

ДЖЕЙМС К. ГЭЛБРЕЙТ

Какова американская модель на самом деле? Мягкие бюджеты и кейнсианская деволюция

Американская модель вызывает у европейцев восхищение. Многим правым и, конечно же, тем, кто занимает высокие посты в официальных экономических учреждениях (например, в Организации экономического сотрудничества и развития и Европейской комиссии), американский вариант свободного рынка, каким они его себе представляют, кажется идеальным типом. Он – высшая форма капитализма. Ему следует возносить хвалы за его эффективность и технологический динамизм, а также за его способность обеспечить полную занятость – и все это без гнета правительственного регулирования и контроля.¹

Европейская общественность от этих чар в значительной степени избавилась. Безусловно, избавились от них те, кто составляют интеллектуальную левую. С их точки зрения, американская модель отвратительна. Многие считают, что имеет место фундаментальное столкновение между современным американизмом и такими «традиционными европейскими ценностями», как справедливость, солидарность и терпимость. Такая точка зрения делает акцент на алчности американских многонациональных корпораций, отсутствии всеобщей системы социального обеспечения в Соединенных Штатах, а также бедности и неравенстве, царящих на американских рынках труда. Эту позицию занимают многие из тех, кто стремятся оградить европейскую социал-демократию от дальнейшей деградации.

Существует также все более растущая группа европейских сторонников прогресса, считающих принятие американского пути свершившимся фактом, сопротивляться которому бесполезно. Поэтому им кажутся привлекательными американские решения проблем американской модели. В частности, они придают особое значение инвестициям в образование, обучение профессии и новым институтам «непрерывного обучения». Такие меры, в частности, нацелены на то, чтобы помочь рабочим приспособиться к неиз-

¹ Автор благодарен Трэвису Хейлу за сопоставление данных.

бежному разрушению прежнего уклада жизни в условиях ничем не ограниченного капитализма. Такой, например, была основная идея португальского председательства в Европейском Союзе несколько лет назад.

Все три группы – европейские правые, левая общественность и либералы «третьего пути» – озабочены главным образом эволюцией экономической и социальной ситуации в Европе. Никто из них всерьез не занимается изучением Соединенных Штатов самих по себе. Тем самым американская модель стала стилизованным полем битвы европейцев, пространством борьбы между теми, кто выступает за ликвидацию европейской социал-демократии, теми, кто защищают ее, и теми, кто делает все от себя зависящее, чтобы приспособить ее к новым условиям.

Общим для этих трех групп является одинаковое понимание того, что собой представляет американская модель. Такое понимание поддерживается различными силами в самих Соединенных Штатах и определяется основными принципами Вашингтонского соглашения – стратегии развития для всего мира, озвученной Всемирным банком и Международным валютным фондом. Эти принципы включают дерегуляцию; приватизацию; свободное образование цен и, особенно, заработной платы на конкурентных рынках без вмешательства профсоюзов или обеспокоенности формой окончательного распределения. Эти принципы благоприятствуют свободной международной торговле. Они способствуют сокращению до минимума государственных субсидий, государственных передаточных платежей, включая пенсии, и государственных предприятий. И они способствуют проведению «благоразумной» финансово-бюджетной и денежно-кредитной политики, при условии, что первая направлена на бюджетное равновесие, а последняя – исключительно на поддержание стабильных цен.

Эти принципы предлагают относительно новый образ Соединенных Штатов, образ, полностью основанный на представлениях, пропагандировавшихся с начала 1980-х годов правыми политиками и отдельными учеными. Такой образ убедительно, даже ярко, был сформулирован президентом Рональдом Рейганом в его фразе о «волшебстве рынка». Как дань устойчивому влиянию риторики Рейгана, такой образ Соединенных Штатов продолжает служить эталоном в политических и экономических дискуссиях в Европе, даже спустя два десятка лет.

Но у этого образа едва ли есть основания в американской реальности. Он непригоден в качестве руководства для достижения американских экономических показателей. Он не связан ни с историческими, ни с современными фактами американской жизни. Короче говоря, это фантазия.

Опасная фантазия для европейских сторонников прогресса. Принимая ее, они признают существование экономики, ведущей к полной занятости – по крайней мере, на время – вследствие практического применения принципов свободного рынка, включая радикальную дерегуляцию и ликвидацию профсоюзов. Поэтому сторонники прогресса оказываются в положении тех, кто оправдывает удручающие экономические показатели современной Европы – особенно высокого уровня безработицы – на том основании, что иные действия влекут за собой неприемлемые социальные издержки. Так, допущение массовой безработицы становится ценой сохранения цивилиза-

ции. Доводы в пользу социал-демократии неизбежно лишаются своей привлекательности вследствие признания того, что для ее сохранения необходимо, чтобы 10% населения оставалось незанятым или трудилось в сером секторе экономики.

Обычные европейцы не считают такую перспективу привлекательной. Они поддерживают политиков, которые обещают рабочие места. Именно благодаря этому в прошлом году, пока вихри войны не начали страшить людей, консервативному премьер-министру Баварии удалось вести кампанию против социалистического федерального канцлера Германии, построенную на обещании уменьшить безработицу. Абсурдность этой позиции не требует доказательств, если рассмотреть действительную политику — в основном меры, направленные против профсоюзов, под маской «реформы рынка труда», — которую предлагает Христианский демократический союз. Но такое положение оказалось возможным главным образом вследствие ссылок на мнимые реалии американской модели и их приложение к ситуации в Баварии.

Равным образом европейским левым бесполезно защищать Европу, порицая социальные изъяны американской модели. Образ, обычно пробуждаемый с этой целью, — образ экономики подневольного наемного труда и долгового рабства, над которой возвышаются магнаты и которая поддерживается расизмом, насилием и тюрьмами, — явно несправедлив, в чем мог убедиться всякий, кто бывал в Соединенных Штатах. У этой страны, бесспорно, есть социальные проблемы, причем некоторые из них весьма серьезные, но традиционное представление, связывающее эти проблемы с бедностью и притеснением, здесь не уместно. Реальная заработная плата в Соединенных Штатах высока. Около 70% американских домохозяйств имеют собственные дома. Больше четверти взрослого населения имеет степень бакалавра, а почти половина училась в колледже. (Ни одна европейская страна, за исключением Нидерландов, не достигает такого уровня образования). Даже здравоохранение, которым так гордятся европейцы, вполне доступно в Соединенных Штатах, где городской пейзаж повсюду испещрен больницами и клиниками. Бедность среди пожилых американцев низка, а большинство лиц старшего возраста живет отдельно, зачастую в районах с мягким климатом — во Флориде, Калифорнии или южном Техасе. В южной Европе подавляющее большинство пожилых по возможности старается жить со своими родственниками.

Кроме того, при низкой безработице и обилии рабочих мест два года назад американская заработная плата выросла, преступность снизилась, а большинство работающих американцев было вполне удовлетворено своим положением. Главным образом именно поэтому, несмотря на кампанию широкой критики, вице-президент Альберт Гор был избран президентом Соединенных Штатов в 2000 году с перевесом, составившим немногим более полумиллиона голосов, и общим числом поданных за него голосов, большим, чем у любого избранного президента в истории, за исключением Рональда Рейгана во время шумной кампании и резкого перераспределения голосов в 1984 году. Другое дело, что позднее президентство было украдено у Гора политическим истэблишментом Флориды, а Верховный суд не смог против этого возразить.

Принятие рейгановского образа Соединенных Штатов не позволяет европейцам понять действительные причины американского бума. Вследствие этого у правых наступит замешательство. Теперь, когда стало ясно, что бум закончился, они вынуждены будут изменить свое мнение. Но более серьезные трудности переживают те европейские сторонники прогресса, которые, из-за своего ошибочного представления об американской модели, оказались не в состоянии использовать действительные источники американского успеха. Поэтому сторонники прогресса ограничиваются пропагандой политики «плацебо», ставшей популярной в самих Соединенных Штатах, под общим названием «третий путь». Эта пропаганда может вести (и в последние годы действительно вела) к избранию левоцентристских правительств в Европе. Но она не может привести к последующему экономическому или политическому успеху по той простой причине, что экономическое плацебо, как и медицинское, влечет за собой только психотерапевтические выгоды.

Реальная американская модель: мягкие бюджеты в общественных секторах

Так что же составляет основу «действительно существующей американской модели»?

Полезно подойти к этому вопросу, применив концепцию, знакомую исследователям Центральной и Восточной Европы последних лет коммунистического правления, — концепцию «мягкого бюджетного ограничения», автором которой принято считать венгерского экономиста Яноша Корнаи (1986). Эта концепция описала состояние государственной тяжелой промышленности при коммунистических режимах, неспособной получать прибыли или конкурировать на международных рынках и тем не менее жизненно важной для общественного устройства системы, в которой она находилась, в том числе системы социального обеспечения, которой она не давала рухнуть. В значительной степени эти промышленные объекты зависели от государственного бюджета и государственного банка и часто обваливались вместе с режимами, частью которых они были. Оглядываясь назад, многие их тихо (в России не так уж тихо) оплакивали. Они давали миллионам людей начатки спокойной и безопасной жизни, которая так и не была восстановлена при последующих постсоциалистических порядках.

Концепция мягкого бюджетного ограничения обычно не применяется по отношению к Соединенным Штатам. Однако краткое рассмотрение ключевых американских институтов установит, что эта концепция прекрасно подходит для объяснения структуры и поведения нашей экономики в течение последних сорока лет и особенно во время благоприятного периода конца 1990-х. Но именно особым характером этих институтов американская экономика отличается от несостоятельных экономик бывшего коммунистического мира.

Каких институтов? Разгадка американской модели лежит в секторах, обеспечивающих социально-бытовое обслуживание среднего класса: здравоохранение, образование, жилищно-коммунальный сектор и пенсии.

В Соединенных Штатах здравоохранение поглощает около 14% валового внутреннего продукта (ВВП) (Levit et al. 2003).² В Европе такие расходы обычно составляют от 8 до 10% ВВП; в Великобритании затраты равны 7,3% (OECD 2003a). Некоторые европейцы знают, что расходы на здравоохранение в самом американском правительственном бюджете поглощают 5,8% ВВП (OECD 2003a). Однако, например, во Франции этот показатель отражает долю медицинского обслуживания всего населения, а в Соединенных Штатах непосредственные государственные обязательства относятся только к пожилым, инвалидам, семьям бедняков и ветеранам. Оплата медицинского обслуживания остального населения происходит за счет индивидуального страхования, которому предлагаются налоговые льготы. В таком случае, доля, финансируемая за счет налогов, составляет почти около 60% общих расходов на здравоохранение или почти 8% ВВП (Woolhandler and Himmelstein 2002).

Прегрешения американского здравоохранения заключаются не в его недостаточности (совсем наоборот!), а скорее в двух печально известных обстоятельствах. Первое состоит в том, что почти 41 миллион человек не имеет ни государственной, ни индивидуальной страховки. Среди них много латиноамериканских иммигрантов и молодых рабочих. Поэтому важной проблемой является недостаточное до- и послеродовое медицинское обслуживание. Второе обстоятельство связано с алчностью представителей частного сектора в этой системе, в особенности производителей лекарств, врачей, частных лечебниц и страховых компаний. Нет никаких сомнений в том, что некая идеальная система смогла бы обеспечить тот же размер эффективных медицинских услуг за значительно меньшие деньги. Тем не менее, именно присутствие таких представителей и их политическое влияние превратили американскую систему здравоохранения в бесперебойный источник экономической энергии.

Высшее образование в Соединенных Штатах поглощает примерно 2,25% ВВП. Для европейских стран цифра обычно составляет что-то около 1%. Соединенные Штаты опять-таки расходуют на государственное высшее образование большую долю ВВП, нежели большинство европейских стран: 1,07% по сравнению с 0,97% в Германии и 1,01% во Франции. Кроме того, существует сектор частного образования, еще 1,22% ВВП, связанный с институтами, многомиллионные пожертвования в пользу которых поощряются системой налогообложения (OECD 2003b). Однако на большей части территории страны преобладают полностью государственные институты. Например, более 80% абитуриентов в моем знаменитом «свободном рынке» штате Техас поступают в учебные заведения штата, финансируемые за счет земель, на которых они располагаются, случайно оказавшихся богатыми нефтью (ТНЕСВ 2003). Государственные и частные учебные заведения с одинаковым успехом извлекают выгоду из федеральных субсидий на проведение научно-исследовательских работ, контрактов и студенческих займов.

² Когда цифра составляла примерно 13%, Пол Э. Самуэльсон сказал мне в частной беседе: «Это лучшие 13% ВВП».

Экономическая и социализирующая роль американской университетской системы практически остается без внимания со стороны иностранных наблюдателей, которые склонны придерживаться узких количественных представлений при оценке вклада дополнительных лет обучения в приобретение «навыков». Это в лучшем случае расплывчатая конструкция, весьма приблизительно связанная с тем, что действительно имеет место в американских университетах. Истинную роль этого сектора лучше всего можно понять, рассмотрев ее вклад со стороны потребления.

Во-первых, в целом высокий уровень образования американского населения отражается в уровне компетентности и сплоченности общества. Как отмечалось ранее, почти 26% взрослого населения обладает по меньшей мере степенью бакалавра, отчасти благодаря послевоенному закону о военнослужазщих и постановлению МакГоверна конца пятидесятих (NCES 2003). По сути, эти люди *ipso facto* подготовлены для участия в экономической жизни развитой кредитной экономики. Получив ссуду на образование, люди могут делать выплаты по закладной и получают доступ ко всему спектру частного кредитования. Предполагается, что они достаточно компетентны, чтобы ориентироваться в системе кредитования и налогообложения и получать льготы по кредитам, скидкам и гарантиям. Они также считаются достаточно компетентными для потребления современных товаров длительного пользования — от частных домов до автомобилей, персональных компьютеров и средств телекоммуникации. Конечно же, так и происходит.

Во-вторых, высшее образование оказывает прямое воздействие на занятость и вовлеченность в состав рабочей силы. Сложно получить точную оценку исключительно государственных расходов на университеты в Соединенных Штатах, отчасти потому, что такое финансирование представляет собой сложное сочетание вложений федерального правительства, правительств штатов, муниципальных органов и частного сектора, а также потому, что якобы негосударственные университеты извлекают значительную выгоду из государственных субсидий — от значительных поощрительных списаний на благотворительность и налога на наследуемое имущество и от финансируемых государством студенческих займов. Но сектор высшего образования в Соединенных Штатах очень велик. В нем занято множество людей, включая, разумеется, большое число интеллигенции, которая благодаря этому остается удовлетворенной и занятой. И, что еще более важно, он обеспечивает деятельность и времяпрепровождение многим из тех, кто провели бы свои подростковые годы среди безработной молодежи, если бы они жили в Европе. Психологические выгоды от оправданного безделья и воспитательных ритуалов, которые дают колледжи и университеты на этом этапе жизни, не следует недооценивать.

Соединенные Штаты поддерживают еще две государственные системы, не позволяющие молодежи, которую сложно занять, очутиться в рядах безработных. Первая — это вооруженные силы, которые поглощают 4% ВВП и дают достаточную техническую подготовку нескольким миллионам их представителей, включая, к примеру, практически весь штат будущих летчиков гражданской авиации (BEA 2003). Вторая — это тюремная система, заметно выросшая за последние годы, роль которой достойна сожаления, но эконо-

мическая функция которой в каком-то смысле не так уж отличается от вооруженных сил. (Однако нельзя говорить, как утверждали некоторые, что в конце 1990-х тюремное население маскировало огромный уровень «скрытой безработицы» в Соединенных Штатах. В то время имела место нехватка рабочих рук, и многие заключенные, оказавшись они на свободе, не остались бы без работы). Основное различие, конечно же, заключается в том, что впоследствии эти три института обеспечивают весьма различный уровень доступа к кредитованию и другим механизмам активного участия в экономической жизни.³

Потребление жилищно-коммунальных услуг составляет примерно 9% американского ВВП, а жилищное строительство – еще 4% (BEA 2003). Жилищный сектор в его нынешнем масштабе существует благодаря широкой сети вспомогательных финансовых учреждений, полностью зависимых от государственного страхования депозитов, вторичного ипотечного рынка, обеспечиваемого квазигосударственными корпорациями (Федеральная национальная ипотечная ассоциация, Правительственная национальная ипотечная ассоциация, Федеральная жилищная ипотечная корпорация), и возможности вычета из облагаемого налогами дохода процентов по закладной. В последние годы такие меры, как Закон о коммунальных реинвестициях, были направлены на то, чтобы принудить частные финансовые учреждения сократить случаи отказа в выдаче ссуды по закладной по расовым соображениям и расширить кредит для малоимущих там, где прежде эти учреждения вели себя грабительски. В итоге, стали возникать взаимосвязанные модели экономического развития, внешние источники потерь, связанные с городской бедностью, сократились, а число домовладельцев выросло. «Социальное конструирование кредитоспособности» – так назвал этот феномен экономист Гэри Димски (Калифорнийский университет в Риверсайде), эксперт в области кредитных потоков в экономическом калейдоскопе большого Лос-Анджелеса (Dymski 1998).

В действительности, финансовая система кредитования жилья служит источником серьезных проблем. Кризис сберегательных и ссудных учреждений в 1980-х имел два источника: воздействие высоких процентных ставок на сектор, доход которого в значительной степени зависел от закладных с фиксированной процентной ставкой и который рухнул вследствие этого в конце 1970-х, и возникновение организованной преступности, которая поддерживала и использовала дерегуляцию, чтобы высосать последние соки из этих обанкротившихся учреждений. Юрист, экономист, криминолог Билл Блэк для описания этой модели поведения изобрел термин «управленческое мошенничество»; он считает модель провала сберегательных и ссудных учреждений моделью недавних катастроф, вроде краха *Enron* и *WorldCom* (Bernstein 2002). Тем не менее, большинство американцев растет в собственных домах, и в настоящее время собственная недвижимость остается основным видом имущества

³ Различные государственные программы и привилегии для ветеранов лучше всего считать средствами компенсации военным ущерба, который в других обстоятельствах они понесли бы вследствие конкуренции со стороны выпускников колледжей. Никто, конечно же, не считает, что подобная компенсация должна быть гарантирована бывшим преступникам.

ного залога, под который американцы, принадлежащие к среднему классу, могут делать займы для поддержания своего потребления.

Наконец, на выплаты по социальному страхованию для пожилых и другие программы помощи выделяется примерно 8% американского ВВП, исходя из разумного предположения, что эти перечисления большей частью будут потрачены, а не отложены их получателями в виде сбережений. Часть этих средств составляют уже рассмотренные расходы на здравоохранение и жилье, но не очень значительную. Пожилые американцы зачастую живут в выкупленном жилье и оплачивают только часть расходов на медицинское обслуживание (но не на лекарства) из своего кармана. А выплаты по социальному страхованию обеспечивают значительную часть их повседневного потребления.

Если быть более точным, социальное страхование служит главным источником чистого дохода для 60% пожилых американцев; только 40% пожилых имеют существенно иные источники дохода, государственные или частные (SSA 2003). Обычный размер выплаты по социальному страхованию пожилой паре со средним здоровьем приближается к 20000 долларов в год, что, в сочетании со страхованием здоровья престарелых, обеспечивает скромный уровень благосостояния в большинстве районов страны.⁴ Среди одиноких пожилых женщин с небольшим стажем работы по-прежнему много малообеспеченных, испытывающих финансовые затруднения, но важно подчеркнуть, что никто из них не находится в совсем уж бедственном состоянии. В конечном счете, бедность среди пожилых американцев резко сократилась с начала 1970-х — и теперь она ниже уровня бедности среди населения в целом. Такой успех в значительной степени является следствием увеличения пенсий по социальному страхованию.

В последние годы система социального обеспечения остро критикуется, особенно нынешней администрацией Буша, по одной простой причине. Точно так же, как и в случае с банкротством сберегательных и ссудных учреждений в 1980-х годах, сообразительные частные финансовые спекулянты увидели возможности перевода потока наличности государственных доверительных средств на личные инвестиционные счета. Наличие таких счетов вскоре должно было привести к появлению миллионов неопытных инвесторов, уязвимых для мошенничества и злоупотреблений со стороны брокеров. Кампания по разгосударствлению системы социального обеспечения достигла своего пика в скором оживлении фондовой биржи в конце 1990-х годов, когда стало можно говорить о том, что будущие пенсионеры сделали плохое вложение в случае с налогами на заработную плату, взимаемыми в пользу системы социального обеспечения. Этот довод утратил свою силу вследствие краха фондовой биржи и широкой дурной славы, которую справедливо заслужили брокеры, наподобие *Merrill Lynch*. Комиссия по «реформе» системы социального обеспечения господина Буша исчезла без следа. Поддержка личных инвестиционных счетов сошла на нет — республиканский комитет по проведению избирательной кампании даже убрал слово

⁴ Конечно, не в Нью-Йорке, но в этом случае многие пожилые ньюйоркцы перебираются во Флориду, которая не так уж плоха.

«приватизация» из лексикона своих кандидатов на выборах 2002 года. Оно появится вновь, только если удачу республиканской партии вернут война и терроризм. В противном случае система социального обеспечения в Соединенных Штатах останется государственной.

Сложите эти элементы (за вычетом упомянутого ранее определенного двойного счета), и они составят почти 40% общего потребления товаров и услуг в Соединенных Штатах. К тому же, сюда не был включен непосредственный вклад гражданских расходов на государственные нужды на федеральном уровне, уровне штатов и муниципальном уровне, составляющих еще 14% ВВП (ВЕА 2003). Здесь немногим более 2% занимает непосредственная деятельность федерального правительства; остальное — расходы муниципальных органов и органов власти штатов, значительная доля которых идет на государственное образование. Более 88% американских школьников посещают государственные школы — пропорция, которая не сократилась и за последние годы (NCES 2003). Попытки разрушить государственное образование в Соединенных Штатах — например, путем приватизации системы государственных школ или введения ваучеров, чтобы дать возможность детям, посещающим слабые школы, перейти в другие — пока занимают незначительную долю в общих государственных расходах на образование. Они пользуются большим вниманием средств массовой информации, но они никогда не получали широкой народной поддержки — даже в Техасе.

В конечном счете, государственный сектор так или иначе поддерживает нормальное функционирование более половины американской экономики, тем самым помогая поддержанию и стабилизации роста экономики в целом. Между сторонниками политики государственного регулирования и сторонниками приватизации ведется борьба за масштабы участия государства в экономике. Дерегуляция транспорта, телекоммуникаций и рынка энергоносителей в последние годы, сокращение государственного жилищного фонда и благосостояния и пока что неудачные нападки на государственное образование и систему социального обеспечения являют собой достижения и победы частного интереса. Расширение налоговых льгот с подоходного налога после 1993 года и значительный рост числа нетрудоспособных получателей помощи по социальному страхованию указывают на движение в ином направлении; все вместе они перевешивают сокращения в традиционной программе социального обеспечения, Помощь многодетным семьям (которая была преобразована в пакет субсидий штатам и называется теперь Временная помощь нуждающимся семьям), хотя их пособия и не всегда поступают одним и тем же получателям.

Важно отметить, что Соединенные Штаты не переполнены больницами, университетами, жильем и пенсионерами. Так же, по-видимому, дело обстоит и в Европе. Скорее, в Соединенных Штатах эти сектора финансируются с использованием огромного множества финансовых схем, связанных с государственной поддержкой в виде несметного числа прямых и косвенных средств, включая прямые ассигнования, ссуды, гарантии и благоприятствующее налогообложение. Одни из них находятся на бюджетном обеспечении, а другие — нет, одни имеют право распоряжаться средствами по своему усмотрению, а другие этого права лишены, но за всем этим стоят политиче-

ские избиратели, которые оказывают им необходимую политическую поддержку. И вся эта деятельность ускользает от внимательного взгляда тех, кто якобы следят за государственным бюджетом.

Таков дух, если можно его так назвать, американской модели. Мягкое бюджетное ограничение (которое еще в 1960-х годах целиком было вотчиной военных) стало применяться именно там, где одно может причинить наименьший вред, а именно в восполнении дохода и занятости в секторах, которые оказывают необходимые всему населению услуги. Иными словами, мощные политические силы выступают за сохранение этих секторов на переднем крае экономической жизни Америки, и, по всей видимости, никаких изменений не произойдет.

Складывается впечатление, что иначе обстоит дело в Европе, где здравоохранение и высшее образование по большей части остаются государственным сектором деятельности, как и жилищное строительство и пенсионное обеспечение (за исключением послетэтчеровской Великобритании), в сравнении с теми же составляющими в Соединенных Штатах. Этим отчасти объясняется более высокая доля европейского ВВП, проходящая через правительственный сектор. Но это также помогает объяснить трудности, переживаемые Европой в поглощении своего трудоспособного населения. Государственные сектора подчинены жестким бюджетным ограничениям, отчасти потому, что государственный сектор не в состоянии столь же действенно лоббировать государственную поддержку, как частный сектор. И там, где государственному сектору предоставлена монополия на оказание услуг (например, в сфере здравоохранения), частный сектор вынужден действовать в других областях — оберегая, например, частные розничные магазины и мелкие фермы, — в которых невозможно добиться сопоставимых темпов роста дохода. Американская система двойных механизмов финансирования гораздо менее эффективна, но она предоставляет оплачиваемую работу значительно большему числу людей. Кроме того, поскольку европейские национальные бюджеты приводятся в соответствие с критериями, установленными Европейским союзом, рост сферы услуг осложняется, а не упрощается.

Незначительная степень регулирования рынка труда

В таком случае, принимая во внимание значительный подъем Соединенных Штатов по направлению к полной занятости, пошедший на убыль в течение последних двух лет, какова была роль перевозносившейся гибкости американских рынков труда? Приученные европейцы, конечно, сказали бы, что такая гибкость была необходимой составляющей роста новой экономики в Соединенных Штатах, начало которой было положено славной новой эпохой свободных рынков при Рейгане.

Но в действительности возрастание гибкости рынка труда не служит причиной сокращения американской безработицы. Когда в 1980-х года американские рынки труда стали более неравными, уровень безработицы оставался стабильно высоким. Американские рынки не стали более гибкими по мере приближения экономики к полной занятости в конце 1990-х. И, конечно же, они не становятся менее гибкими при нынешнем спаде.

Действительно, показатели неравенства в заработной плате в Соединенных Штатах однозначно показывают, что структуры заработной платы стали значительно более равными, поскольку в 1990-х годах экономика была на подъеме, а безработица снизилась.⁵ Соединенные Штаты не приблизились к полной занятости путем увеличения неравенства в заработной плате; напротив, такая форма неравенства пошла на убыль. Этот факт остался незамеченным в восприятии большинства людей вследствие роста неравенства в семейных доходах — совершенно иной вопрос, отчасти связанный с меняющимися семейными структурами, а отчасти — с бумом на фондовой бирже и доходом от капитальной прибыли. Американский «пузырь» сконцентрировал богатство в руках нескольких технологических магнатов, но, в конце концов, бум спроса на капитальные вложения и занятость в действительности привели к уменьшению неравенства в заработной плате.

Кроме того, конец 1990-х также продемонстрировал незначительную роль, которую сыграли в картине занятости такие мероприятия, как переподготовка рабочей силы и программы непрерывного обучения. Такая политика велась с начала 1980-х годов, когда Закон о партнерстве в профобучении занял место государственной занятости, но без значительного эффекта (см.: Lafer 2002). Только тогда, когда спрос на рабочую силу приблизился к уровню полной занятости, безработица исчезла. И потом, конечно, большинство новых рабочих мест заняли люди, никогда не участвовавшие ни в одной программе профобучения.

В своей более ранней работе я доказал, что часто повторяемое сравнение неравных и имеющих полную занятость Соединенных Штатов с частично безработной и равной Европой основывалось и основывается в какой-то мере на оптическом обмане, проистекающем из неверного восприятия соответствующих границ. Действительно, американское общество является куда более неравным, нежели общества североевропейских стран, и примерно столь же неравным, по большинству оценок, как и общества стран юга Европы. Но эти региональные сравнения не учитывают составляющую неравенства, связанную с различиями в средней заработной плате среди европейских стран. Эти различия по-прежнему остаются куда более существенными, нежели различия среди американских штатов, которые, конечно же, учитываются при оценке американского неравенства (Galbraith, Conceicao, and Ferreira 1999).

Приняв во внимание различия между странами Европы в заработной плате в промышленности (использованы данные Структурного анализа ОЭСР), мы обнаруживаем, что неравенство в заработной плате окажется выше по Европе в целом, чем в Соединенных Штатах. Таким образом, мы делаем вывод, что безработица и неравенство не замещают, а дополняют друг друга, когда учитывается соответствующий уровень географической агрегации. А распределение безработицы в Европе — выше в более бедных и более неравных странах — оказывается простым отражением не столько негибкости трудовых рынков в бедных странах, сколько того обстоятельства, что безработ-

⁵ Более подробно по этой проблеме см.: Galbraith (1998) или последние данные см. на сайте Проекта по оценке неравенства доходов Университета Техаса.

ные европейцы предпочитают быть безработными у себя дома. Единственное средство против этого – предоставление рабочих мест. Это может быть сделано либо *in situ* – несомненно, более предпочтительный вариант, – либо в более богатых странах, в которые бедные будут в конечном итоге мигрировать, если там, где они живут, для них ничего не будет сделано.

Миф и реальность новой экономики

Приближение к полной занятости в Соединенных Штатах в конце 1990-х годов произошло главным образом вследствие весьма устойчивого расширения квазигосударственных секторов, несмотря на то что сектор федерального правительства не рос вообще. Муниципальные органы и правительства штатов в действительности стремительно росли по мере того, как бум набирал силу. Они субсидировали жилищное строительство и здравоохранение. Однако более или менее преобладавший частный сектор – особенно высокотехнологичная составляющая – также сыграл свою роль, которую здесь следует рассмотреть.

Какова была роль бума информационных технологий, о котором только и говорилось в новостях из Соединенных Штатов в конце прошлого тысячелетия? Ответ можно получить из счета национального дохода и продукта, который показывает, что с 1997 года до пика 2000 года нерезидентские производственные вложения в основной капитал выросли примерно на 300 миллиардов долларов: рост примерно на 2% (с 12,3% до 14,4%) по отношению к ВВП. Большую часть прироста составили вложения в развитие технологий. Последующий спад, примерно на 150 миллиардов долларов, привел к снижению общих производственных вложений в основной капитал – их уровень не превысил уровня расходов на здравоохранение. Общий спад производственных капиталовложений до настоящего времени может быть восполнен увеличением военного бюджета, которого потребовала администрация Буша.

С точки зрения занятости, по самым оптимистичным оценкам 2000 года, 8% американской рабочей силы работало в секторе высоких технологий. Эта оценка (данная Министерством торговли администрации Клинтона) почти наверняка была завышенной, поскольку она включала, например, общую численность работающих в секторах средств массовой информации и развлечений. Более реалистичной для того времени могла бы оказаться оценка от 2 до 3% от общего числа работающих, а на сегодняшний день приемлемой оценкой, возможно, была бы половина от этого показателя.

Конечно, верно, что «мыльный пузырь» в информационных секторах стал последней составляющей в той комбинации, которая привела к большому американскому буму конца 1990-х, снизившему безработицу до уровня менее 4% на протяжении длительного периода благополучия, в то время как многочисленные молодые и производящие благоприятное впечатление новые игроки стали непомерно богатыми. Однако действительная роль этого сектора в таком успехе была столь же фантастически преувеличена, как и его стоимость на фондовой бирже. (Как отметил экономист Роберт Барбера [Barbera 2001], *Cisco* на самом деле никогда не была больше Франции). В та-

ком преувеличении соучастниками были средства массовой информации, биржевые аналитики, брокерские фирмы и высокопоставленные государственные чиновники, особенно президент Клинтон (который не уставал восхищаться высокими технологиями из-за их привлекательности и фондов на проведение избирательной кампании) и Алана Гринспена (который поддался соблазну «новой парадигмы», чем и объясняется то обстоятельство, что Федеральная резервная система не одно десятилетие закрывала глаза на высокий уровень безработицы). Гринспен знал, что это был «мыльный пузырь», знал, что у него есть средства, чтобы справиться с ним, но не стал предпринимать действий, диктуемых благоразумием.

Кейнсианская деволуция

Но «пузырь» возник, и все вместе вышеупомянутые силы обеспечили полную занятость в конце 1990-х по традиционной кейнсианской причине: высокий уровень платежеспособного спроса. Своеобразие платежеспособного спроса в Соединенных Штатах, которое, во-видимому, ускользает от европейских наблюдателей, заключалось в том, что, хотя действия государственной политики во многом его породили или ему способствовали, они по большей части не отражены в государственном балансе. Таким образом, Соединенные Штаты добились полной занятости не только с формально сбалансированными государственными бюджетами, но и определенными излишками. Это можно назвать кейнсианской деволуцией. Незаявленной осталась скрытая финансовая задолженность государственного сектора перед бизнесом и домохозяйствами. Они были новыми мощными кейнсианскими механизмами новой экономики в Соединенных Штатах, столь же необходимыми, каким был бюджетный дефицит для кейнсианской политики до того, как кредитные рынки достигли своего нынешнего масштаба.

Проблема кейнсианской деволуции заключается не в ее эффективности в качестве механизма для роста и процветания, а в неприемлемости ее последствий для бюджетного баланса в секторе домохозяйств. Как отмечалось в ряде работ Института им. Джерома Леви (Papadimitriou et al. 2002; Godley 2003), с 1997 года расходы американского сектора домохозяйств постоянно превышали его доходы. Соотношение задолженности и дохода побило все исторические рекорды. Отрицательный чистый поток денежных средств достиг максимума, составив почти 3% ВВП в 2001 году, а затем резко упал в ходе начавшегося процесса реверсии. В какой-то момент сохраняющаяся готовность заимствовать под залог стоимости жилья спасла американского потребителя — чрезвычайно опасная в конечном итоге для домовладельцев перспектива. Когда такому заимствованию придет конец, поскольку домохозяйства урежут затраты, чтобы привести свои расходы в равновесие со своими (уменьшающимися) доходами, неизбежно наступит длительный застой, если не спад.

Возврат к историческим нормам в поведении, направленном на сбережение и расходование, начался в Соединенных Штатах еще до трагических событий 11 сентября 2001 года. В момент, когда наступил кризис, практически все были убеждены, что он неизбежно повлечет за собой экономический

спад. Фактически, как позднее показал пересмотр экономической статистики, экономика находилась на спаде уже в течение трех кварталов, а после 11 сентября произошли изменения в политике, которые привели к быстрому возврату к экономическому росту в конце года. Эти изменения включали сокращение налогов, которое обеспечило возврат наличности большинству налогоплательщиков, увеличение расходов на войну и помощь жертвам нападений, стремительное снижение процентных ставок, снижение мировых цен на нефть и массовую ликвидацию товарно-материальных запасов автомобилестроителями. Все это способствовало подъему экономики в четвертом квартале 2001 года и 2002 году, дав профессиональному хору финансистов-оптимистов основание утверждать, что процветание и полная занятость вскоре вернутся.

Кризис американской модели?

К сожалению, все эти прямые кейнсианские меры носили временный характер. Возврат переплаченных налогов был исчерпан; расходование правительственных средств на оказание помощи завершилось. Ставки процента уже близки к нулю, что не позволяло снижать их и дальше. Цены на нефть вернулись к уровню до 11 сентября. Автомобильные компании продолжили продавать автомобили потребителям по сниженным ценам вплоть до конца 2002 года, сохраняя при этом производительность и занятость, но теперь они, по-видимому, от этого отказываются. Между тем, возврат к войне — на сей раз против Ирака — добавил неуверенности в деловой климат.

К тому же, новая финансовая эпоха скверно началась для сектора штатов и муниципалитетов, который продолжает работать в условиях квази-жестких бюджетных ограничений, диктуемых конституционными требованиями сбалансированного бюджета (Lav and Johnson 2002). Расходы штатов и муниципальных органов быстро росли в благополучные годы конца 1990-х, причем они не изменились и в течение первых двух лет нового тысячелетия вследствие исчерпания финансовых резервов. Но это уже в значительной степени в прошлом. Штаты, рассчитывавшие главным образом на налоги на увеличение рыночной стоимости капитала и подоходные налоги со средств, вырученных с продажи фондовых опционов, в данный момент находятся в очень плохом состоянии. В 2004 бюджетном году Калифорния столкнется с бюджетным дефицитом, который составит от 18 до 26 миллиардов долларов, тогда как совокупный дефицит бюджетов всех штатов находится в интервале от 70 до 85 миллиардов долларов. Муниципальные органы сталкиваются с теми же кризисами (Lav and Johnson 2002). Если штатам и муниципалитетам не удастся избежать сокращения своих расходов или поднятия налогов, они не смогут покрыть и 1% всего объема расходов в следующем году.

Таким образом, американская модель вступает в период, даже длительную фазу, кризиса. Этот кризис большей частью стал следствием деятельности секторов, где бюджетные ограничения по-прежнему остаются жесткими — или где они, спустя многие годы, вновь ужесточились. Это связано с производственными капиталовложениями, на которые влияет фактическое исчезновение нераспределенных прибылей. Сектор штатов и муниципали-

тетов, который, в соответствии с конституцией, обязан иметь сбалансированные бюджеты, вступает в стадию глубокого финансового кризиса, способного серьезно пошатнуть общенациональные государственные программы, проводимые в настоящее время на уровне штатов. И над всем этим нависает сектор домохозяйств, который может пасть жертвой сочетания своего собственного финансового благоразумия и прекращения заимствований. Поскольку финансовый кризис штатов затрагивает образование и здравоохранение, а сектор домохозяйств отказывается от новых кредитов по закладным, мягкие бюджетные ограничения могут смениться жесткими. Если не произойдет изменений, такая тенденция может пошатнуть длительный успех американской модели.

Так что же с Европой?

Всесторонний подход к решению проблемы европейской безработицы должен стать причиной последовательно высоких темпов экономического роста, направленного на предоставление работы 30–35 миллионам европейцев, особенно в малообеспеченных регионах, где безработица и неполная занятость приняли угрожающие масштабы.

Как этого достичь? Частично решение должно состоять в направлении макроэкономической политики. Американская денежно-кредитная и финансово-бюджетная политика по-прежнему определяется (по крайней мере, номинально) Законом о полной занятости 1978 года, а политэкономия Соединенных Штатов не допускает исключительного сосредоточения на инфляции, которая является навязчивой идеей и конституционным мандатом Европейского центрального банка. Чтобы достичь более высокого экономического роста, задача полной занятости должна быть не просто частью Европейской хартии, а основной целью всех институтов, занимающихся выработкой политических решений. Они включают в себя финансовые органы и центральный банк. Приоритетным должно стать выполнение именно этой задачи, а не обеспечение стабильности цен или бюджетного равновесия. Власти должны признать, что финансовое равновесие — следствие, а не причина полной занятости.

Расширенный доступ к кредитам (благодаря гарантиям по кредиту), ссуды покупателям жилья и вторичные ипотечные рынки могут способствовать распределению бремени роста платежеспособного спроса на частный сектор. Вполне возможно, что в какой-то мере резкое сокращение безработицы в Испании после унификации валюты — с 20% до почти 10% — стало результатом снижения кредитного риска, связанного с переходом от подержанной девальвации песеты к евро. Этот шаг способствовал увеличению числа продаваемых товаров в структуре испанского производства и облегчил финансирование предприятий в секторе услуг.

Однако следует также признать, что этот аспект «американского решения» — особенно необеспеченный потребительский кредит — неприемлем. Европейцы поступили бы неразумно, поощрив наращивание долга частного сектора в американских масштабах или возложив слишком большие надежды только на этот инструмент.

Лучше поднять доходы. В отличие от Соединенных Штатов, в Европе есть национальные системы пенсионного обеспечения, но нет единой общеевропейской; следовательно, покупательная способность пожилых и другого второстепенного в экономическом отношении населения (включая неработающих женщин) в менее богатых странах слаба. В частности, пожилые жители более бедных европейских стран остаются бедными по европейским стандартам. Это явно несправедливо, а также невыгодно. Такое положение можно исправить, перейдя к общеевропейской пенсионной системе, которая осуществляла бы пенсионные выплаты всем пожилым европейцам, исходя из средней производительности в Европе. Почему в единой европейской экономике португальский рабочий должен уходить на пенсию, получая пенсионное обеспечение, рассчитанное по средней производительности в прошлом одной лишь Португалии? Его дом мог бы стоять рядом с домом немецкого или голландского пенсионера, получающего значительно большую пенсию за равный или меньший трудовой стаж. ЕС должен взяться за выполнение задачи выравнивания пенсий. Точно также он мог бы ввести систему для увеличения дохода самых низкооплачиваемых представителей Европейского Союза, аналогичную американской системе налоговых льгот получателям заработной платы. В Соединенных Штатах также имеются значительные области государственных или квазигосударственных социальных обязательств, которые в Европе недофинансируются. Отдельные сектора — общественный транспорт, например — Европа финансирует очень хорошо, по крайней мере, по американским стандартам. Но сравнение европейских моделей занятости с американскими обнаруживает ключевую композиционную или структурную проблему: глубокую нехватку служб занятости в Европе, бросающуюся в глаза почти во всех ведущих секторах. Европа не испытывает нехватку не столько конкурентоспособных заводских рабочих мест, сколько эффективных инструментов найма персонала для оказания комплексных услуг в секторах нерыночных продуктов.

В высшем образовании один шаг к решению проблемы заокеанскому наблюдателю кажется очевидным. Почему Европа не может начать копировать американскую университетскую систему? Практически не существует ни одного общеевропейского университета; создание даже небольшого числа финансируемых ЕС институтов, стратегически расположенных в Греции, Португалии, южной Италии, а также в бывшей Восточной Германии, Чехии, Венгрии и Польше, способно оказать значительное влияние на региональные модели развития и, в конечном итоге, на общеевропейскую интеграцию. Конкуренция со стороны этих общеевропейских институтов сделала бы необходимой модернизацию существующих национальных университетов, которые, по американским меркам, финансируются недостаточно хорошо. Несомненно, эта мера (а не программы обучения) служит ключом к тому, что европейцы любят называть «базой знаний». Ключ к успешной университетской системе — это деньги, получаемые не только через государственные дотации, но и через частные благотворительные пожертвования, поощряемые системой налогообложения. Европейский налог на имущество, нацеленный на обеспечение благотворитель-

ных отчислений для университетов, — возможно, поддерживающий транс-национальные институты — мог бы сотворить чудо в европейской системе высшего образования.

У европейцев давно есть превосходный механизм обеспечения доступа к здравоохранению и, возможно, организации доставки этих услуг их получателям. Но, как отмечалось выше, обеспечить оказание самих услуг в американских масштабах им не удастся. Seriously улучшить ситуацию в европейских медицинских учреждениях могло бы финансирование со стороны ЕС, причем с особым акцентом на малообеспеченных регионах. Возможно, не меньшее значение имело бы расширение системы оказания помощи больным старикам — в форме специальных учреждений или обычного найма подготовленного персонала, который взял бы на себя часть бремени заботы о пожилых у них дома.

В итоге, Европе нуждается в государственных капиталовложениях, частном кредитовании и непосредственных переводах малообеспеченным жителям, работающим и неработающим. Короче говоря, Европа нуждается в более мягких бюджетах в стратегических секторах для преобразования механизмов государства благоденствия, задававшего тон в послевоенную эпоху, их расширении до общеевропейских масштабов. Это полностью противоречит сегодняшним консервативным рецептам. Но американский опыт приводит в подтверждение того, что эти рецепты работают. Как мы выяснили, меры эти заключаются не в перераспределении, в экономическом смысле этого слова, от богатых бедным. Они, скорее, заключаются в использовании соответствующих средств для мобилизации тех, кто в противном случае остались бы безработными в бедных или несостоятельных в финансовом отношении регионах.

Было бы замечательно, если бы Европе удалось вернуться к полной занятости, используя для этого исключительно европейские модели. Но пока европейские чиновники зациклены на рынках труда и надежных финансах, эти модели работать не будут. Между тем, американская модель, в том виде, в каком она существует на самом деле, несмотря на нынешние сложности, также заслуживает внимания со стороны европейцев. Для большинства американцев достаточно очевидно, что единственный выход из наших нынешних сложностей — расширение использования государственных и квазигосударственных инструментов, которыми мы уже обладаем — например, возобновление федерального распределения государственных доходов для обеспечения расходов штатов и муниципальных органов и увеличение роли федеральных органов в проводимой штатами программе бесплатной медицинской помощи. Такой стала бы дальнейшая кейнсианская деволуция; выдвинутые здесь и схожие предложения, несомненно, составят повестку дня американской политической оппозиции на ближайшие годы.

Путь к европейской полной занятости также может отчасти заключаться в использовании таких механизмов. Хорошим началом могло бы стать, например, создание общеевропейской системы социального обеспечения, столь же первопреходческой, каким в прошлом был американский Новый курс.

Перев. с англ. Артема Смирнова

Использованная литература

- Bernstein, Jake. 2002. «Trash for Cash from S&Ls to Enron: Bill Black Offers a Primer on CEO Fraud.» *The Texas Observer*, May 24.
- Bureau of Economic Analysis (BEA). 2003. «Real Gross Domestic Product and Related Measures».
- Dymski, Gary. 1998. «Disembodied Risk or the Social Construction of Creditworthiness?» In Roy Rotheim, ed. *New Keynesian Economics / Post Keynesian Alternatives*. New York: Routledge.
- Galbraith, James K. 1998. *Created Unequal: The Crisis in American Pay*. New York: Free Press.
- Galbraith, James K., Pedro Conceicao, and Pedro Ferreira. 1999. «Inequality and Unemployment in Europe: The American Cure.» *New Left Review* 237: 28–51. Также опубликована: «Ungleichheit und Arbeitslosigkeit in Europa: Das Amerikanische Rezept.» 1999. *Berliner Debatten* 105:4/5: 50-67.
- Godley, Wynne. 2003. *The U. S. Economy: A Changing Strategic Predicament*. Strategic Analysis. Annandale-on-Hudson, N. Y.: The Levy Economics Institute.
- Godley, Wynne, and Alex Izurieta. 2001. *The Developing U. S. Recession and Guidelines for Policy*. Strategic Analysis. Annandale-on-Hudson, N. Y.: The Levy Economics Institute.
- . 2002. *Strategic Prospects and Policies for the U. S. Economy*. Strategic Analysis. Annandale-on-Hudson, N. Y.: The Levy Economics Institute.
- Kornai, Janos. 1986. *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lafer, Gordon. 2002. *The Job Training Charade*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Lav, Iris J., and Nicholas Johnson. 2002. «State Budget Deficits for Fiscal Year 2004 Are Huge and Growing.» Center on Budget and Policy Priorities. .
- Levit, Katharine, Cynthia Smith, Cathy Cowan, Helen Lazenby, Art Sensenig, and Aaron Catlin. 2003. «Trends In U. S. Health Care Spending, 2001.» *Health Affairs* 22:1: 154-64.
- National Center for Education Statistics (NCES). 2003. «Digest of Education Statistics, 2001.» 2003. <http://nces.ed.gov/pubs2002/digest2001/fl>.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2003a. «Public expenditure on health—% GDP».
- . 2003b. «OECD Expenditures on Tertiary Education».
- Papadimitriou, Dimitri B., Anwar Shaikh, Claudio dos Santos, and Gennaro Zezza. 2002. *Is Personal Debt Sustainable?* Strategic Analysis. Annandale-on-Hudson, N. Y.: The Levy Economics Institute.
- Social Security Administration (SSA). 2003. «Fast Facts & Figures about Social Security».
- Texas Higher Education Coordinating Board (THECB). 2003. «Facts on Higher Education».
- Woolhandler, S., and D. U. Himmelstein. 2002. «Paying for National Health Insurance — and Not Getting It.» *Health Affairs* 21:4: 88-96.