Питер Ф. ДРУКЕР*

ПРАВИТЕЛЬСТВО И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС[1]

6. Границы правительства

В течение почти двух столетий мы с пеной у рта обсуждали, что должно делать правительство. Но мы почти никогда не задавались вопросом, что оно может делать. В настоящее время все чаще будет обсуждаться вопрос о границах и функциях правительства. Оно уже не является единственным центром власти, как все еще продолжает утверждать политическая и социальная теория. В развитых странах как общество, так и государство вновь стали плюралистическими, как бы повторяя, но только в обратном порядке, тенденции, которые доминировали в них с конца средних веков. Вновь возникшие виды плюрализма резко отличаются от всех существовавших ранее. Плюрализм общества представляет собой плюрализм аполитичных, сосредоточенных на своей деятельности и преследующих одну-единственную цель институтов. Плюрализм государства является плюрализмом новых «массовых движений» – движений немногочисленных, но прекрасно организованных меньшинств, сосредоточивших все свое внимание на каком-либо одном вопросе или интересе и насквозь пропитанных политикой.

Эти новые реальности предъявляют новые требования к политическому руководству. Попытки удовлетворить их лишь при помощи «обаяния», что как будто бы напрашивается само собой, судя по публичным дискуссиям, могут привести только к провалу правительства или к его полному бездействию.

От всемогущего правительства к приватизации

История почти не знает книг, которые произвели на людей такое же впечатление, как книга Адама Смита «Исследования о природе и причинах богатства народов» (1776). До сих пор это единственный

* Питер Ф. Друкер (1909–2005) – известный американский экономист, один из основателей современной теории менеджмента.

[1] Публикуется по: *Друкер П.Ф.* Новые реальности / Пер. с англ. Л. Нахапетян. М.: СП «Бук Чембэр Интернэшнл», 1994. С. 84 – 109.

труд по экономике, о котором слышали даже самые необразованные люди. Однако главный тезис автора был практически забыт всего через несколько десятилетий после выхода книги в свет, о нем не вспоминали до самого последнего времени. Адам Смит не испытывал большой любви к бизнесменам, и еще меньше – к личной выгоде как таковой. Он не утверждал, что правительство плохо управляет экономикой. Он утверждал, что в силу самой своей природы государство не может ею управлять, пусть даже плохо. Он, так сказать, не то чтобы признавал, что слоны летают хуже, чем ласточки. Он просто утверждал, что, будучи слоном, правительство вообще не умеет летать.

Однако очень скоро – не позднее, чем по окончании эпохи наполеоновских войн – спор, даже среди последователей Смита, перешел от вопроса о том, что может делать правительство, к тому, что оно должно делать. Смит исходил из природы правительства. Но XIX век исходил исключительно из политических соображений.

Даже самые бескомпромиссные защитники свободного рынка в XIX и XX веках не ставили под вопрос компетентность правительства. Они только оспаривали его законность. Самым крайним противником правительственных программ, контроля со стороны правительства и вообще активной его деятельности в конце XIX века был английский философ Герберт Спенсер, последний из великих либералов. Он выступал даже против общественной системы образования, считая ее посягательством на личную свободу. Но даже Спенсер никогда не подвергал сомнению способность правительства проводить в жизнь свои программы. Он просто считал, что правительство не имеет на это права. Точно так же основоположник неоконсерватизма Ф.А. Хайек не старался доказать «некомпетентность» правительства в своем антиправительственном трактате «The Road to Serfdom». («Дорога к крепостничеству», 1944)[1]. Наоборот, он считал правительство слишком всемогущим. Единственным веским аргументом против вмешательства правительства в экономику он считал тот факт, что это представляет угрозу для свободы.

Когда через двести лет после выхода в свет книги Адама Смита вопрос о границах правительства был поставлен в первый раз, от него просто отмахнулись, посчитав его неуместным, если не вовсе глупым. Так уж случилось, что впервые этот вопрос был поднят мною, в моей книге «The Age of Discontinuity» («Век разрыва непре-

[1] Почти 50 лет спустя в своей книге «The Fatal Conceit: The Errors of Socialism» (New York and London, 1989, Routledge), которая вышла в свет, когда моя книга «Новые реальности» еще находилась в печати, Хайек пришел к выводу, что природа информации делает для правительства невозможным – как в теории, так и на практике – не только управление экономикой; но даже осуществление контроля над нею.

рывности», 1969). В этой же книге я впервые ввел в употребление новый термин – «приватизация» – для обозначения лишения правительства права распоряжаться национализированными компаниями и отраслями промышленности, которое я предвидел, Однако в рецензии на эту книгу, появившейся в «Economist», от моей идеи не оставили камня на камне, объявив ее полнейшей чепухой и начисто отрицая возможность ее материализации.

А всего восемь лет спустя, заняв пост премьер-министра Великобритании, Маргарет Тэтчер немедленно приступила к приватизации. С тех пор приватизация стала не только программой таких консерваторов, как госпожа Тэтчер и Жак Ширак, ставший премьер-министром Франции в 1986 году. Когда в 1988 году французские социалисты вновь отвоевали пост премьер-министра, они дали клятву продолжать политику приватизации; и действительно, они решили приватизировать даже крупнейшую из национализированных отраслей промышленности – автомобильную компанию «Рено», несмотря на упорное сопротивление со стороны рабочего движения. Приватизация стала официальным политическим курсом коммунистического Китая. Но дальше всех пошло лейбористское правительство Новой Зеландии, которое предприняло даже приватизацию почтовой службы.

Еще более высокими темпами распространяется другой вид приватизации – сдача общественных служб на подряд частным лицам, причем правительство ведет с ними расчеты на конкурентной основе. Впервые этот вид приватизации был осуществлен в 1970-х годах в Миннеаполисе-Сент Поле (штат Миннесота) политологом и членом городской администрации Тэдом Колдери; вскоре эта практика распространилась по всему свету. В штате Флорида освобождают уголовников, впервые приговоренных к тюремному заключению – по 15 тысяч за один раз, – и отдают их на попечение Армии спасения. Во многих городах, в том числе крупных, поддержание чистоты на улицах, пожарная охрана и даже полиция сегодня отданы «внаем». В некоторых американских штатах даже тюрьмы вверены заботам частных подрядчиков. И никто, даже традиционные сторонники «прогресса», не сомневаются больше, что для деятельности правительства существуют определенные рамки.

В основе этих радикальных перемен лежат три главные причины. Одна из них – провал программ и различных операций, предпринятых правительством после окончания Второй мировой войны. Другая причина состоит в том, что существуют границы тому, чего можно добиться при помощи налоговой политики и ассигнований. И, наконец, сегодня все мы прекрасно знаем, что правительство не в состоянии бесконечно увеличивать свои доходы.

Что может делать правительство?

В XIX веке правительственная деятельность по большей части давала отменные результаты: например почтовая служба, национализированное железнодорожное сообщение в Европе, программа страхования здоровья, впервые введенная в Австрийской империи около 1900 года (в ее внедрении принимал самое активное участие великий романист Франц Кафка). Социальные программы в составе Нового курса Франклина Д. Рузвельта, за редким исключением, были также успешно претворены в жизнь в 1930-е годы.

Однако единственной страной, где правительственные программы, предпринятые после Второй мировой войны, в основном успешно внедряются и по сей день, является Япония. Во всех остальных странах – демократических, равно как и коммунистических – попытки провести в жизнь какие-либо правительственные программы после Второй мировой войны по большей части заканчивались катастрофой. Если они и давали какие-то результаты, то зачастую прямо противоположные тому, на что они были нацелены. Это в полной мере относится к отчаянным попыткам, предпринимаемым в Советском Союзе, начиная с Хрущева, с целью поправить дела в сельском хозяйстве и повысить его производительность; справедливости ради следует признать, что «приватизация» сельского хозяйства в Китае моментально привела к резкому увеличению производства сельскохозяйственной продукции и производительности труда на фермах. Однако ни «война против нищеты», объявленная Линдоном Джонсоном, ни попытки ряда администраций США искоренить наркоманию или заставить матерей, живущих на государственное пособие, пойти на работу, успехом не увенчались.

Что еще хуже, те же самые программы и меры, которые давали прекрасные результаты в XIX веке, а также в XX веке вплоть до Второй мировой войны, сегодня увязли в неудачах в большинстве стран. Как-то на встрече в Париже Фреду Смиту, основателю и главному исполнительному директору «Federal Express» – интернациональной компании курьерской службы – был задан вопрос, почему его компания не функционирует в Швейцарии. «Это единственная страна на Западе, – ответил он, – где почтовая служба все еще работает». Национализированные железные дороги в Европе несут колоссальные убытки, точно так же, как это происходило с национальной железной дорогой Японии, пока в 1986 году она не была разделена на отрезки и приватизирована. Несмотря на огромные суммы, постоянно вливаемые налогоплательщиками Европы и Японии в свои железные дороги, лишь американские дороги, выведенные из-под контроля правительства, успешно справляются с пере-

возкой грузов. Ни одна национализированная железная дорога в некоммунистическом мире не перевозит более одной десятой части всех грузов в своей стране. А американские железные дороги перевозят целые две пятых – и при этом еще ухитряются делать на этом деньги.

Теперь мы понимаем, почему правительство в силу самой своей природы не в состоянии делать некоторые вещи, и даже для того, чтобы оно успешно делало то, что может делать, требуются определенные условия. Правительственная деятельность проходит успешно лишь в том случае, если она монопольна. Если же возможны и другие пути для выполнения той или иной деятельности, то есть если существует конкуренция, правительство не может успешно функционировать. В XIX веке государство обладало монополией на почтовые услуги и на железнодорожные перевозки. Других способов пересылки корреспонденции и перевозки грузов и пассажиров на суше просто не существовало. Но как только появляются альтернативные способы предоставления тех же самых услуг, правительство неизменно терпит крах.

Любому правительству всегда трудно расстаться с каким-либо видом своей деятельности, даже если оно полностью осознает, что данный вид деятельности стал совершенно бесполезен. Таким образом, оно как бы служит вчерашнему дню, тому, что уже устарело и больше не приносит результатов. То же самое происходит, когда какой-то вид правительственной деятельности достиг своей цели. Частный бизнес можно ликвидировать, продать или приостановить, но правительственная деятельность задумана «навсегда». В настоящее время введено в силу законодательство, в соответствии с которым по прошествии определенного времени тот или иной вид правительственной деятельности должен быть прекращен; для его продолжения требуется специальное постановление законодательных органов. Но законодательные органы очень редко отказывают в возобновлении какого-либо вида правительственной деятельности, невзирая на то, что он, возможно, уже безнадежно устарел или стал совершенно бесполезен. Все дело в том, что к этому времени кто-то оказался в нем кровно заинтересован.

Какая это заинтересованность – моральная или экономическая?

Прежде всего любой вид правительственной деятельности почти сразу же становится «делом чести», чем-то, относящимся к морали. На него уже не смотрят как на «экономический», альтернативный способ использования дефицитных человеческих и денежных ресурсов. Он возводится в «абсолют». Природа всех видов правительственной деятельности такова, что они считаются некими символами, чем-то священным, а не просто полезным и служащим достижению опреде-

ленной цели. Отсутствие результатов не заставляет задуматься над следующим вопросом: «А не лучше ли нам заняться чем-нибудь другим?» Вместо этого усилия в том же направлении удваиваются, ибо отсутствие результатов говорит лишь о том, насколько могущественны силы зла. Экономические дела оцениваются по их рентабельности. С точки зрения морали, понятие решительности превращается во что-то «грязное», пахнущее «продажностью» и «отказом от принципов». Конечно, чисто моральные виды деятельности, в которых любой компромисс равносилен предательству, тоже существуют. Но даже в них всегда следует ставить под вопрос любое усилие, не приносящее результатов. Так, например, к 1917 году как немцам, так и союзникам следовало бы поставить под вопрос целесообразность продолжения Первой мировой войны, которая превратилась в окопную войну, бессмысленно уносящую человеческие жизни. Но к тому времени для обеих сторон война стала «делом чести», вопросом морали, и единственным приемлемым вариантом для ее окончания стала «полная победа». В результате мы получили коммунизм в России, Гитлера в Германии, Великую депрессию в Америке и вторую мировую войну.

Наркомания – ужасное зло. Но поскольку правительственные кампании, направленные против нее, не приносят никаких результатов вот уже в течение двадцати лет (а в Америке положение, наоборот, все время ухудшается), может быть, следовало бы пересмотреть «моральный» подход к этой проблеме. Может быть, было бы лучше сделать единственно возможную в данных обстоятельствах вещь, хотя звучит это, безусловно, «аморально», а именно – отменить уголовную ответственность за употребление наркотиков и постараться извлечь из торговли ими наибольшую прибыль.

Наркомания, несомненно, является злом и, следовательно, вопросом морали, но электроэнергия – это чисто экономическая проблема. Тем не менее в сегодняшней американской политике к ней тоже относятся как к вопросу морали, как к делу принципа. Администрация долины реки Теннесси давным-давно пережила ту цель, ради которой она была создана в тридцатые годы, а именно – обеспечить дешевой электроэнергией бедный сельский район. Сегодня этот район давно уже не бедный и вовсе уж не сельский, да и ставки администрации за электроэнергию – одни из самых высоких по стране. Вся система пришла в негодность. Но стоило не так давно новому генеральному менеджеру намекнуть, что неплохо бы ее приватизировать, как поднялась целая буря негодования. То, что начиналось как полезное мероприятие и как орудие для получения дешевой электроэнергии, превратилось в символ – и, следовательно, стало чем-то «священным».

Редко от чего-либо отказываясь, правительство столь же редко идет на какие-либо нововведения. Факсимильная связь выполняет при помощи электроники, притом очень быстро, то, что почта делает очень медленно, перевозя на большие расстояния тяжелые кипы бумаг. Вполне вероятно, что факс – это почта будущего. Однако он не был ни изобретен, ни введен самим почтовым ведомством.

Правительство может что-то хорошо делать только при условии, что нет политической напряженности. И почта, и железные дороги работали хорошо, только пока они выполняли простейшие функции. Но как только возникает напряженность – а она почти неизбежно возникает, – эти службы начинают использоваться не по прямому назначению, а для того, чтобы сохранить рабочие места, в особенности для тех, кому в противном случае будет нелегко найти другую работу, например для чернокожих, работающих в почтовом ведомстве США. А как только правительственная деятельность ставит перед собой больше, чем одну цель, она начинает вырождаться.

Правительственные службы не могут также хорошо функционировать, если меняются исходные посылки, на которых они возникли.

Так, введение системы компенсаций для рабочих в конце XIX века основывалось на посылке, что работа в промышленности сопряжена с опасностью. Разумеется, с самого начала эта система была направлена на то, чтобы заставить работодателей заботиться об охране труда. Работодатели платили рабочим премии, если у них не было несчастных случаев, что поощряло их стараться сделать рабочие операции еще более безопасными. Однако основной посылкой было все-таки то, что любая работа в промышленности, особенно если она связана с машинами, несет в себе угрозу несчастного случая. Поэтому система компенсаций для рабочих не требовала выяснения, кто виноват в том или ином несчастном случае. Ее целью было просто гарантировать рабочему компенсацию, независимо от того, кто был виноват или что послужило причиной несчастного случая. Сегодня эта посылка отвергнута – всюду, кроме Японии (где система компенсаций до сих пор продолжает прекрасно функционировать). На Западе теперь исходят из того, что промышленные операции должны быть безопасными. Если на производстве происходит несчастный случай, значит, кто-то в этом виноват; как правило, вина падает на работодателя. Раньше компенсации для рабочих были направлены на то, чтобы поощрять как рабочих, так и работодателей повышать охрану труда, а теперь на них смотрят как на наказание. В результате мы имеем полное извращение старой системы: расходы, связанные с нею, неуклонно растут, а удовлетворение от ее функционирования и само качество ее действия столь же неуклонно падают.

Итак, главными факторами, сдерживающими правительственную деятельность, являются следующие: она должна быть единственным способом выполнения какой-либо задачи; она не должна длиться дольше, чем это необходимо, и не должна продолжаться после того, как достигла своей цели; она не должна служить политическим целям, даже если они весьма похвальны, а должна быть четко сконцентрирована на той или иной задаче, поставленной во имя блага общества; и, наконец, посылки, на которых она основана, должны оставаться неизменными. Эти правила незыблемы. Как только им перестают следовать, правительственная деятельность становится «политизированной». А это неизбежно означает быстрое вырождение данного вида правительственной службы.

«Легкие» и «трудные» виды деятельности

Существуют такие виды деятельности, которые правительство просто не в состоянии выполнять хорошо, а иногда даже вообще не может выполнять, хотя кажется, что они отвечают всем требованиям для того, чтобы оно могло с ними успешно справиться. Правительство не может хорошо работать, находясь под давлением со стороны различных групп избирателей с их различными ценностями и требованиями. Правительственная деятельность требует концентрации на одной цели, установления приоритетов и неуклонного их соблюдения.

Тэд Колдери, который, как я уже говорил, первый выступил за то, чтобы отдать муниципальные службы по контракту частным подрядчикам, также различает «легкие» и «трудные» виды правительственной деятельности. Трудные виды деятельности правительство вообще не может выполнять, и уж во всяком случае оно не может их выполнять хорошо. Разница между легкими и трудными видами деятельности состоит в их политической подоплеке. При легком виде деятельности все группы избирателей хотят одного и того же – как это было, например, в XX веке по отношению к почтовой службе. При трудных же видах деятельности различные группы избирателей ожидают и требуют от правительства различных вещей, так как они проповедуют различные ценности и питают различные надежды. В большинстве правительственных программ, принятых после Второй мировой войны – не только в США, но и во многих других странах Запада, – либо давались разные обещания различным группам избирателей, либо делались попытки поставить в выгодное положение одну группу общества за счет другой. В результате правительство запутывалось в противоречиях и очень скоро теряло ориентиры и всякую способность к деятельности. Все эти программы были «трудными».

Этим же различием объясняется, почему бизнес, находящийся в собственности правительства, хорошо идет только в том случае, ес-

ли им занимаются откровенные стяжатели, единственной целью которых является нажива, – такие, например, как монополии короны в XVIII веке (вспомните табачные монополии на Европейском континенте). Как только к всепоглощающей жажде наживы начинают примешиваться политические или социальные ценности, предприятия, являющиеся собственностью правительства, перестают нормально функционировать. Они тут же превращаются в трудный вид деятельности. Примером тому могут служить гигантские убыточные и бездарно руководимые компании, принадлежащие сегодня итальянскому правительству, которые в одно и то же время преследуют целых три цели: заниматься бизнесом, обеспечивать рабочие места и оказывать покровительство политикам и их друзьям.

Сегодня мы начинаем усваивать – правда, пока что только в основных чертах – те уроки, которые преподала нам практика послевоенного периода в отношении правительственной деятельности.

Есть функции, которые, как всем ясно, прямо относятся к компетенции правительства; их исполнение нельзя доверять никому другому, и они никем, кроме самого правительства, не могут быть выполнены. Среди таких функций – правительственная монополия на оборону и вооружения, а также поддержание законности, правопорядка и справедливости в стране, чтобы ее граждане могли спокойно спать по ночам и без страха ходить по улицам; надо сказать, что сто лет назад правительства справлялись с этой задачей намного лучше, чем в большинстве стран сегодня.

Есть также одна намного более сложная и гораздо более противоречивая правительственная функция: как мы любим теперь говорить, правительство должно всегда следить за тем, чтобы «игровое поле» было в оптимальном состоянии. Правительство может установить основные «правила игры», обязательные для всех. Комиссия по ценным бумагам и биржам в Соединенных Штатах Америки успешно работает именно потому, что буквально каждый заинтересован в том, чтобы существовали ясно сформулированные правила, по которым честные люди, будь то покупатели или продавцы ценных бумаг, могли бы заниматься бизнесом, и которые мешали бы заниматься этим делом мошенникам (или, по крайней мере, несколько затрудняли бы для них это занятие).

Другими словами, мы знаем, что правительства могут и должны быть намного активнее, чем либералы XIX века, за которых так ратовал и которых так жаждал Герберт Спенсер. Роль правительства сегодня должна быть гораздо ближе к принципам консерваторов XIX века, которые вводили ограничения на деятельность правительства именно потому, что хотели сделать его сильным и эффективным.

Мы знаем, что не все, что делает правительство, – навсегда. Но прекратить какой-либо вид правительственной деятельности не так-то просто, и этому оказывается упорное сопротивление. Что бы ни делало правительство, это всегда становится «вопросом морали». Поэтому следует с самого начала поставить правительственную деятельность во временные рамки. Любая новая программа и любое новое учреждение должны создаваться на ограниченный – и довольно сжатый – срок, с четким указанием ожидаемых от них результатов, которые должны быть достигнуты в течение этого срока, и с условием прекращения деятельности в случае, если обещанные результаты не будут достигнуты.

Правительства вообще не должны браться за те дела, которые могут быть лучше или даже так же хорошо: выполнены какими-нибудь неправительственными организациями! Важно не то, организован ли данный вид деятельности как «бизнес», целью которого или, по крайней мере, показателем которого является получение прибыли. Важно то, что правительство вообще не должно заниматься такого рода деятельностью. Одним из выходов из такой ситуации является приватизация. Еще один выход в том, что правительство должно превратиться из исполнителя в распорядителя, а сама работа должна быть выполнена подрядчиком со стороны, в соответствии с требованиями правительства.

Чего нельзя купить

Понимание, что существуют границы тому, что правительство может купить, не менее важно, чем понимание, что есть границы тому, что оно может делать. Вложение правительственных денег в целый ряд отраслей может только ухудшить ситуацию. Могут ли, например, деньги правительства изменить общество? И если да, то каким образом?

Проявление сочувствия, конечно, является законной функцией правительства, так же как и защита бедных и угнетенных. Правительство, как указывалось еще в книгах пророков Ветхого Завета, должно быть пастырем для своего народа. Средневековый король давал на коронации торжественную клятву быть для бедных «и отцом, и матерью». Самые успешные программы во всей истории были задуманы для помощи бедным: это «общественные работы» XIX века, введенные с целью дать бедным то, что до этого могли себе позволить только богатые, – канализацию, чистую воду, общественный транспорт, школы и медицинское обслуживание. Деньги, потраченные на эти работы, послужили значительному улучшению окружающей среды, так что даже бедные могли теперь надеяться на пристойное существование.

В нынешнем, XX веке мы тратим гораздо больше правительственных денег на то, чтобы изменить социальные условия бедных. Однако результаты этих затрат почти всегда ничтожны. А в некоторых районах они даже привели к ухудшению ситуации. Самое тяжелое поражение, когда-либо постигшее правительственные программы, предпринятые в период после Второй мировой войны, выпало на долю двух весьма дорогостоящих программ в Америке: одна из них касается строительства жилья для семей с низкими доходами, а вторая – системы благотворительности. Большая часть домов, построенных в Соединенных Штатах Америки для семей с низкими доходами, которые очень дорого обошлись правительству, сейчас покинуты. А там, где кто-то все еще в них живет, стало еще хуже, чем было раньше в трущобах, взамен которых эти дома были построены: здесь царит преступность, люди запуганы, а дома приведены в жуткое состояние и утопают в грязи; всюду полно крыс. С программой «общества всеобщего благоденствия», невзирая на непрерывно растущие затраты, ситуация тоже неуклонно ухудшается. Нас справедливо упрекают в том, что бедные стали еще беднее, еще беспомощнее; их перспективы на будущее становятся тем безнадежнее, чем больше денег уходит на оказание им помощи. Американская программа всеобщего благоденствия в сущности поощряет иждивенческие настроения. Вместо того чтобы пробуждать в людях активность, она их просто парализует.

Ярким контрастом этим провалам является программа приватизации общественного жилья для семей с низкими доходами, находящегося в ведении городских муниципальных советов, которая была предпринята премьер-министром Великобритании Маргарет Тэтчер. Жильцы выкупают свои квартиры и превращаются из съемщиков в их владельцев. Почти что в мгновение ока атмосфера в этих домах, так же как и их внешний вид, резко изменилась. Вряд ли можно ожидать, что эти дома смогут кому-нибудь доставить своим видом эстетическое наслаждение. Но они приобрели вполне пристойный вид, хорошо ухожены и надежны; из трущоб они превратились в жилые кварталы.

Значит ли это, однако, что мы должны отвергнуть саму идею изменения социальных условий при помощи правительственных средств? Многим из нас не хотелось бы этого делать, учитывая поистине острую необходимость в улучшении этих условий. Но как долго можно цепляться за программу, которая не только не дает положительных результатов, но даже, возможно, приносит больше вреда, чем пользы?

Чего не могут сделать налоги

Не стоит продлевать срок действия и другой, еще менее успешной попытки правительства изменить социальные условия – попытки изменить распределение доходов при помощи системы налогообложения.

Оливер Уэндел Холмс, американский судья и ученый в области права, стал широко известен благодаря следующему своему высказыванию: «Власть налога есть власть разрушения». Однако Холмс просто выразил в сжатой формуле то, что всем и так давно было хорошо известно. Налоговая конфискация имущества и налоговый штраф имеют очень длинную историю. Новостью во времена Холмса была только идея относительно того, что налоги могут использоваться и в качестве награды. Они могут использоваться для перераспределения доходов, в особенности доходов богатых в пользу бедных, и таким образом помочь добиться социальной справедливости и экономического равенства.

Впервые эта идея была высказана в начале 1900-х годов «учеными-социалистами» Германии. Эти люди, в одинаковой степени настроенные как против капиталистической эксплуатации, так и против классовой борьбы, проповедуемой марксизмом, занимались в основном историей экономики; они-то и предложили «третий путь» для перераспределения доходов – при помощи системы налогов. Затем, незадолго до Первой мировой войны, английский политик Дэвид Ллойд Джордж в своем докладе по бюджету взял эту идею за основу предложенного им правительственного курса. А после 1918 года она повсеместно легла в основу правительственного курса. Однако в то время, когда Ллойд Джордж предложил свой первый проект бюджета, итальянец Вильфредо Парето, представитель математической школы в политэкономии, сформулировал свой закон распределения доходов, который стал известен как закон Парето. Посвятив всю свою жизнь изучению распределения доходов, Парето пришел к выводу, что правительство не в состоянии его изменить. Его можно слегка модифицировать, опираясь на местные обычаи и ценности; однако в основном распределение доходов зависит только от продуктивности экономики. Чем ниже продуктивность экономики, тем больше разница в доходах. Чем она выше, тем эта разница меньше.

Весь наш опыт в этой области подтверждает закон Парето и доказывает неэффективность политического курса, предложенного Ллойд Джорджем. Налоги, конечно, могут несколько переместить доходы и богатство. Так, налог на наследство, введенный Ллойд Джорджем, в основном привел к экспроприации самых богатых лю-

дей в Англии в 1900 году, а именно, крупных землевладельцев. Но в результате богатство это перешло в руки другой группы богачей – финансистов, промышленников и бизнесменов. В сегодняшней Великобритании неравенство в доходах несколько меньше, чем в 1900 году, но это только благодаря тому, что сильно увеличилась продуктивность ее экономики. И все же, поскольку продуктивность экономики в Великобритании сегодня намного ниже, чем в Западной Германии, то и распределение доходов здесь намного менее однородно – невзирая, между прочим, на функционирование намного более редистрибутивной налоговой системы. Неравенство в Советской России, возможно, так; же велико, как и в Мексике, то есть здесь оно действительно очень велико. Официально в Советской России господствует эгалитаризм. Но, как теперь известно каждому, и особенно самим русским, два миллиона «боссов», входящих в номенклатуру и составляющих один процент населения, наслаждаются здесь всеми мыслимыми привилегиями – в их распоряжении особые магазины и школы, особые больницы и жилые дома, особые дачи и транспортные средства и т. д. и т. п. Это обеспечивает им уровень жизни и реальный доход, как у самых богатых. В Мексике самые богатые тоже составляют около одного процента населения. Советский Союз и Мексика находятся сегодня приблизительно на одном уровне продуктивности как в промышленности, так и в сельском хозяйстве. И только закон Парето может объяснить, почему распределение доходов во всех развитых странах так поразительно схоже, несмотря на колоссальную разницу в налоговых ставках и в структуре систем налогообложения.

Фактически лишь одна-единственная правительственная политика способна изменить распределение доходов и богатства – это инфляция. Она приводит к экспроприации среднего класса населения. Но достигает она этого путем разрушения продуктивности экономики.

Перераспределение доходов при помощи системы налогообложения все еще считается – как среди политиков, так и среди избирателей – самым эффективным орудием социальной политики. Может быть, пришла пора вспомнить старую заповедь: целью налогов является приносить доход государству, причем с наименьшими социальными и экономическими побочными эффектами.

Границы бюджетного государства

В самом конце Первой мировой войны великий экономист того времени Йозеф Шумпетер опубликовал краткий очерк под названием «Der Steuerstaat» («Бюджетное государство»). Размышляя об опыте, приобретенном за время войны, Шумпетер в этом очерке пред-

сказал наступление новой эры в государственных финансах и в политике правительства. Он подчеркнул тот факт, что до Первой мировой войны не существовало правительств с абсолютной властью. Каждое из них могло получить в свое распоряжение при помощи налогов или займов лишь очень незначительный процент – самое большее, пять процентов – национального дохода страны. Однако во время Первой мировой войны каждое воюющее правительство год за годом получало в свое распоряжение гораздо большие суммы: правительства беднейших из воюющих стран – таких, как Австрия и Россия, – превратили с этой целью такую большую часть своего богатства в облигации военного займа, что уже через несколько лет на выплаты по ним стало не хватать всего национального дохода. Это, как предсказывал Шумпетер, приведет к созданию экономики совершенно нового типа, в которой давление инфляции станет типичным явлением. Он предсказал, что это подорвет и политическую систему. Так как доходы правительства на протяжении всей истории были ограниченными, политикам всегда приходилось делать выбор, как лучше их распределить. В ряде случаев им приходилось отказывать. Если же эти ограничения будут сняты, политики больше не смогут оказывать сопротивления каким-либо требованиям – и особенно тем, которые действительно основаны на реальных нуждах, и тем, что взывают к их совести. Таким образом, способность правительства получать доходы будет все больше приводить к тому, что эти средства будут направляться не на продуктивные вложения – например, вложения капитала в новую технологию и орудия производства, которые сами способны создавать в будущем богатство, – а на непродуктивные правительственные затраты с целью перераспределения доходов.

Сейчас мы убедились, что Шумпетер был прав. Но мы также знаем и то, что, несмотря на его предсказания, границы правительственных доходов все же по-прежнему существуют. Правда, теперь они не такие жесткие, как были сто лет назад. Однако же вполне реальные. Существуют определенные границы тому, что правительство действительно может получить в свое распоряжение. Существуют даже еще более жесткие границы для тех доходов, которые правительство может получить, не нанося серьезного ущерба экономике и не подрывая целостности государства. Первым, кто через двадцать лет после предсказаний Шумпетера указал на это, был австрийский экономист Колин Кларк. Накануне Второй мировой войны он выступил с утверждением, что ни одно правительство не может получить в свое распоряжение более четверти валового национального дохода страны или валового личного дохода граждан, не создав при этом угрозы неизбежной инфляции. Мы не знаем, яв-

ляются ли эти 25 процентов абсолютным пределом; есть свидетельство, что эта граница может находиться ближе к 40 процентам. Но она безусловно существует. Самое главное – это то, что увеличение доходов правительства не стимулирует экономику. Оно или приводит к депрессии и в конечном итоге к тому, что мы называем иначе «стагфляцией», или вызывает усиление напряжения в связи с угрозой инфляции. Во всех развитых странах, кроме Японии, уже достигнут предел, за которым правительственные затраты несут в себе угрозу серьезных бедствий. Увеличение доли, забираемой правительством из дохода страны сверх этого предела, уже не приводит к увеличению его доходов: наоборот, они даже могут снизиться.

Молчаливый налоговый бунт

Есть еще одна и, может быть, даже еще более сильная узда, сдерживающая бюджетное государство.

Как только доля, забираемая правительством, особенно если она собирается через налоги, превышает определенный процент валового национального продукта или валового личного дохода – эта цифра колеблется где-то между 35 и 40 процентами, – начинается молчаливый, но весьма ощутимый «налоговый бунт». Люди перестают работать: что толку в работе, если дополнительный доход все равно уходит на налоги? Но что даже еще хуже – люди начинают мошенничать. Во всех странах, где налоги приближаются или даже превышают 40 процентов валового личного дохода, возникает «серая» экономика. До 1960 года в Соединенных Штатах Америки почти не наблюдалось мошенничества при уплате налогов.

Насколько велик здесь объем «серой» экономики теперь, нам неизвестно – по вполне понятным причинам, соответствующей статистики просто не существует; однако считается, что она составляет до 15 процентов объема официальной экономики. В таких странах, как Швеция, ее объем еще выше, вплоть до 30 процентов. В коммунистическом Китае правительственные экономисты утверждают, что она составляет от одной трети до половины объема всей экономики. В Италии, как всем известно, «серая» экономика отличается потрясающей динамичностью: в Северной Италии в течение последних 20 лет наблюдался дефицит рабочей силы, в то время как по официальной статистике безработица достигала 20 процентов. Ту же картину мы видим в Испании. Официальная безработица превышает здесь 20 процентов. А статистика потребительских расходов свидетельствует о том, что она ниже 10 процентов.

Попытки искоренить или хотя бы сократить объем «серой» экономики не приносят результатов, пока налоговые ставки остаются вы-

сокими. Фактически, хотя все осуждают существование «серой» экономики, большинство населения не только участвует в ней, но даже находит ей моральное оправдание и считает, что это – проявление «ума». Однако существование «серой» экономики подрывает моральное единство общества. Оно порождает опасный политический яд, именуемый цинизмом. Семьдесят лет назад Шумпетер предупредил нас, что инфляция разрушит свободное общество. Через 25 лет, в 1942 году, он еще раз повторил свое предостережение в книге «Capitalism, Socialism and Democraty» («Капитализм, социализм и демократия»). Инфляция, охватившая Европу после Первой мировой войны и особенно сильно поразившая Германию, была ярким подтверждением правоты Шумпетера. Молчаливый налоговый бунт «серой» экономики – это тоже яд, хотя и медленно действующий.

Следует ли сделать из этого вывод, что мы приближаемся к концу периода, когда правительство не признавало существования границ – будь то в отношении своей деятельности, способности изменить общество или получения доходов? Первые признаки этого налицо. По крайней мере политики знают, что никто уже больше не верит их обещаниям. Так что вполне возможно, что мы, перефразируя термин Шумпетера, приближаемся к концу периода «затратного государства».

Признаем ли мы опять существование границы для возможности со стороны правительства увеличивать свои доходы – неважно, путем повышения налогов или путем займов? Научимся ли мы опять исходить при принятии решений из имеющихся бюджетных ресурсов, а не из желаемого размера затрат? Научимся ли мы опять иногда говорить «нет»? Принимать какие-либо решения вообще дело рискованное; этим вряд ли приобретешь популярность. Но, может быть, мы все-таки уже готовы признать тот факт, что принятие решения – это именно то, чем должны заниматься политики.