки является опыт Почтовой службы США, пытавшейся имитировать форму частной компании. При ее учреждении предполагалось, что это будет независимая государственная корпорация, которая окажется вне прямого политического влияния и сможет строить свой бизнес на рыночных принципах. Понятно, что такой результат вряд ли был достижим. Служба оставалась монополистом и никогда не демонстрировала такой заинтересованности в эффективности, какая имеется у частных компаний.

Из всех методов приватизации мне ближе всего не продажа акций, а передача государственных предприятий всем гражданам страны. Я спрашиваю своих собеседников, кто, по-вашему, является владельцем государственных предприятий? И всегда слышу в ответ: «Общество». Хорошо. Но почему бы не сделать реальностью то, что является риторической фигурой? Почему бы не учредить частную корпорацию и не передать каждому гражданину страны акции по одной или по сто), разрешив всем свободно покупать и продавать их? Через какое-то непродолжительное время акции, например, национальной почтовой службы сконцентрируются в руках предпринимателей, заинтересованных в том, чтобы либо управлять ей как единой компанией, либо разделить ее на ряд независимых компаний, в зависимости от прибыльности этих вариантов. Мне известен всего один пример, когда был реализован этот подход, а именно в Британской Колумбии (см.: Ohashi, Roth 1980, ч. I). К сожалению, обвал цен на энергию не позволил получить этой компании выдающихся результатов. Тем не менее, этот случай заслуживает по крайней мере изучения.

Последний пример позволяет взглянуть на проблему несколько с другой стороны. В России в сельском хозяйстве наряду с коллективными и государственными предприятиями разрешено частное использование мелких участков земли. В СССР на них приходится около 3 процентов обрабатываемых площадей и примерно одна треть всего внутреннего производства продовольствия. Я тщательно подбираю слова и вовсе не утверждаю, что треть продовольствия производится на именно этих участках — это было бы некорректным утверждением. Большая часть этой продукции действительно производится на этих участках, но я подозреваю, что некоторая часть попадает в эту треть с колхозных полей. (Помимо более высокой продуктивности, успех личных хозяйств советских граждан был связан со своеобразными способами получения материальных ресурсов — семян, топлива и электроэнергии, строительных материалов, удобрений и тому подобного, которые фактически бесплатно или по пониженным ценам получались колхозниками и работникам совхозов по месту основной занятости — на коллективных и государственных сельскохозяйственных предприятиях. —Прим. ред.)

Многие десятилетия руководителям Советского Союза было ясно, что производство сельскохозяйственной продукции можно увеличить, увеличив число и размер личных участков. Почему они этого не делали? Ответ очевиден — потому что такая приватизация способствовала бы появлению независимых центров власти, снижая тем самым политическое влияние бюрократии. Руководители страны предпочли платить за политическое доминирование высокую цену в виде упущенной экономической эффективности. Сейчас президент Горбачев начал говорить о существенном увеличении личных участков. На мой взгляд, здесь сказалось влияние выдающихся успехов политики, которая проводится в Китае. Однако никто не возьмется предсказать, будет ли Горбачев также успешен.

### ТИРАНИЯ СТАТУС-КВО

Проблемы сопротивления организованным интересам или блокирования активности тех, кто получает бюрократическую ренту благодаря подавленным рыночным отношениям, характерны практически для всех политических изменений, идет ли речь о приватизации, ликвидации военных баз, снижении субсидий или о чем-либо ином. Во всех этих случаях тирания статус-кво является главной причиной, по которой политические механизмы так уступают рыночным в эффективности обеспечения динамичных изменений, экономического роста и благосостояния. «Тирания статус-кво» — именно так мы с женой назвали нашу книгу (см.: Friedman, Friedman 1984), в которой ряд подобных случаев обсуждается на американском материале.

Преодолевая тиранию статус-кво, нужно руководствоваться несколькими простыми принципами. Один из них имеет прямое отношение к обсуждавшейся выше проблеме выбора между постепенными и единовременными реформами. Если речь идет о приватизации экономической деятельности, осуществляемой государством, или отказе от такой деятельности, необходимо делать это решительно. Нельзя идти на компромисс, предлагая частичную приватизацию или постепенное уменьшение государственного присутствия в каких-то отраслях. Это просто-напросто укрепит позиции оппонентов, которые, приспосабливаясь к изменениям, будут действовать более эффективно и, тем самым, смогут успешно обратить эти изменения вспять. Так, администрация Рейгана несколько раз пыталась приватизировать государственную железнодорожную компанию пассажирских перевозок Amtrak. Также было несколько непоследовательных попыток ликвидировать Legal Services Corporation. В каждом из этих случаев все ограничивалось некоторым сокращением бюджетного финансирования, что считалось временным достижением, но так и не привело к полноценному успеху. С другой стороны, полная ликвидация Civil Aeronautics Board дает гораздо больше шансов на то, что дерегулирование деятельности авиакомпаний будет проведено успешно.

В заключение необходимо сказать, что хотя приватизация командной экономики может быть проведена методами, среди которых есть более или менее успешные, не существует никакого волшебного заклинания, с помощью которого можно было бы совершенно безболезненно осуществить переход от директивной экономики к экономике, основанной на добровольном обмене. Тем не менее, потенциальный выигрыш велик настолько, что к издержкам перехода нужно относиться как к несущественным. Нужно отдать должное сегодняшним китайским лидерам за то, что потенциальный выигрыш экономики Китая им кажется более важным, чем издержки переходного периода, и за ту решительность, с которой они начали осуществлять трансформацию своей экономической системы. Китайский народ будет главным, но ни в коей мере не единственным народом, которому суждено пожать успехи этих усилий. От успеха Китая выиграют все народы мира. Мир и процветание в мировом масштабе — вот тот приз, который обязательно будет получен всеми, если во всех странах использование добровольного сотрудничества станет главной формой организации экономической деятельности.