

В ЭКОНОМИКЕ

ЛЮДИ



ЭЛИС РИВЛИН провела на государственной службе тридцать с лишним лет, большую часть из которых она пыталась держать под контролем бюджеты, включая государственный бюджет США. Когда в 1994 году она пришла в Административно-бюджетное управление Белого дома, она унаследовала от своих предшественников дефицит бюджета, существенно превышавший 200 млрд долларов, который требовал неотложного внимания. К 1998 году, всего лишь через два года после ее ухода с этого поста, огромный дефицит бюджета превратился в значительный профицит — достижение, которое Ривлин относит на счет усилий обеих политических партий США, а также превосходных показателей развития экономики.

Ранее Ривлин работала помощником министра по вопросам планирования и оценки в министерстве здравоохранения, образования и социального обеспечения. Находясь в этой должности, она приобрела опыт в тех областях, которые часто подпадают под сокращение, когда требуется сбалансировать бюджет, — здравоохранении, социальной защите и социальном обеспечении. Таким образом, с таким богатым опытом работы Ривлин идеально подходит для того, чтобы прокомментировать те вопросы налогово-бюджетной политики, которые сегодня пытаются разрешить многие промышленно развитые страны, в том числе США и государства-члены Европейского союза.

Ривлин работала в Институте Брукинга в 1971 году, когда она написала книгу «Систематический подход к социальным мероприятиям» (“Systematic Thinking for Social Action”), темой которой было использование анализа экономической политики для повышения эффективности социальных программ. Сегодня она говорит об этой книге так: «Я считала, что ее жизнь будет очень недолгой, так как мы решим эти проблемы и пойдем дальше». Однако, отмечает она со смехом, «некоторые преподаватели до сих пор включают эту книгу в список литературы для своих студентов». Ряд затронутых ею проблем сохранил актуальность в 1992 году, когда Ривлин написала «Возрождение американской мечты» (“Reviving the American Dream”). Так, на протяжении почти двух десятилетий показатели развития экономики США были низкими, и американцы были обеспокоены своим экономическим будущим. Кроме того, писала она, «политическая система, по-видимому, не позволяет предпринимать решительные действия, такие как ликвидация дефицита федерального бюджета и совершенствование системы образования, которые могли бы улучшить экономические перспективы». Но она не считала стоявшие перед страной проблемы непреодолимыми. «Мы найдем способы их решить», — писала она.

Чем больше изменений...

Проблемы, стоящие перед США в начале двадцать первого века, поразительно похожи на те, которые Ривлин описала более десяти лет назад, а некоторые из них, возможно, стали

сегодня еще острее — это дефицит бюджета, неравенство доходов, рост стоимости медицинского обслуживания, неудовлетворительный уровень образования и подготовки кадров. Она утверждает, что «в конкурентной глобальной экономике просто необходимо заниматься этими проблемами — решить их полностью нельзя, но можно добиться улучшения ситуации». Не являются они также уникальными только для США. В частности, «рост стоимости медицинского обслуживания — проблема всех развитых стран, но теперь мы знаем способы решения медицинских проблем, неизвестные прежде». Она настаивает на том, что самая богатая страна в мире может позволить себе более высокое качество медицинского обслуживания для всего населения, а также более качественное обучение и школы.

В основе рекомендаций Ривлин на 1990-е годы лежал тезис о том, что было бы хорошо разобраться в вопросах федерализма, «чтобы люди лучше понимали, чем занимается каждый уровень государственного управления». Теперь она говорит, что в последние годы федеральное правительство предоставило штатам больше возможностей влиять на происходящее. Но сегодняшнее разделение труда в США по-прежнему представляется неоптимальным. Ривлин отмечает, что вопросы образования, жилья, коммунальных услуг и борьбы с преступностью лучше всего решаются на уровне штата или местного самоуправления, тогда как вопросы крупных трансфертов, например, на социальное обеспечение, и проблемы, выходящие за рамки отдельных штатов, такие как загрязнение окружающей среды, лучше

всего решать на федеральном уровне. Однако на практике это не происходит, и, по мнению Ривлин, причина заключается в том, что избирателей больше волнуют наиболее близкие им проблемы. В результате, указывает Ривлин, кандидаты в президенты часто считают нужным говорить, что они могут устранить любую проблему, даже если федеральное правительство недостаточно хорошо приспособлено для решения тех или иных конкретных задач. В противном случае могло бы показаться, что кандидатов не интересуют проблемы избирателей.

Представляется, что по крайней мере одной проблемы, стоявшей перед страной в 1992 году, — замедления роста производительности, — уже не существует. «В 1990-х годах, когда рост производительности неожиданно ускорился, никто толком не понимал, что это значит», — говорит Ривлин. Люди задавались вопросом, носит ли это явление временный характер или оно каким-то образом связано с экономическим ростом, темпы которого также повысились, либо с появлением какой-то новой технологии. Ривлин и ее коллега по Институту Брукинга Роберт Э. Литан написали книгу о влиянии Интернета на производительность. «Теперь мы знаем, что ускорение роста производительности не может длиться бесконечно, но оно было значительным и продолжалось в течение всего спада и последовавшего за ним периода застоя экономики», — говорит она. Она и Литан писали, что революция лишь начинается, и ее влияние будет ощущаться в течение

Позиция эксперта по бюджету

Государственная служащая подчеркивает значение сокращения чрезмерного дефицита

Элиса Дил беседует с Элис Ривлин

целого ряда лет. Если они правы, то в ближайшем будущем рост производительности не прекратится.

«Укращение» бюджета

Из всех постов, которые занимала Ривлин, она больше всего гордится результатами своей работы в качестве первого директора Бюджетного управления Конгресса США. «В каком-то смысле это была предпринимательская деятельность, — говорит она об управлении, которое возглавляла с 1975 по 1983 год. — Мы должны были создать новую организацию, а ожидания были неопределенными». Это объяснялось отсутствием четких указаний Конгресса относительно того, чем именно должно было заниматься это управление, кроме предоставления количественных данных и результатов анализа, подобных тем, которые президент получает от Административно-бюджетного управления. По существу, объясняет Ривлин, «Палата представителей и Сенат имели разные пожелания». Палата представителей хотела видеть в нем скорее счетное подразделение, а Сенат — аналитическое. «Я полагаю, что мы добились и того, и другого, — говорит она, — что было нелегко, учитывая крайне политизированную атмосферу». Бюджетным управлением Конгресса руководили и республиканцы, и демократы, и, по мнению Ривлин, оно проводит качественную, серьезную и беспристрастную работу и пользуется широким уважением.

Самой Ривлин дают такую же характеристику. Заместитель председателя Совета управляющих Федеральной резервной системы Роджер У. Фергюсон сообщил редакции «Финансов & развития», что на протяжении почти сорока лет, проведенных Ривлин в самых или почти самых верхних эшелонах разработки экономической политики США, «она сохраняла уважение и доверие демократов и республиканцев, либералов и консерваторов, всех и каждого». По его словам, она не только умеет работать с людьми, но и «руководствуется результатами обоснованного анализа».

Когда в 1996 году Ривлин стала заместителем председателя Совета управляющих ФРС, она приступила к работе, желая улучшить эту систему. В ответ на вопрос о том, удалось ли ей достичь своих целей, Ривлин отмечает: «Я работала в Федеральной резервной системе всего три года, а эта организация меняется медленно». В то время существовало беспокойство относительно того, достаточно ли быстро ФРС модернизирует свою платежную систему. «В США, как вам известно, используется множество бумажных [банковских] чеков, и ФРС обрабатывает эти чеки, — говорит Ривлин, смеясь. — А европейцы удивляются, зачем в современную эпоху люди отправляют платежи на маленьких листочках бумаги, которые приходится перевозить на грузовиках и самолетах?» Хотя она не считает это своей заслугой, но говорит, что с тех пор количество чеков значительно сократилось.

По мнению нынешнего члена Совета ФРС Эдварда М. Грэмлича, деятельность Ривлин оставила в Совете большой след. Она играла важнейшую роль в разработке денежно-кредитной политики, а также как председатель комитета по анализу роли ФРС в системе розничных платежей. «Элис мыслит нестандартно, — сказал он редакции «Ф&Р». — Она приходит в организацию и говорит, что необходимо изменить методы работы, и разрабатывает новый процесс». С этим согласен и Фергюсон. Вопрос о роли ФРС в системе розничных платежей «в период работы Ривлин был одним из самых острых вопросов, не связанных с денежно-кредитной и экономической политикой». В конечном счете комитет принял решение, что ФРС будет продолжать свое участие в системе розничных платежей. По словам Фергюсона, хотя важнее всего был

окончательный итог, «процесс, который использовала Элис, также имел большое значение». Он был прозрачным, открытым и опирался на консультации, что придавало ему обоснованность. Как следствие, обоснованным стал и итог.

Эти трудные проблемы

Какие пути решения современных бюджетных проблем в США может предложить эксперт по вопросам сбалансированности бюджета? И что она может сказать в ответ на предложение председателя ФРС Алана Гринспена о том, что для преодоления дефицита нужно сокращать пособия по социальному обеспечению, а не повышать налоги? Ривлин говорит, что при планировании сокращения налогов прогнозировался значительный профицит федерального бюджета. Но вследствие террористических нападения 11 сентября, экономического спада и войны в Ираке, отмечает она, США «будут испытывать очень крупный дефицит бюджета в течение следующих 10 лет — примерно 3,5 процента ВВП. В дальнейшем ситуация ухудшится из-за выхода на пенсию поколения послевоенного демографического взрыва». А перспектива выхода на пенсию этого поколения, указывает она, прогнозировалась давно и не должна никого удивлять.

Ривлин согласна с Гринспеном в том, что крупный дефицит необходимо понизить. Несмотря на сохранение устойчивого роста экономики США, «крупные постоянные дефициты неблагоприятно сказываются на экономическом росте: они ведут к повышению процентных ставок, делают США более зависимыми от остального мира и переносят бремя государства на будущие поколения». Кроме того, важно будет установить контроль над размером дефицита, с тем чтобы инвесторы в США и за рубежом продолжали считать США хорошим местом для вложения денег.

Что касается необходимых шагов, по ее мнению, потребуются сочетание повышения доходов и серьезного ограничения расходов, которое частично может осуществляться за счет социальных программ. Но она утверждает, что Трастовый фонд социального обеспечения можно сбалансировать, не прибегая к радикальным сокращениям пособий, например, путем индексации социального обеспечения по какому-либо более точному показателю стоимости жизни (это не новая идея, добавляет она) и дальнейшего повышения пенсионного возраста. Намного более сложную проблему, утверждает она, представляет «Медикэйр» (государственная программа медицинского страхования США для людей в возрасте 65 лет и старше), так как расходы на нее будут намного превышать доходы. По мнению Ривлин, в необходимости определенного повышения доходов нет ничего удивительного, поскольку они снизились до уровня менее 16 процентов ВВП, тогда как в прошлом они составляли примерно 18–19 процентов ВВП.

Ривлин не считает, что в целом расходы США в государственном секторе слишком высоки. Наоборот, она указывает на две проблемы, требующие внимания: модернизацию инфраструктуры, которая будет способствовать повышению производительности и будущему экономическому росту, и повышение зарплаток низкооплачиваемых работников. Последняя проблема, объясняет она, заключается в том, что люди, не имеющие высшего или хорошего технического образования, отстают от других. Кроме дополнительного образования и улучшения профессионального обучения, важно более широко обеспечить низкооплачиваемые слои населения услугами здравоохранения, расширить их доступ к качественной первичной медицинской помощи и создать альтернативы отделению неотложной помощи в районах с низкими доходами.

Однако США — не единственная промышленно развивающаяся страна, испытывающая бюджетные трудности. Страны Европейского союза ведут борьбу со своими собственными проблемами (см. статьи, посвященные европейским странам, в настоящем номере). А Ривлин, как оказалось, писала свой диплом бакалавра, защищенный с отличием, на тему о европейской экономической интеграции в то время, когда единая валюта была идеей отдаленного будущего. Очевидно, говорит она, в 1952 году это был прозорливый выбор темы. Ривлин считает Европейский союз увлекательным экспериментом, за которым будет интересно наблюдать, учитывая, что он быстро расширяется, хотя его задачи еще не полностью решены даже в первоначальных государствах-членах. Размышляя о некоторых его нынешних трудностях, она утверждает, что они имеют главным образом политический характер: «Глядя с американской точки зрения, я полагаю, что добиться более гибких рынков труда и консолидации финансовых услуг между различными государствами Европы вполне реально, но этот процесс будет идти медленно».

Что касается налогово-бюджетных трудностей Европейского союза, по мнению Ривлин, Пакт о стабильности и росте представляет собой попытку разрешить сложную проблему проведения общей денежно-кредитной политики в отсутствие общей налогово-бюджетной политики. Хотя пакт предусматривает соблюдение минимальной дисциплины, ограничивая дефицит 3 процентами ВВП, Ривлин считает, что удержание дефицита в рамках лимита не всегда является правильной налоговой-бюджетной политикой для страны в период спада, а применение санкций в случае превышения лимита может ухудшить ситуацию. И все же, по ее мнению, Пакт о стабильности и росте имеет определенный потенциал и является отправной точкой в стремлении скоординировать налогово-бюджетную политику в зоне евро.

Превращение идеалиста в «титана» государственной политики

В 1958 году, когда Ривлин получила степень доктора экономических наук в Рэдклифф-колледже, немногие из женщин выбирали работу в этой области. (По существу, в 1958 году из всех женщин в возрасте старше 20 лет работало менее 35 процентов.) В начале учебы Ривлин специализировалась по истории, но затем остановила свой выбор на экономике, поскольку эта специальность давала более конкретный набор инструментов для достижения реальных результатов. «Моя юность пришлась на Вторую мировую войну, — поясняет она, — и наше поколение было очень идеалистичным. Мы все думали, что спасем мир, и войн больше не будет». И, несмотря на целую серию вооруженных конфликтов во второй половине двадцатого века, она сохраняет свой оптимизм.

Ривлин действительно добилась реальных результатов. Она внесла признанный вклад в разработку обоснованной государственной политики и в борьбу за равноправие женщин, получив награды от Совета по повышению эффективности государственного управления, Института исследований и просвещения по вопросам положения женщин и Комитета по положению женщин в экономической профессии Американской экономической ассоциации, а также ряд других. Возможно, профессия экономиста привлекает немногих женщин, но Ривлин сделала все от нее зависящее в этой области.

В свои 73 года она не собирается уходить на пенсию, поскольку ей очень нравится то, что она делает. В 1999 году она вернулась в Институт Брукинса на должность старшего научного сотрудника и снова обратилась к теме бюджетного де-

фицита. Она была одним из редакторов опубликованной Институтом Брукинса в начале 2004 года работы «Восстановление устойчивости в налогово-бюджетной сфере: методы обеспечения сбалансированности бюджета» (“Restoring Fiscal Sanity: How to Balance the Budget”), где излагаются три плана преодоления бюджетного дефицита в течение следующих 10 лет. Один из них опирается главным образом на сокращение расходов, второй — на повышение налогов, а третий представляет собой сочетание этих мер при сохранении государственного сектора приблизительно в тех же масштабах, но с перераспределением расходов. В этой написанной простым языком работе четко изложены болезненные и политически трудные варианты экономической политики, имеющиеся у правительства США.

Но это не все, чем занимается Ривлин. В течение двух лет, пока поездки на работу не стали слишком утомительными, она преподавала в Нью-Йоркском университете «Новая школа». Затем она получила предложение преподавать экономическую политику в Институте государственной политики Джорджтаунского университета, где она работает в должности приглашенного профессора. «Мне это очень нравится», — просто говорит она. И неудивительно. Джуди Фелдер, профессор государственной политики и декан Института, считает Ривлин выдающимся преподавателем. Она говорит: «Ее студенты приходят в восторг от возможности учиться у нее, что у всех нас вызывает зависть».

Хотя может создаться впечатление, что вся жизнь Ривлин проходит в работе, это не так. Она сообщает, что состоит в клубе любителей книги, «как и все». В этом клубе читают самую разную художественную литературу, как классическую, так и более современную. Одно из правил клуба, которое должно нравиться Ривлин, имеющей твердые убеждения в бюджетных вопросах, заключается в том, что группа выбирает для чтения только те книги, которые уже вышли в мягкой обложке. Кроме того, в перерывах между балансированием бюджетов она находила время для пеших прогулок и другого отдыха на природе, а также для воспитания троих детей вместе с мужем Сидни Уинтером, тоже экономистом. Но, объясняет она, в ее вылазках на природу был длительный перерыв, когда дети были маленькими и она уделяла им очень много внимания. Она вернулась к этим занятиям после того, как дети достаточно подросли, чтобы можно брать их с собой. «Походы в большие горы начались несколько позже», — добавляет она, имея в виду свои увлекательные путешествия на Аляску, в Колорадо, Перу и Гималаи.

Сидя в своем простом кабинете в Институте Брукинса, Ривлин представляется беспокойной даже тогда, когда любезно отвечает на вопросы. Она сцепляет и расцепляет руки, вертит в руках резиновое колечко, наклоняется вперед и откидывается в кресле. Она выглядит как человек, который очень занят, и которому не терпится вернуться к своему делу. ■

Элиса Дил — сотрудник редакции журнала «Финансы & развитие».

Литература:

Litan, Robert E., and Alice Rivlin, 2001, Beyond the Dot.coms: The Economic Promise of the Internet (Washington: Brookings Institution).

Rivlin, Alice M., 1971, Systematic Thinking for Social Action (Washington: Brookings Institution).

———, 1992, Reviving the American Dream: The Economy, the States & the Federal Government (Washington: Brookings Institution).

———, and Isabel Sawhill, eds., 2004, Restoring Fiscal Sanity: How to Balance the Budget (Washington: Brookings Institution).