

МЕХАНИЗМЫ БЮРОКРАТИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, РЫНОК И СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ*

Шубкина И.П.

(Москва)

Рассматриваются теоретические проблемы переходного периода к рыночной экономике в странах бывшего социализма, основы бюрократической и рыночной координации, темпы перехода от государственных предприятий к частному предпринимательству, противоречия между экономической эффективностью и социальной справедливостью в обществе.

Общие направления изменений в экономике, "Уолл-Стрит из пластика". Беспрецедентную эпоху переживают государства, еще недавно именовавшиеся социалистическими. Система рухнула, понятие социализма переосмысливается. Страны все вместе и каждая в отдельности в соответствии со своим прошлым, настоящим и представлениями о будущем ищут формы по возможности органичного вхождения в мировое сообщество. А оно предполагает рыночные формы функционирования экономических систем и поиск путей перехода к рынку.

Этот путь сложен и сложны исследования, связанные с разработкой вариантов перехода. Очевидно, что переход к рынку — не единовременный акт, а процесс, требующий длительного времени. Насколько длительным он будет, что должно стать его содержанием, что будет первоочередным? В попытках ответить на эти вопросы естественно обратиться к опыту других стран, не забывая при этом, что переход не просто к рынку, а от "реального социализма" к рынку — уникален, и мы не знаем прецедентов.

Небогат пока и круг сколько-нибудь серьезных исследований, на которые можно было бы опереться. Несомненный интерес в этом плане вызывают прежде всего работы венгерского ученого, акад. Я. Корнай, особенно в области сравнительного анализа рыночной и так называемой плановой экономики. Фундаментальный труд в этом направлении им представлен еще в 1972 г. [1]. Обе его книги [1, 2] получили широкую известность, и поэтому здесь мы специально на них не останавливаемся. Открытое им явление функционирования экономики дефицита имеет исторически разветвленную, устойчивую корневую систему, которая прочно удерживает дефицит даже тогда, когда, казалось бы, общество осознало его смысл, пагубные последствия и хотело бы избавиться от него. Так, несмотря на несколько десятилетий борьбы за экономические реформы в восточноевропейских странах существенного продвижения, близкого к тому, что имело место в Европе после второй мировой войны или в некоторых странах Азии в течение 1980-х годов, не наблюдается. Свойства затратной, хронически дефицитной, не развивающейся экономики все еще определяют качество производства и уровень жизни населения этих государств.

В последние годы Я. Корнай продолжает исследование корней дефицита, причем, что очень важно, как с макро-, так и микроэкономических позиций. Но если хронологически последняя его книга [3] посвящена в основном макроусловиям стабилизации перехода к рынку, то в еще не известной нашему читателю работе "Бюрократическое перераспределение прибыли предприятий" [4]**, написанной в соавторстве с А. Матич,

*В основе настоящей статьи — обзор работ Я. Корнай последних лет.

**Книга подготовлена к публикации на русском языке (в переводе с венгерского) издательством "Прогресс" — план 1993 г. В данной статье ссылки и цитаты из нее даются по переводу Л.А. Пименовой.

рассматриваются проблемы дефицита на микроуровне, в отраслях и на предприятиях. Именно на уровне предприятий авторы обнаруживают тот общий глубинный признак, который столь долго удерживал восточноевропейские, китайскую, вьетнамскую и другие экономики в состоянии упадка, стагнации, снижения благосостояния населения. Таким общим признаком они считают бюрократическое перераспределение прибыли предприятий. Этот феномен сохраняется как бы вопреки законам о собственности, налогах, о предприятии, кредитно-финансовой системе и пр., направленных на переход к рыночной экономике. На самом деле уже очевидно, что создание правовых предпосылок существования разных форм собственности, в том числе частной, еще не означает наличия реальных условий и механизма для их функционирования. Такие условия возникают тогда, когда в законе провозглашается не только основополагающий принцип, но содержатся и положения, которые могут быть использованы для введения в действие механизма реализации закона. Согласно общепринятому правилу о том, что разрешено все, что не запрещено, речь идет прежде всего о свободе учреждать одно частное предприятие и вкладывать средства в другое, действовать по принципу договорных цен между продавцом и покупателем, предоставлять денежные займы и во многих случаях самостоятельно устанавливать процентные ставки, продавать и покупать ценности, включая валюту, недвижимое и любое другое имущество.

Но свобода — лишь одна сторона механизма реального функционирования законов о собственности. Другая, не менее важная, заключается в наличии свода ограничений, накладываемых на них, конечно, таких, которые не сводили бы сами законы на нет. Казус произошел в 1987 г., когда в СССР был принят закон "О государственном социалистическом предприятии (объединении)", где декларируемая свобода хозрасчетной деятельности практически пресекалась сохранением всех властных функций министерств и ведомств в отношении тех же предприятий. Иное дело, если в стране просто нет условий для ликвидации таких функций, например, если это грозит тотальным разрушением сложившихся хозяйственных связей. Но тогда и провозглашение соответствующих свобод преждевременно и приводит лишь к дискредитации самого закона, его основных идей.

В настоящее время не предусмотрены на законодательном уровне последствия разгосударствления и приватизации собственности, например такие действия, как присвоение государственного имущества номенклатурой. "Сперва (работники ведомств — *И.Ш.*) вносят государственное, общественное имущество в СП — как часть уставного капитала. Государство делегирует им права собственника — как управленческому аппарату СП. Затем государство отходит в сторону, и богатства становятся как бы частной собственностью руководителей СП . . . Став руководителем СП, человек уже сам определяет инвестиционную политику, структуру расходов и доходов, устанавливает оплату собственного труда, в том числе ее валютную часть. Сам забирает процент от прибыли, хотя на это имел бы право лишь собственник вложенного капитала" [5]. Из-за отсутствия некоторых необходимых ограничительных положений в законе о собственности совершается, если можно так сказать, конверсия политической власти номенклатуры, ее превращение в экономическую власть.

Недостатки гражданского и специальных законодательств породили лавинообразный процесс мимикрии отраслевых министерств под некое подобие рыночных форм хозяйствования. Концерны "Технохим", "Энергомаш", ассоциация "Агрохим", бывшие сбытовые органы Госснаба СССР, переименованные в оптово-посреднические фирмы, и другие, получившие формально статус самостоятельности и внешне рыночную форму предпринимательства, остаются прежними бюрократическими структурами.

Как же оценить все эти шаги в период объявленного перехода к рыночной экономике?

В [3] Я. Корнай справедливо подчеркивает, что такого рода процессы являются не подлинным переходом, а его имитацией. О десятилетиях экономической реформы в Венгрии он говорит: "Мы уже достаточно постарались, чтобы получить множество

подделок. Государственное предприятие изображает поведение фирмы, максимизирующей прибыль. Бюрократическая политика, перестраивающая структуры промышленности, имитирует конкуренцию. Служба контроля имитирует рыночное определение цен. Этот список завершают имитации акционерных компаний, рынка капитала, товарной биржи "Уолл-Стрит из пластика" [3, с. 44].

Итак, оказывается можно на протяжении многих лет имитировать атрибуты рыночной экономики, не имея ее фактически и ни на шаг не отходя от дефицитной, затратной. Такая экономика существует как на фоне сравнительно насыщенного продовольствием и другими потребительскими товарами рынка, например в той же Венгрии и некоторых других странах, так и при их отсутствии, подобно тому, как это происходит в нашей стране, что, конечно, безразлично для населения. Но в основе дефицитная экономика всегда бесперспективна, технически не развита, не конкурентоспособна на мировом рынке, чревата бедностью и обречена прозябать на обочине цивилизации.

Роль частного сектора на пути к рынку. Бюрократическая и рыночная координация. Мировой опыт показывает, что там, где нет не просто законодательно провозглашенной, но и реально функционирующей частной собственности, нет и подлинного рынка, а вместе с тем и рыночной координации связей между продавцом и покупателем. Подобно тому, как рыночная координация является естественной формой существования частной собственности, так естественной формой государственной собственности всегда становится, говоря словами Я. Корнаи, "бюрократическая координация". Раскрытие механизма такой координации крайне актуально для тех экономик, которые провозглашают курс на переход к рынку. В [4] подробно исследуется этот механизм. Отметим попутно, что в нашей стране нет подобного исследования вообще, а между тем, очевидно, что за фасадом происходящей имитации рыночных отношений по-прежнему живет и здравствует бюрократическая координация в ее самых крайних формах. Глубина прорастания этих форм в экономике, политике, социальной жизни не позволяет надеяться на быстрое избавление от них.

Проводя многолетний сравнительный анализ двух типов экономик по материалам капиталистических и социалистических государств, Я. Корнаи приходит к выводу, что в странах, переходящих к рынку, имеет место длительный период сосуществования двухсекторной экономики—государственной и частной. "По моему мнению, — пишет он, — в ближайшие два десятилетия мы будем иметь дело с двойственной экономикой, возникшей в Венгрии за прошедшие 10—20 лет, и с ее двумя составными частями — государственным и частным секторами.

Доля государственного сектора будет уменьшаться только постепенно. Нам следует прилагать все усилия к тому, чтобы сделать его более эффективным, но особых надежд питать на этот счет не стоит. *Нет такого чудодейственного лекарства, чтобы сразу превратить государственный сектор в сферу подлинного предпринимательства. Хотим мы того или нет, но он сохранит множество негативных черт*" (курсив мой. — И.Ш.) [3, с. 64].

Это звучит реалистично и как нельзя более актуально для нашей страны. Степень утраты навыков ведения хозяйства в условиях частной собственности и свободного предпринимательства, несоизмеримая даже с положением в странах Восточной Европы, а также глубокая разбалансированность всех рынков не позволяют уповать на реорганизацию общественной собственности путем создания на месте министерств концернов и крупных акционерных предприятий и решения таким путем проблемы повышения эффективности производства. Очевидно, что без стимулов, рожденных частной собственностью, рынком и предпринимательством, она не может быть разрешена.

Отношения в государственном секторе должны претерпеть существенные изменения. Где, в каких аспектах следует добиваться этих изменений, в том числе и путем бюрократической координации, чтобы государственный сектор в целом функционировал более эффективно? Я. Корнаи и А. Матич отвечают на этот вопрос, используя, образно говоря, метод доказательства от противного. Они, во-первых, анализируют механизм, обусловивший неэффективность венгерской экономической реформы,

прежде всего в секторе государственных предприятий, и, во-вторых, сопоставляя этот механизм с рыночным, помогают установить ключевые точки, где эта неэффективность может быть уменьшена.

Суть бюрократической координации составляют специфические способы перераспределения прибыли, создаваемой на предприятии. В результате вмешательства государства в процесс ее использования она перестает существовать как источник эффективного воспроизводства. "Инвестиционный голод" в экономике дефицита не имеет ничего общего со спросом на инвестиции в условиях рыночных отношений. Его следствием являются: потеря реальных ориентиров для капитальных вложений, хаотичность структурной политики на макроуровне, потеря заинтересованности и возможности осуществления НТП непосредственно в производстве. Перераспределение прибыли, изъятие ее у потенциально рентабельных предприятий и передача убыточным или малорентабельным приводят к тому, что общий уровень рентабельности в отраслях или группах предприятий внутри них усредняется, прибыль теряет стимулирующую роль, а материальное положение коллективов перестает зависеть от их трудовых усилий.

Механизм перераспределения весьма сложен, он имеет свои рычаги в виде цен, прямых и косвенных дотаций и изъятий, налоговых льгот и отчислений. Чтобы понять и количественно оценить последствия принимаемых в этом отношении решений (авторам удалось в рассматриваемые годы выявить более 100 различных и, естественно, часто противоречащих друг другу постановлений руководящих органов), нужен методологически обоснованный, объективный и скрупулезный анализ не единичных, а массовых случаев, статистически репрезентативных выборок.

Чтобы проследить шаг за шагом весь процесс перераспределения, авторы разработали новый понятийный аппарат, ввели свою классификацию элементов прибыли, сравнимую с официальной, фигурирующей в статистической отчетности, и поставили в соответствие им так называемые "ступени" бюрократического перераспределения прибыли. Исследование форм и последствий проникновения государства в процессе формирования прибыли в каждом своем разделе исходит из предположений, которые, будучи логически доказаны, опираясь на огромный фактический материал и точные статистические методы его обработки, становятся утверждениями, позволяющими прийти к ряду важных выводов.

Перераспределение прибыли на предприятии с помощью цен, налогов, нормативных (заранее определенных) и ненормативных (спонтанных дотаций, отчислений, особого механизма кредитования и т.д.) — все это лишь способы государственного регулирования, вмешательства ведомств и министерств на макроуровне и непосредственно в дела предприятия.

Без государственного регулирования, как известно, не обходится ни одна страна с рыночной экономикой. Основу его заложила фундаментальная теория Д.М. Кейнса. Пришедшие ей на смену консервативные взгляды — монетаризм, неокейнсианство и т.д. — потеснили кейнсианство. Они обосновывают ограничение прямых форм государственного вмешательства в рыночный механизм, но это не означает полного отстранения государства от экономики. Та или иная сторона его регулирования то усиливается, то ослабляется в зависимости от условий мирового рынка и внутреннего положения страны.

Решается не проблема быть или не быть государственному регулированию, а вопросы о его формах и объемах на определенном этапе развития. Естественно, что на предпочтениях сказываются факторы политического характера, программы правительств, партий. Но в любом случае суть регулирования качественно иная, нежели при тотальной бюрократической координации, хотя функции или отдельные мероприятия могут носить одинаковые названия, например, функция социальной защиты населения, поддержки перспективных молодых отраслей производств и т.д.

Мягкое и жесткое бюджетные ограничения. Очень важно иметь четкое представление о сути государственного регулирования при рыночной и бюрократической координации. Разобраться в этом существенно помогают понятия мягкого и жесткого бюджетных ограничений, связанные с экономикой дефицита. Подчеркнем, что дефицит при бюро-

кратической координации, — это не временное явление, ошибки в планировании и пр., а общественное отношение, присущее специфическим социально-экономическим условиям.

Я. Корнай и А. Матич уточняют понятие мягкости бюджетного ограничения как отсутствия экономических правил игры, замены их административно-властными отношениями. Мягкое бюджетное ограничение — это ослабление связи между расходами и доходами. Оно находит свое выражение в совершенно конкретных, постоянно существующих формах хозяйственной деятельности. Так, мягкие дотации — это дотации, условия предоставления которых основываются на заранее не регламентированных соглашениях, когда они суть результат сделки, например между предприятием и министерством, давления снизу или сверху на органы власти и т.д. Мягкое налогообложение — такое, когда правила могут пересматриваться, размеры обложения не являются едиными для разных форм собственности или различных предприятий в пределах одной формы, могут устанавливаться с учетом финансового положения предприятия, отрасли и т.д. Авторы используют также термины "мягкие административные цены", т.е. установленные не в результате свободного соглашения продавца и покупателя, а сверху, на основе правила расходы плюс прибыль, что автоматически увязывает рост цен с ростом расходов, а также мягкий кредит, т.е. когда допускается невыполнение условий договора по кредиту, негарантированность и изменение сроков его погашения, оказание помощи предприятиям, страдающим тяжелыми хроническими финансовыми недугами и не надеющимся на выплату задолженности.

Очевидно, что приведенные определения — это свойства, внутренне присущие государственной собственности и основанным на ней формам управления. Это — путь к взяткам, коррупции, использованию политического прессинга. По расчетам авторов, почти 88% испытывавших финансовые трудности государственных предприятий могли надеяться на оказание им непрерывной помощи. Шансы на ее получение столь велики, что подобный расчет встраивается в поведение предприятий [4, с. 80], которое является привычным, устойчивым, не подверженным быстрым изменениям.

В противоположность этому рынок и следование объявленным правилам государственного регулирования создают базу для жесткого бюджетного ограничения, т.е. функционирования предприятий не иначе, как на основе соизмерения собственных доходов и расходов, без постоянных дотаций, льгот и т.д. Таково положение только предприятий частного сектора. А что же предприятия государственного сектора? Могут ли они автоматически перейти на способы функционирования частных? "Возможно, и это было бы желательным, — отмечает Я. Корнай, — в конечном счете предприятия государственного сектора будут производить лишь меньшую часть общего объема продукции. Не требует доказательств и то, что, став небольшими островками в море частной экономики, государственные предприятия будут вынуждены вести себя почти так, как если бы они находились в частной собственности. Однако пока эту проблему мы можем без всякого ущерба оставить сейчас открытой, так как в настоящее время она чрезвычайно далека от реальности. Сегодня и еще долгое время нам придется иметь дело с обратной ситуацией: крошечные островки частного сектора окружены океаном государственных предприятий. Ход моих мыслей, конечно, может быть оспорен, но не с помощью аргумента типа "Завод французской компании "Рено" также находится в государственной собственности, однако он все-таки ориентируется на получение прибыли и рынок" [3, с. 35].

Венгерская экономическая реформа проходила, да и проходит до сих пор в условиях преобладания государственного сектора, что и является в значительной степени причиной ее растянувшегося на десятилетия продвижения к подлинно рыночному хозяйству. Применительно к советской экономике исследование Я. Корнай и А. Матич механизма функционирования государственных предприятий бьет, что называется не в бровь, а в глаз.

С одной стороны, переход к рынку в нашей стране признается как жизненная необходимость, способ предохранения экономики от полного развала. С другой, у нас не просто преобладает, но господствует государственный сектор. Характерно, что выход из этого противоречия некоторые советские исследователи связывают с возможностью

создания рынка без частной собственности. Например, полагают, что решение — в незамедлительном переводе госсектора экономики в рыночный режим функционирования вне зависимости от того, насколько быстро развернется процесс приватизации. Считается, что ждать два десятка лет, пока на основе приватизации созреют условия для действия рыночного механизма, мы себе сегодня позволить не можем. Подобного рода попытки уже предпринимались в других странах, но опыт показывает, что на этом пути сплошь и рядом неизбежно происходят нарушения основных условий рыночной экономики. Так, из опыта венгерской реформы известно, что программа ее инициаторов в самом начале содержала близкое к этому утверждению противоречие. Провозглашая максимизацию прибыли в качестве основного стимула и цели производства, одновременно они делали заверения, что еще в течение длительного срока сохранятся дотации слабым предприятиям, протекционистская политика в области экспорта, гарантии полной занятости трудящихся. И это были не просто заверения, но реальные действия. Государство и общество, не будучи готовы к эффективным мерам социальной защиты населения, всегда были готовы подменить её системой патернализма, опеки неконкурентоспособных предприятий за счет более благополучных в данный момент.

“Амбивалентность в отношении бюджетного ограничения имела место, — пишут Я. Корнай и А. Матич, — уже в момент провозглашения целей экономической реформы” [4, с. 59]. Тем самым как бы законным образом закреплялись, консервировались методы бюрократического перераспределения прибыли: проведение политики дотаций и льгот, нерегламентированные изъятия средств у предприятий и грабительские системы налогообложения. События конца 1989 — начала 1990 г. в странах Восточной Европы стали началом конца этой практики. Однако за долгие годы своего существования она столь глубоко опутала сферы экономической и социальной жизни, что даже сейчас, когда негативные последствия бюрократического регулирования осознаны, с ними невозможно покончить в одночасье.

Остановимся в связи с этим на двух, может быть, самых трудных проблемах, относящихся к государственному регулированию. Одна из них “административные” (перераспределительные) цены, вторая — “выживание убыточного предприятия”.

Административные цены. Вопрос о вмешательстве государства в процесс ценообразования является очень сложным и, сразу скажем, не имеющим однозначного решения. Я. Корнай и А. Матич показали, что одна из самых крупных по масштабам ступень перераспределения прибыли связана с корректировкой государством цен. Прибыль, изымаемая через налогообложение или прямое занижение цен на продукцию относительно небольшого количества потенциально рентабельных предприятий, передается в виде дотаций к ценам на продукцию и услуги убыточных или малорентабельных предприятий.

Всякий раз при корректировке цен выдвигаются определенные аргументы. Например, повышение цен на личные автомобили должно стимулировать пользование общественным транспортом и тем самым снижать опасность увеличения загрязнения окружающей среды, шума в городах, перегруженности дорог и т.д. При дотировании цен на продукты выдвигаются разного рода социально-политические соображения. Дотации к экспортным ценам, покрывающим убытки от экспорта, диктуются, якобы, защитой отечественных, иногда молодых, отраслей производства, а часто — просто необходимостью получения поступлений от экспорта любыми способами.

Однажды установленные правила консервируются и продолжают действовать даже тогда, когда фактически в них отпала необходимость, исчезли мотивы, которые их породили. Но инерция фискальных правил ведет к устойчивому искажению системы цен. В результате усиливаются тенденции к выравниванию рентабельности всех предприятий, теряется понимание того, какое из них является убыточным, а какое эффективно работающим. Оказывается, что невозможно измерить положительные и отрицательные последствия налоговой системы и прочих мероприятий государства. Очень важно подчеркнуть, что неконтролируемое рынком вмешательство государства создает порочный круг: повышение цен — рост зарплаты — увеличение расходов — раскручивание спирали инфляции. Источники инфляции многочисленны, но один из них, далеко не послед-

ний по значению, вызывается к жизни именно бюрократическим произволом в ценообразовании за счет как непосредственно перераспределения в рамках отрасли, так и перераспределения прибыли предприятий через налоговую систему.

Перераспределительная цена всегда присутствует и в рыночной экономике. Теоретически ее определяют как отклоняющуюся от уровня, соответствующего условиям рыночного равновесия, и перераспределяющую общую массу прибыли в пользу тех или иных экономических субъектов. Этому явлению посвящены многие научные исследования за рубежом, существует статистика изменения цен под влиянием вне рыночных факторов. Как правило, такие изменения касаются медикаментов, здравоохранения, сельскохозяйственных продуктов, некоторых транспортных тарифов, услуг связи, установления цен на энергоносители и др.

В нашей стране упорядочение ценообразования является едва ли не самой горячей среди всех проблем (например, формирование цен на энергоносители). Но изменение цен на уголь (отрасль, как известно, давно уже не работающая без дотаций) чисто бюрократическим путем оказывается неразрешимой задачей. Попытки определить цену, компенсирующую затраты технически крайне отсталой отрасли, должны были бы по предварительным данным лишь увеличить потребность в дотациях с 8,0 млрд. руб. в 1990 г. до 23 млрд. руб. в 1991 г. [6]. Очевидно, одно только административное повышение цен, прямое или скрытое (в виде дотаций убыточным предприятиям), не сможет способствовать решению проблемы. Есть ли выход из положения?

Опыт западных стран показывает, во-первых, что подобные проблемы существуют и в подлинном рыночном хозяйстве и, во-вторых, что положение хоть зачастую и является трудным, но все же не столь безысходным, как в нашей экономике.

Вспомним бедственное положение национализированных угледобывающих предприятий в Англии. В 1970-е годы правительство тори столкнулось с тем, что санация предприятий требовала огромных вложений, на которые не могли пойти предприниматели в случае приватизации отрасли, а для государства это означало слишком большие расходы. Правительство было склонно вообще закрыть отрасль и заменить уголь другими энергоносителями. Но по причинам политического характера, главным образом вследствие борьбы профсоюзов в защиту горняков, а также экономических (подоспел энергетический кризис) отрасль не была закрыта. Проблемы ее убыточности до сих пор не сняты с повестки дня.

Угольная промышленность Рура, будучи одной из самых передовых в мире, может сохранять свои позиции в основном за счет государственных дотаций, а отсюда: этот уголь — самый дорогой в Европейском сообществе. Причина убыточности коренится в отсутствии необходимой структурной перестройки основных отраслей всего региона Рура: угледобычи, сталелитейной и машиностроительных отраслей промышленности и т.д. И в этом случае одна только приватизация не может изменить положения. Дотации же и сопутствующая им система государственного регулирования нередко противоречат требованиям рынка и осуществлению самой структурной перестройки во всем регионе, в том числе в отраслях, потребляющих энергопродукцию: сталелитейные производства, машиностроение и др. Как полагают специалисты, выход может быть найден на пути сочетания частной предпринимательской деятельности с региональной и общенациональной помощью предприятиям. Участие государства в этом процессе должно быть связано, прежде всего, с установлением низких процентных ставок за кредит и льготным налогообложением. Используя эти условия, частный капитал может осуществить необходимую модернизацию, диверсификацию и принять другие меры для повышения эффективности в условиях рынка [7, с. 104].

Как уже отмечалось, ряд исследований, в частности, проведенное во Франции Ж. Бенаром [8], выявляют мотивы и формы введения перераспределительных цен, внешне сходные с нашими: достижение социальной справедливости, политические меры, защита молодых отечественных производств на мировом рынке и пр. Однако следует подчеркнуть и существенные различия в подходах к проблеме и практике государственного вмешательства. Прежде всего обращает на себя внимание признание факта неэффективности введения перераспределительных цен. Сокращение неравенства в до-

ходах (если цены изменяются в пользу малоимущих слоев населения), эгалитаризм снижает стимулы к предпринимательской деятельности, к развитию наиболее рентабельных производств.

Например, установление цен на уровне затрат наихудших хозяйств в сельском хозяйстве обеспечивает значительную ренту тем, у кого высокие издержки производства, ослабляя тем самым стимулы к развитию хозяйств с низкими расходами. То же касается цен на энергоносители и ряд других товаров. В целом же уровень цен может повыситься, что отрицательно скажется на общей эффективности производства. В условиях конкуренции сложившееся "неестественное" состояние спроса и предложения рано или поздно оказывается нарушенным, чаще всего под влиянием нововведений, роста предложений новых услуг в тех областях, где на эти услуги имеется сначала скрытый, а затем и явный спрос. Все это ведет к увеличению прибылей. Соображения политической эффективности уступают место экономической эффективности. Таким образом, механизм рыночных отношений сам по себе не устраняет государственного участия как элемента хозяйственной системы, однако не позволяет ему превратиться в самодовлеющий фактор и причину хронического дефицита в каком-либо секторе экономики.

Выживание убыточного предприятия. Наряду с повышением цен проблема безработицы — наиболее осязаемая населением черта пока что всех известных миру не только рыночных, но и переходных к рынку периодов. Несмотря на то что, как показали Я. Корнаи и А. Матич, в венгерской реформе изначально заложен механизм амортизации банкротств убыточных предприятий (мы отмечали это в связи с действием мягкого бюджетного ограничения), процесс формирования безработицы замедлен, но не устранен. По мере того как реформы становятся более радикальными, он ускоряется. Число безработных в Венгрии к середине 1990 г. достигло 200 тыс. человек.

А что же государство в условиях рыночной экономики, при жестком бюджетном ограничении? Какую роль оно играет, когда общество сталкивается с подобными драматическими событиями? Поучителен, на наш взгляд, эпизод, вскользь упоминаемый Я. Корнаи и А. Матич, и происшедший с третьей по величине в автомобильной промышленности США корпорацией "Крайслер".

К осени 1978 г. стало очевидным, что "одна из крупнейших в мире корпораций, вращающаяся миллиардами долларов, вылетает в трубу и никто не в состоянии ее спасти" [9, с. 183]. Банки отказали в займах и требовали погашения задолженности в установленные ранее сроки. Фирма находилась в ситуации, когда обычным является объявление себя банкротом.

Но был еще один путь, необычный, хотя и не беспрецедентный: помощь правительства на основе существовавшего к тому времени Закона о гарантированных займах. Закон ранее применялся в отношении некоторых сталелитейных компаний, компаний в строительстве жилья, морском транспорте. Была разработана и процедура получения таких займов. Всякий раз компания представляла развернутый план своего оздоровления, а конгресс США учреждал специальный Совет для контроля над деятельностью компаний.

С одной стороны, обращение к правительству с просьбой стать гарантом по займам для разоряющейся компании — тяжелое дело, подрывающее доверие к ней; с другой же — это не простой вопрос и для правительства: его вмешательство в частную предпринимательскую деятельность в случае, если акция не увенчается успехом, чревато потерей престижа, издержками в связи с покрытием долгов, т.е. неэффективным распоряжением средствами налогоплательщиков. Поэтому каждое такое вмешательство происходит не только в рамках разработанной процедуры, но и в условиях широкой гласности.

Обращение руководства фирмы "Крайслер" к федеральному правительству с просьбой о предоставлении гарантии на общую сумму займов примерно в 1,5 млрд. долл. положило начало длительной, продолжавшейся почти в течение всего 1979 г., дискуссии среди конгрессменов, в деловом мире, в прессе.

Банкротство фирмы — это примерно 600 тыс. безработных в самой фирме и связанных с нею фирмах поставщиков, диллеров и пр. Министерство финансов подсчитало,

что в виде пособий по безработице и других выплат будет израсходовано в первый же год ликвидации фирмы 2,7 млрд. долл. Если же фирма избежит банкротства, потеря рабочих мест составит примерно 100 тыс. человек, убытки государства могут быть покрыты средствами от продажи имущества фирмы. Ликвидная стоимость ее активов была теоретически не ниже, чем сумма испрашиваемых займов.

Программа оздоровления фирмы, которую потребовали конгрессмены, отличалась конкретностью и жесткостью, начиная от обязательств выпуска и продажи акций (и это в условиях падения престижа фирмы!), резкого сокращения издержек, в том числе путем замораживания или сокращения заработной платы, уменьшения платежей по некоторым видам акций, посредством ущемления в заработной плате менеджеров верхнего эшелона руководства фирмы и т.д. и кончая самым главным — выпуском экономической и конкурентоспособной во всех отношениях модели автомобиля. Последнее и решало исход борьбы за выживание. Такая модель, условно названная "Модель К", была у фирмы, но без займов не могла быть запущена в производство. В декабре 1979 г. ходатайство фирмы было удовлетворено. В 1990 г. она должна была погасить все обязательства по займам. Говоря об объективных факторах, способствовавших ее выживанию, не следует забывать и о субъективных, в частности высоком классе менеджеров, стоящих во главе фирмы, и прежде всего ее президента Л. Якокки. Поскольку он сам подробно и красочно описал в своей книге все перипетии борьбы, отметим только, что он занял высший пост в корпорации в начале ее падения, и его организаторский талант, профессиональные знания и опыт позволили сколотить в короткий срок новую команду в руководстве, способную успешно действовать в сложившейся критической ситуации. Его авторитет был положен на чашу весов и, возможно, перевесил, когда решался вопрос о государственной помощи. Обязательства были выполнены, займы погашены досрочно, в 1983 г., фирма избежала банкротства, страна — большого увеличения количества безработных, федеральный бюджет — дополнительных выплат на их содержание.

Административные цены, выживание убыточных предприятий и т.д. — все это лишь примеры государственного участия, которые в любой системе не дают однозначного, наперед заданного решения проблем, будь то эффективность производства или социальная защищенность граждан страны. Однако рыночная экономика имеет, как видим, достаточно инструментов, чтобы сглаживать присущие ей, в известной мере, перекосы, способствовать с помощью государственного вмешательства рыночному равновесию, если стихийный процесс его достижения окажется затяжным и болезненным.

Размышляя о стихии и регуляторах рыночной экономики, следует помнить прежде всего о том, что речь идет о сложившейся системе хозяйствования, которая имеет место на Западе. Для нас же все еще актуально другое — процесс перехода к рыночной координации.

Идеи переходного периода. Процесс стабилизации. Общим методологическим принципом движения к рынку Я. Корнаи считает одновременность и синхронность проведения комплекса мероприятий. Первое предполагает ограниченный, не более чем в пределах года срок начала осуществления необходимых мер.

Это касается, в первую очередь, предлагаемых им рекомендаций относительно неотложного введения свободных рыночных цен (за некоторыми исключениями, определяемыми конкретной ситуацией в стране), реальных, с учетом спроса на кредит и капитал, процентных ставок (но при контроле со стороны государства за ожидаемыми темпами инфляции), возвратности и срочности кредита, отмены каналов перераспределения прибыли, ликвидации убыточных предприятий как правило и сохранения их как исключение ("... решения должны быть тщательно взвешенными, ... хорошо обоснованными исключениями") [4, с. 96]. В комплекс неотложных мер входит и социальная защита населения: "общество должно стремиться хотя бы частично компенсировать ущерб потерпевшим и облегчать их положение пособиями и кредитами" [4, с. 97].

Нетрудно заметить, что отмена каналов перераспределения прибыли играет в этом комплексе мер важнейшую роль. На концептуальном уровне очевидно, что само по себе

отсутствие перераспределительных каналов с неизбежностью будет подталкивать экономику в русло нормальной, рыночной координации. Но концептуальная ясность проблемы отнюдь не дает еще однозначный ответ на вопрос о том, как воплотить теорию в жизнь. С этих позиций исследование Я. Корнаи и А. Матич предлагает практический инструментарий, которого нам так не хватает в деле ограничения бюрократической координации. Конечно, бюрократическая координация не исчерпывается бюрократическим перераспределением прибыли, но именно оно является материальной основой существования бюрократии в экономике.

Очень важны обоснования характера налоговой системы в сфере производства. Она не должна становиться таким антистимулом, который сдерживал бы рост выработки и объем капитальных вложений. Именно это должно быть критерием рациональной налоговой системы, а не узко понятые интересы бюджетных поступлений. "Ошибочной является фискальная политика, облагающая высокими ставками налога стагнирующий или угрожающий инертный национальный доход в надежде пополнить бюджет с помощью таких налогов. Если же, наоборот, министерство финансов отказывается от излишне высоких ставок налогов, то ему удастся в значительно большей степени увеличивать свои доходы. Тем самым создаются условия для быстрого роста национального, а следовательно, и для получения больших доходов даже при низких ставках налога" [3, с. 81].

Важнейшее условие стабилизации экономики в переходный период — формирование рациональной системы цен.

Рассмотренные Я. Корнаи и А. Матич факторы, искажающие систему цен в процессе бюрократического перераспределения прибыли, и отмеченные нами выше, продолжают оказывать свое пагубное воздействие и в современных условиях. Административное вмешательство ведет к потере авторитета прибыли. С одной стороны, в результате этого вмешательства нет достаточных оснований считать, что прибыль действительно отражает эффективность, с другой — теряет смысл борьба за реальные цены, так как от них мало зависит прибыль, оставляемая на предприятиях.

Этот же результат дают проводимые административным путем частичные упорядочения цен. Они почти всегда имеют односторонний характер, считают авторы, и ведут не к их снижению, а к повышению, хотя намерения, которыми руководствуются те, кто принимает эти решения, направлены, как это обычно подчеркивается, на осуществление социальной справедливости. Такие стремления зачастую приводят к обратному результату. "Трудно достичь положения, при котором дотациями пользовались бы те и только те, кому социальная политика их предназначает, а повышенную нагрузку несли бы только те, на кого социальная политика желает возложить ее" [4, с. 91].

Результат этих противоречивых процессов авторы формулируют следующим образом: "Итак, здесь мы вновь можем видеть одну из часто упоминаемых ныне "ловушек": произвольная система цен, произвольное бюрократическое перераспределение прибыли и слабая заинтересованность в ее росте взаимно обуславливают и поддерживают друг друга" [там же, с. 94]. То же относится к цепочке, характеризующей инфляционную спираль "цены — заработная плата — расходы".

Отказ от такого подхода к формированию системы цен Я. Корнаи видит в либерализации цен государственного сектора, не привыкшего, как он подчеркивает, к свободным ценам. При этом он выражает опасение по поводу двух крайностей в подходе к либерализации. Невозможно в кабинетах управления исчислить все цены (а об их частичном упорядочении сказано выше). В то же время нельзя доверять пересмотр цен только рынку, поскольку о нем вообще можно говорить лишь постольку, поскольку существуют частный сектор и его влияние на государственные предприятия.

Отвергая обе крайности, Я. Корнаи считает, что для начала операции по стабилизации следовало бы заранее исчислить некоторые параметры, учитываемые в ценообразовании: валютные курсы, процентные ставки, арендную плату за землю. В основу их надо заложить величины, складывающиеся в частном секторе, работающем на действительно рыночной основе. Такие элементы цены должны сформироваться к началу переходного

периода на продовольственные товары, аренду частных квартир, куплю-продажу недвижимости, услуги сферы обслуживания и др.

Неизбежно при этом и установление на ряд товаров обязательных цен (что, как мы видели, имеет место и в рыночной экономике), однако необходимо, чтобы государственное регулирование носило временный характер, хотя цены, например, на изделия монопольного производства подлежат регулированию в течение достаточно длительного периода.

Экономическая эффективность и социальная справедливость. Представляется, что нельзя пройти мимо проблемы, которую Я. Корнай так или иначе затрагивает во всех своих исследованиях. Это — проблема эффективности производства, с одной стороны, и социальной защищенности населения — с другой. В связи с этим он ограничивается обсуждением пяти общих условий (перечень, как он подчеркивает, не полный) экономической эффективности, не являющихся специфическими ни для социализма, ни для капитализма, но ставших предметом дискуссий относительно венгерской реформы, и четырех принципов социалистической этики, имеющих большое влияние на экономическую жизнь общества*.

К числу условий экономической эффективности он относит: 1) необходимость материальных и моральных стимулов как для руководителей, так и для рабочих; 2) возмещение расходов на производство доходами, прекращение неэффективной деятельности; 3) быстрое и гибкое приспособление к изменениям текущей ситуации и внешних условий; 4) способность лиц, принимающих решения, к предпринимательской деятельности — инициативе, инновациям, риску; 5) их персональная ответственность за полученное дело и результаты своих решений.

Среди традиционно выделявшихся в марксистских теориях этические принципы: а) распределения по труду; б) солидарности — устранение жесткости капиталистической конкуренции, оказание помощи слабым; в) безопасности или социальной защищенности: индивид или маленькая группа индивидов могут рассчитывать в беде на помощь большой группы, обеспечивается полная занятость, отсутствует страх безработицы, общество гарантирует, что однажды достигнутый уровень жизни не будет снижаться (этот принцип оказался абстракцией, наиболее далекой от реальности — *И.Ш.*); г) приоритет общих интересов перед частными (отдельных индивидов или их групп). Последнее интерпретируется и как приоритет долгосрочных интересов последующих поколений над краткосрочными интересами сегодняшнего (экология, конверсия, фундаментальная наука).

Очевидно, что усиление материальных стимулов, связанных с прибылью и пронизывающих все пять условий эффективности, но более всего — первые два, находятся в противоречии с этическим принципом, изначально считавшимся преимуществом социализма: распределением по труду и гарантией равной оплаты за равный труд в результате создания на предприятиях фонда долевого участия рабочих в прибыли или вследствие права выплачивать более высокую заработную плату на более рентабельных предприятиях. Причем эта оплата не всегда является итогом усилий данного коллектива, например, в том случае, если к моменту реформы предприятие унаследовало более высокий технический уровень производства либо более выгодными оказались централизованно установленные цены на продукцию, или благоприятно изменились цены на мировом рынке и т.д. Высшие власти прибегают к выравниванию доходов на разнорентабельных предприятиях вплоть до периодического вмешательства государства в финансовое состояние предприятия, изъятия части доходов у одних, компенсации убытков другим и пр. При всей, казалось бы, справедливости такого подхода система стимулирования тем не менее становится иллюзорной, предприятие с вызывающе высоким доходом будет рано или поздно лишено его.

При всех обстоятельствах такое выравнивание доходов отражается на четвертом условии эффективности — духе предпринимательства, инновационной деятельности,

*Этой проблематике посвящена, в частности, его работа [10]; см. также [11].

связанной с риском. Игра стоит свеч только если сулит большой выигрыш, выравнивание же доходов вызывает в большей или меньшей степени выравнивание деятельности. Итак, подчеркивает автор, чем более жестким является бюджетное ограничение предприятия, чем больше доходы его руководителей и работников зависят от фактической рентабельности, чем сильнее предприятие отклоняется от принципа установления заработной платы на основе исключительно индивидуальных затрат труда, тем ощутимее несправедливая дифференциация в доходах. Однако чем конкретнее соблюдается принцип равной оплаты за равный труд, тем скорее ослабляется действие стимулов, связанных с прибылью.

Второе условие эффективности — предприятие может существовать только, если оно покрывает расходы своими же доходами (жесткое бюджетное ограничение) — часто противоречит этическим принципам солидарности и безопасности всех членов общества. И действительно, государство спасает предприятия, не соблюдающие по тем или иным причинам второе условие. Оно выделяет субсидии, разрешает пересмотр цен, устанавливает скидки с налогов или таможенные льготы, банк предоставляет льготные кредиты, отсрочку платежей и пр. Но если вследствие этого выживание предприятия гарантируется автоматически, то затушевывается персональная ответственность руководителей и, таким образом, нарушается к тому же и четвертый принцип эффективности. Как видим, налицо глобальная дилемма: конфликт между двумя системами ценностей и условиями эффективности и этическими принципами.

Проблема еще более усложняется, если иметь в виду интересы долгосрочного развития производства и распределения инвестиций, которые не находят отражения в текущих рыночных ценах и в краткосрочных интересах предприятий, основанных на прибыли. В случае конфликта кратко- и долгосрочных интересов государство должно иметь средства, по мнению Я. Корнаи, чтобы обеспечить приоритет долгосрочных интересов общества, например в области экологии.

Однако здесь кроется и слабость позиции перекладывания на государство функции соблюдения интересов общества. Решения об использовании государственных ресурсов принимает не просто безликое государство, а люди, работники государственного аппарата, и сам процесс принятия решений является многостадийным и итерационным. Организации и индивиды, участвующие в нем, номинально несут ответственность и в то же время фактически не являются ответственными из-за весьма очевидных обстоятельств. В конечном счете нарушается условие персональной ответственности за принятие инвестиционного решения, если оно ошибочно (затянулось строительство, его стоимость оказалась выше предусмотренной в проекте, товары, производимые на мощностях, не могут быть проданы по ожидавшейся цене и т.д.). Каждый участвовавший в принятии решения заинтересован в том, чтобы вопрос об ответственности не поднимался. Пока что удовлетворительного разрешения этой дилеммы не найдено.

Традиционная экономическая теория приучила экономистов к мысли, что все должно быть оптимизировано. Отсюда и идея о конструировании оптимальной экономической системы, сочетающей лучшие из возможных правил игры и наилучшие механизмы управления. Но история не предлагает нам таких оптимальных сочетаний. Каждая реальная система представляет собой органическое целое, и поэтому Я. Корнаи считает, что задача экономистов — найти рациональную и полезную форму неизбежных компромиссов.

Крайне важной представляется мысль автора о том, что одна и та же экономическая политика, которая оказывается удачной в одной стране в определенной ситуации, может стать безуспешной в другой или привести к обострению внутренних социальных конфликтов. Упрек в игнорировании этого положения Я. Корнаи адресует, в частности, тем представителям марксистской социальной науки, которые, видя беды, вызванные рынком, не задумывались над тем, какие новые проблемы может вызвать его устранение. Вместе с тем он решительно отвергает мнение тех экономистов, которые провозглашают, что рынок решит все проблемы должным образом, если только не будет государственного вмешательства. Неверны, как он полагает, обе противоположные точ-

ки зрения: одна — если трудности существуют, пусть их преодолеют естественные силы рынка, вторая — если существуют проблемы, пусть планирование их разрешит.

Более или менее реалистическое понимание роли рынка сложилось в процессе поисков путей перехода к нему в странах Восточной Европы буквально в последние годы. Суммируя итоги этих поисков, можно, по-видимому, утверждать, что исследуются варианты в той или иной мере сбалансированного вмешательства, рыночной конкуренции и социальной справедливости. Последнее означает установление меры возможного вмешательства со стороны государства для защиты прежде всего наиболее уязвимой части населения при усилении действия рыночных сил. Эта трехмерная задача никогда не имела и не может иметь единственного, тем более оптимального решения для всех времен и стран света.

Но существуют, как представляется, некоторые отправные точки, без учета которых не согласуются все три названные проблемы. С одной стороны, нельзя преобразовать государственные бюрократические формы в рыночные, не имея реально существующих рыночных институтов (ничего, как было показано выше, это в себе не несет, кроме имитации); с другой — если признать необходимость рыночных форм, а вместе с тем подлинного предпринимательства, основанного на частной собственности, то, значит, надо признать и неотвратимость достаточно длительного перехода к рынку. Отпустить, либерализовать сразу все, или хотя бы большую часть цен, процентных ставок за кредит и т.д. в условиях, когда нет еще достаточного масштаба частного сектора с его не имитационными, а действительными рыночными механизмами, которые одни только и могут формировать реальные цены, устанавливать равновесное состояние товарной и денежной масс, цен и доходов населения и пр., думать, что все это возникнет само собой, без внешнего первоначального импульса, — утопия.

Столь же утопичны и беспочвенны надежды на то, что государство при отсутствии рынка сможет в должной мере оказывать помощь малоимущим слоям населения, улучшать общие социальные условия в стране, поскольку без рынка его хозяйство не будет эффективным.

Чем медленнее развивается частный сектор и предпринимательство, тем опаснее противостояние ему хорошо отлаженной государственной бюрократической машины, способной в шатком равновесии бросить все силы на свою чашу весов и перевесить ее, а вместе с тем и похоронить надежды на общие социально-экономические изменения к лучшему. В один узел оказываются завязанными проблемы механизмов бюрократического регулирования, рынка и социальной справедливости.

ЛИТЕРАТУРА

1. Kornai J. *Anti-Equilibrium*. Amsterdam — London, 1971.
2. Корнаи Я. Экономика дефицита. М.: Наука, 1990.
3. Корнаи Я. Путь к свободной экономике. М.: Экономика, 1991.
4. Kornai J., Matils A. *A vallalatok neyreségenek bürokratikus-ujraelosztása*. Budapest, 1987.
5. Манучарова Е. Капиталы и капитаны // Известия. 1990. 9 сент.
6. Жгель И. Уголь: цены и дотации // Известия. 1990. 7 окт.
7. Юданов Ю. Каковы судьбы индустриального Рура? // Мировая экономика и международные отношения. 1989. № 10.
8. Бенар Ж. Перераспределительные цены. Справедливость, экономическая и политическая эффективность // Советско-французский семинар "Применение теории стимулирования в области промышленности: методологические аспекты, конкретные применения". Самарканд. 1989. 9–14 окт.
9. Якокка Ли. Карьера менеджера. М.: Прогресс, 1990.
10. Kornai J. *Contradictions and Dilemmas*. Budapest, 1985.
11. Кагаловский К.Г., Шубкина И.П. О природе социально-экономических противоречий при социализме // Вопр. экономики. 1988. № 7.

Поступила в редакцию
25 VI 1990