
ЗА ПРЕДЕЛАМИ СОЦИАЛИЗМА И КАПИТАЛИЗМА: РАЗВИВАЮЩЕЕСЯ ОБЩЕСТВО

РАССЕЛЛ Л. АКОФФ

Университет штата Пенсильвания,
Филадельфия, США
RLAckoff@aol.com

Предлагается идеализированный проект государственного устройства, свободного от недостатков капитализма и социализма, применительно к США.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данную тему невозможно адекватно отобразить в одной статье, даже такой пространной, как эта. В ней я могу лишь сделать предположения о некоторых основных чертах возможного «третьего пути». Каждая из этих особенностей заслуживает намного более глубокого размышления и обсуждения, чем я уделил им здесь. Однако моя цель состоит не в том, чтобы завершить дискуссию, а в том, чтобы ее начать; и не в том, чтобы достичь согласия, а в том, чтобы стимулировать стремление достичь его. Предстоит проделать еще много работы.

ВВЕДЕНИЕ

В данной статье я обращаюсь к следующему вопросу: *возможен ли такой способ организации общества, который бы стимулировал большее общественное и индивидуальное развитие, чем это делают социализм и капитализм?* Конечно, социализм и капитализм являются не строго определенными конкретными способами организации общества, а классами таких способов. Существует много вариантов каждого, как может быть много разновидностей и любого «третьего пути».

Развитость общества – это такое его качество, которое может располагаться на шкале между неразвитым (или слабо развитым) и высоко (или более) развитым, с множеством промежуточных состояний. Уровень

развития общества – это уровень его способности удовлетворять нужды и законные желания своих членов и большей системы, в которую оно входит как часть вместе с другими обществами, составляющими эту систему. Развитие есть расширение возможностей, усиление способности, компетентности. Законными желаниями являются те, удовлетворение которых не лишает других их возможностей удовлетворять свои нужды или законные желания. Развитие – это результат приобретения знаний, что проявляется в *качестве* жизни, которое может быть реализовано, – в отличие от роста, который является результатом материальных приобретений и выражается в достигнутом *уровне* жизни. Развитие состоит не в том, как много благ имеет общество, а в том, как много оно может сделать с теми благами, которыми располагает. Нехватка ресурсов предотвращает рост, но не является препятствием для развития.

Я не знаю ни одной страны, которая поднялась бы со среднего на высокий уровень развития на основе капиталистической экономики. И не могу припомнить ни одной среднеразвитой страны, которая стала высокоразвитой, используя социалистическую или коммунистическую экономику. Даже если это наблюдение верно не на все сто процентов, оно весьма значительно. Оно означает, что ни социализм, ни капитализм не являются эффективными на всех стадиях общественного развития. Более того, я полагаю, что они не являются наиболее эффективными способами общественного развития ни на какой стадии. Я представляю их себе как тезис и антитезис. Следовательно, должен существовать и своего рода их синтез. Мне кажется, мы имеем достаточно примеров их провалов в обеспечении непрерывного развития, чтобы иметь основания для проектирования чего-то лучшего.

Еще более важно то, что типы развития, порождаемые и капитализмом, и социализмом, оставляют желать много лучшего. Говоря в общем, социалистические экономики были лучшими в том, как распределять блага, но не в том, как их производить. Фактически многие из них нуждались в потреблении больших благ, чем производили, и поэтому заканчивали распределением бедности. Справедливое распределение бедности не является приемлемой общественной целью. С другой стороны, развитые капиталистические страны гораздо лучше проявили себя в производстве благ, нежели в их распределении. Неправильное распределение благ и доходов в этих странах вызывает нарастающую тревогу. В Соединенных Штатах почти 40 миллионов человек живут в бедности, а это в несколько раз больше населения Швеции. В мире из 192 стран 162 страны имеют население, не превышающее численность бедняков в США.

Более того, дети родителей, живущих в бедности в высокоразвитых странах, имеют большую вероятность стать бедными, чем дети состоятельных родителей. Бедность стала социально наследуемой характеристикой во многих высокоразвитых капиталистических странах.

Большинство, если не все, из высокоразвитых стран имеют рыночную экономику и обычно, хотя и не обязательно, являются демократическими. С другой стороны, слаборазвитые страны, как правило, управляются автократично. Однако существовали и демократические социалистические общества, и автократические капиталистические. Шкала «автократия – демократия» относится к *политическому* функционированию общества; шкала «автократия – капитализм» – к его *экономическому* функционированию. Эти шкалы подобны двум сторонам одной монеты: хотя они разные и могут рассматриваться порознь, их нельзя разделить. Они взаимосвязаны и взаимозависимы. Чтобы выйти за пределы социализма и капитализма, мы должны также выйти за пределы демократии в ее существующей форме. Её современная форма далека от идеальной.

ДЕМОКРАТИЯ

Идеальная демократия должна отвечать трем условиям:

1. *Каждый из тех, кого может затронуть принимаемое решение, должен иметь возможность прямо или косвенно участвовать в принятии этого решения.*

Косвенное участие должно осуществляться через представителей, избранных теми, кто затрагивается непосредственно. Те дети или взрослые, которые потенциально затрагиваются решением, но не способны осознать суть дела, должны быть представлены людьми, избранными теми, кто несет ответственность за их социальное обеспечение.

2. *Любой, обладающий властью над другими, должен быть подвержен коллективной власти других над ним.*

В демократии не существует окончательной неподвластной власти; власть в ней не линейна, а циркулярна. Правление в ней не имеет «верха» и «низа».

3. *Индивид или группа может делать что угодно при условии, что это не затрагивает интересов других субъектов. Если это может коснуться других, действие должно получить согласие их или их представителей.*

Все права человека следуют из этого принципа. Свобода не включает свободу ограничивать свободу другого, если этот другой не пытается ограничить свободу других. Те, кто лишает свободы других, должен быть лишен своей свободы.

Когда было создано правительство Соединенных Штатов, оно приняло эти условия за двумя примечательными исключениями. Самым большим городом США во время принятия Конституции был Нью-Йорк с населением в 32 000 человек, вторым шла Филадельфия с 20 000 населения. Была всего дюжина городов с населением более 10 000. Население всей

страны едва превышало два миллиона человек, в значительной мере все эти сообщества управлялись общегородскими сходами. В одном нынешнем Нью-Йорке живет в четыре раза больше людей, чем во всей стране во времена проектирования ее демократии. И этот проект до сих пор не адаптировался к изменениям численности нации, как и к другим типам изменений.

Удивительно ли, что многие не верят в значимость своего голоса, который является столь малой частью голосующей публики? Редко более 50% избирателей принимают участие в местных, региональных или общегосударственных выборах. Ни один американский президент не был избран большинством всех имеющих право голоса, во всяком случае, с тех пор, как я стал избирателем. (Автору в 2009 г. исполнилось 90 лет. – *Прим. перев.*).

Многие так называемые демократии изначально лишали права голоса по признаку расы или пола, а в некоторых случаях – религии. Сегрегация и дискриминация меньшинств, в том числе сексуальных, и сейчас свирепствует во многих обществах, считающихся демократиями.

Таким образом, очевидно, что даже в самых развитых странах существуют большие перспективы для улучшения как в распределении и доходов, возможностей, так и в способности участвовать в принятии общественных решений.

Преобразования в обществе весьма трудны, особенно если не создано разделяемого всеми представления, каким должно быть преобразованное общество. Видение общества с политэкономией более желаемой, нежели любая из существующих, трудно сформулировать из-за ограничений, реальных или воображаемых, наложенных на наше мышление существующим положением дел. Поэтому если мы желаем сформулировать такое видение, опыт подсказывает, что нам следует предположить, что существующая система внезапно вообще исчезла и что мы вольны заменить ее любой желаемой системой, безо всяких ограничений – кроме тех, которые накладываются средой, в которой нам предстоит действовать. Уж если мы не знаем, что мы стали бы делать, если бы могли делать что угодно, то как мы можем знать, что делать, если мы этого не можем?

И в самом деле, если бы мы могли переделать мир, мы бы создали гораздо лучшие сообщества, а не смирились с теми, какие есть: должны быть устранены такие ограничения, как необходимость в вооруженных силах, наличие множества разных валют, шпионаж, таможенная инспекция, ограничения на иммиграцию и эмиграцию. Но я не пытаюсь здесь перепроектировать весь мир, а только общество в том мире, который существует.

Проектирование, проводимое без ограничений за исключением ограничений внешних, я называю «идеализированным», не потому, что оно идеально, а потому что оно *направлено на поиск идеала*. Оно не утопич-

но, т.к. порождает проект, который со временем может улучшаться. В отличие от утопичной Республики Платона, идеализированный проект должен дать динамическое видение, которое непрерывно подлежит модификации и улучшению.

Проект общества за пределами социализма и капитализма, представляемый здесь, можно разделить на следующие части:

Форма правления.

Гражданство.

Выборы.

Функции и процедуры управления.

Консенсус.

Избавление от бюрократизма и монополии правительства.

Налогообложение.

Общественная система принятия решений.

Социальные пособия и бедность.

Справедливая доступность образования.

Равный доступ к здравоохранению.

Собственность и производство благ.

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

Самый нижний, базовый блок управления должен быть достаточно мал, чтобы обеспечивать возможность значимого участия *всех* принадлежащих к нему членов общества. Каждый базовый блок (уровня 1) должен быть представительным комитетом, который должен править путем «общественных обсуждений». Базовый (нижнего уровня) политический блок должен состоять не более чем из 100 имеющих право голоса, – жителей городского дома, квартала или небольшой деревни. Каждый базовый блок должен избрать из своей среды лидера. Лидеры от не более 10 соседствующих базовых блоков образуют блок управления уровня 2. Блоки уровня 2 должны быть подотчетны и ответственны перед составляющими его блоками 1-го уровня. В свою очередь, лидеры блоков 2-го уровня образуют блоки 3-го уровня и так далее, вплоть до общенационального блока. Блок самого верхнего уровня представляет общество в целом, а базовые блоки будут исходным источником власти и ресурсов. Я называю такую структуру власти *низорархией* (lowerarchy), поскольку она протекает снизу вверх, в резком отличии от *иерархии* (hierarchy)¹.

¹ Возникает терминологическая проблема: нужно отличить древовидную структуру делегирования власти сверху вниз от такого же дерева, но с делегированием власти снизу вверх. Автор вводит, в противоположность термину *hierarchy* (иерархия), изобретенный им термин *lowerarchy*, который переводчик предлагает отобразить словом *низорархия* (Прим. перев.).

Глав каждого из блоков верхних уровней должны избирать члены входящих в их состав базовых блоков. Каждый следующий уровень правления состоит из лидеров составляющих его блоков. Каждый избранный лидером верхнего блока (кроме базового) замещается другим представителем того блока, из которого он вышел. Например, если лидер блока 1-го уровня избран главой блока 2-го уровня, блок 1-го уровня должен избрать себе нового лидера.

Лидеры каждого блока, независимо от уровня, должны избираться (описанным выше способом) членами всех тех блоков 1-го уровня, из которых исходят блоки остальных уровней. Это означает, что все избиратели должны участвовать в выборах лидеров всех верхних блоков, частями которых их базовые блоки являются.

Каждый блок должен выдвигать по крайней мере двух кандидатов на пост своего лидера. Другие чиновники, такие как главы функциональных блоков (департаментов), необходимых на каждом уровне управления, должны избираться членами того блока, которому они будут принадлежать. Их заработные платы и условия службы должны определяться теми блоками, к которым они принадлежат.

Выборы должны сводиться к избранию только глав блоков. Поэтому число выборных должностей будет значительно меньше, чем в нынешней системе всеобщих выборов во многих странах.

Лидеры блоков всех уровней (кроме 1-го) должны принимать участие в заседаниях блоков ближайших к ним уровней. Например, лидер блока 2-го уровня должен посещать заседания всех своих блоков 1-го уровня; лидеры блоков 3-го уровня должны участвовать в заседаниях связанных с ними блоков 2-го уровня.

Лидеры блоков каждого уровня (за исключением самого верхнего) должны также посещать заседания блока, в который их блоки входят как часть. Например, лидер блока 2-го уровня должен участвовать в заседаниях того блока 3-го уровня, частью которого является его блок. Это значит, что лидеры всех блоков (за исключением окончательных) должны участвовать в работе трёх разных уровней – своего, ближайших блоков нижнего уровня и ближайшего верхнего блока.

Таким образом, лидеры блоков – за исключением лидеров базовых блоков, блока наивысшего уровня и блоков, непосредственно ему подчиненных, – будут взаимодействовать напрямую с лидерами и персоналом пяти разных уровней управления: двух вышестоящих, двух нижестоящих и своего собственного.

Те лидеры, кто находится на один уровень ниже наивысшего органа, будут взаимодействовать с лидерами четырех уровней, а те, кто принадлежит базовому блоку, – с лидерами трёх верхних уровней и с рядовыми гражданами первого уровня. Такие взаимодействия обеспечат координа-

цию планов и политик на одном уровне и их интеграцию между разными уровнями. Такая схема должна также сократить конфликты, которые часто возникают из-за принятия решений на одном уровне, которые затрагивают соседние уровни, но разрабатываются без учета мнений и участия верхнего и нижнего уровней.

Если базовые блоки содержат около 100 избирателей, а блоки остальных уровней образуются объединением десятка блоков нижнего уровня, то количества избирателей, представляемых каждым уровнем, будут примерно такими, как в табл. 1. Эти цифры не абсолютны. Несколько факторов могут влиять на количество и размеры блоков. Например, плотность и разбросанность населения. В некоторых местностях сотня человек может быть рассеяна на очень большой площади. С другой стороны, городской квартал с одним офисным зданием может содержать тысячи людей. В таком случае в качестве базовых блоков могут служить меньшие площади (дома, подъезды, этажи и пр.).

Те, кто работает на территории, но не проживает на ней, например в квартале, содержащем торговый центр, музей, официальное здание, должны быть членами базисного блока, управляющего этой территорией. Люди, имеющие много домов в разных местах, должны участвовать в управлении каждым базовым блоком, в котором они имеют жилье или основное место работы. Однако выбирать лидеров блока гражданин может только в том блоке, где проживает постоянно. Многие живут, работают или развлекаются в разных местах. Их участие в правлении не должно ограничиваться местом их проживания.

Любой блок, кроме наивысшего, должен иметь право выйти из состава блока своего уровня с согласия трех четвертей (или другого определённого законом большинства) своих избирателей. Это может повлечь за собой расходы для блока, из которого выходит его член. Например, больший блок, из которого выходит меньший, может быть вынужден установить

Таблица 1

Возможные размеры блоков

Уровень блока	Охват избирателей
1	100
2	1 000
3	10 000
4	100 000
5	1 000 000
6	10 000 000
7	100 000 000
8	1 000 000 000

таможенные и иммиграционные контрольные пункты на границе выходящего блока. Эти расходы должен нести выходящий блок. Споры относительно размеров и способов платежей должны улаживаться путем переговоров или через арбитраж стороной, приемлемой для всех участвующих блоков. Затрату на эту услугу должны нести все участвующие блоки.

Пример корпоративной низорархии: Visa

Низорархическая структура была опробована в нескольких частных организациях, примером чего может служить корпорация Visa.

Пример радикально децентрализованной организации, в которой исходная власть поднимается снизу, дает Visa, чьи пользователи являются ее владельцами. Основатель корпорации Visa Du Hok назвал эту компанию «перевернутым холдингом». В противоположность холдингу, т.е. одной компании, владеющей многими другими компаниями, Visa является компанией, которой владеют банки и другие институты, выпускающие карточки Visa. Они являются одновременно ее владельцами и ее пользователями. Во многих случаях они являются еще и ее поставщиками.

Организационная структура корпорации Visa намеренно была спроектирована как «федеративная» система и включает в себя серию региональных, национальных и интернациональных организаций, каждую с ее собственными членами и советом директоров. Каждый организационный уровень получает свою власть не от верхних, а от нижних уровней. Решения принимаются голосованием советами на различных уровнях, с двух-трёхмесячным циклом прохождения вопроса через все уровни. Например, члены корпорации Visa голосовали по вопросу стоимости услуг для себя по всем операциям по Visa и некоторым другим оплатам за дополнительные сервисные услуги. Однако члены организации свободны в том, какой из продуктов Visa использовать, или вообще выйти из системы Visa, или предложить конкурирующий продукт (Malone, 1997. Р. 30–31).

ГРАЖДАНСТВО

В идеале общество должно включать как своих граждан всех, кто легально в нём проживает и соблюдает его законы. Это предполагает открытость границ для иммиграции. Легальным иммигрантом может быть тот, кто (без криминального прошлого по критериям страны, в которую он желает въехать) имеет: (1) обязательство работодателя обеспечить ему способность содержать себя выше уровня бедности (по мерке принимающей страны) или (2) обязательство от лица или организации в этой стране, готовых, желающих и способных содержать его по крайней мере в течение одного года, и (3) подходящее место для проживания. Единствен-

ным исключением могут быть лица, ищущие политического убежища либо пытающиеся уйти от преследования.

Временные виды на жительство и разрешения на работу должны выдаваться на краткие сроки иностранным студентам и работникам типа сезонных сельскохозяйственных рабочих и приглашенных профессоров.

Чтобы развить у государства осознание значения эмиграции как отрицательной оценки его служения своим гражданам, необходимо потребовать, чтобы государство оплачивало отъезжающим из него эмигрантам проезд до выбранного ими места назначения. Это может стимулировать национальные правительства служить своим гражданам как можно лучше.

Бесплатные социальные услуги легальным эмигрантам следует ограничить. Иммигранты, не получившие гражданства сразу или в течение двух лет, должны быть возвращены обратно в свою страну. Тест на получение гражданства должен включать владение государственным языком страны.

Свобода эмиграции является одним из наиболее важных прав человека, поскольку она может быть актом последней надежды. Более того, сравнительно свободные потоки людей между обществами могут обеспечивать им ценные возможности реализовать свои способности. Передвижение из менее развитых стран в более развитые может привести к более справедливому распределению благ и качества жизни в мире.

ВЫБОРЫ

Неучастие в выборах большинства избирателей чаще всего связано с их мнением, что либо никто из кандидатов не достаточно хорош, либо что между ними нет заметной разницы. В некоторых случаях, например в местных выборах, избиратели ничего не знают о кандидатах. Явка на избирательный участок может быть заметно увеличена, если в конце бюллетеня будет графа «Против всех». Выбор этой графы означает выражение протеста против предложенного списка кандидатов. Если «Против всех» наберет большинство голосов, должны быть выдвинуты новые кандидаты и проведены повторные выборы – за счет тех, кто выдвигал отвергнутых кандидатов, или за счёт самих этих кандидатов. Достаточные для этого суммы должны вноситься в виде залога перед выборами от имени каждого кандидата. Эти депозиты должны возвращаться каждому кандидату, набравшему больше голосов, чем «Против всех». Такие условия должны улучшить качество кандидатов, домогающихся общественной должности.

Но и при таких изменениях многие избиратели по-прежнему могут не захотеть голосовать. Голосование должно рассматриваться как обя-

занность, неисполнение которой требует от уклонившихся отдать определенное количество своего времени на услужение обществу. Принцип должен быть такой: тот, кто не выполнил обязательства проголосовать, должен выполнить обязательство перед обществом в другой соразмерной форме.

Все кандидаты на должности любого уровня выше базовых блоков должны декларировать уплату налогов. Кроме того, все избранные на любом уровне не должны иметь никаких привилегий или льгот, недопустимых его избирателям, без открытого одобрения избирателей.

Существование политических партий должно быть разрешено, и даже поощряться, но они должны быть обязаны публиковать свои платформы и вносить залоги за своих кандидатов. Платформы должны быть больше, чем просто собранием банальностей. Они должны содержать формулировку и обоснование целей, средств, используемых для их достижения, и оценки размеров и типов ресурсов, необходимых для этого.

Сформулировать свои платформы следует требовать от всех кандидатов на выборные должности любых уровней. Кандидаты должны назвать все социальные группы особых интересов, от которых они выступают. Избранные чиновники, не выполняющие обещания, данные ими во время избирательной кампании, или не прилагающие значительных усилий для их выполнения, должны быть отозваны избирателями.

Все избирательные кампании должны финансироваться государством, все кандидаты любого уровня должны получать одинаковую финансовую поддержку и равный доступ к средствам массовой информации. Никому из кандидатов не дозволяется использовать любые дополнительные финансовые средства или дополнительный доступ к средствам коммуникации. Каждый кандидат должен иметь свой сайт в Интернете, на который можно посылать вопросы. Ответы кандидата вместе с вопросами должны фиксироваться на этом же сайте для всеобщего обозрения избирателями.

Продолжительность предвыборных кампаний должна быть ограничена двумя месяцами, а выдвижение кандидатов не должно производиться ранее чем за три месяца до выборов. Кандидатам должно быть позволено обсуждать только свои платформы и то, как они собираются улучшать существующие условия, если будут избраны. Должен быть создан беспристрастный наблюдательный совет кампании, следящий за тем, чтобы публикуемая информация была конструктивной и не посвящена принижению оппонентов. Совет должен выносить одно предупреждение за негативную агитацию против других кандидатов; ее повторение должно повлечь автоматическое снятие кандидатуры нарушителя.

Продолжительность пребывания на любых выборных должностях должна быть шесть лет. Каждые два года одна треть членов любого органа

должна переизбираться. Никому не позволено избираться на одну и ту же должность более двух раз, т.е. на срок более двенадцати лет подряд.

ФУНКЦИИ И ПРОЦЕДУРЫ УПРАВЛЕНИЯ

Блоки первого уровня правления имеют право делать что угодно, при условии, что это не повлияет на другие блоки первого уровня. Если то, что они захотят делать, может затронуть хотя бы один другой блок, необходимо получить на то предварительное согласие тех, кого это заденет.

Всем остальным блокам правления, кроме первого, позволено действовать только в тех направлениях, которые одобрены входящими в них блоками. *Вся власть и все ресурсы протекают снизу вверх, от блоков 1-го уровня к блокам верхних уровней, а не наоборот.* Именно по этой причине мы называем такой тип организации низорархией (lowerarchy).

Блоки одного уровня могут, например, отвечать за работу собственных школ, а ответственность за полицию и армию передать блокам верхних уровней. Любое делегирование ответственности должно (за одним исключением) сопровождаться передачей ресурсов, необходимых для ее реализации. Исключением является случай, когда блоки, производящие соответствующую услугу, имеют право взимать плату за это. Как можно больше предоставляемых властями услуг должно оплачиваться. Например, подразделение, обеспечивающее водоснабжение, должно иметь право взимать плату с потребителей воды.

Ясно, что при принятии решения о делегировании должны быть учтены соображения эффективности и экономичности. Услуги, предоставляемые властью, следует закреплять за тем уровнем, который может предоставлять их более эффективно и за меньшую цену. Отсюда следует, что блоки выше первого уровня должны иметь два источника доходов: отчисления из подведомственных блоков, и прямая оплата за предоставляемые ими услуги. Все налоговые обязательства должны устанавливаться большинством избирателей затрагиваемых ими базовых блоков. Налог должен взиматься тем блоком, который ввел его. Блоки уровней выше 1-го должны брать ровно столько денег, сколько нужно для исполнения функций, санкционированных нижестоящими блоками. Остаток должен распределяться между базовыми блоками пропорционально численности их населения.

Бюджеты всех блоков должны утверждаться входящими в них блоками. Блоки могут объединять свои ресурсы для получения услуг или объектов, нужных, например, для уборки мусора, ремонта дорог, содержания армии, полиции, пожарной охраны. Блоку любого уровня позволено взимать плату за предоставляемый им сервис, но только с разрешения своих базовых блоков. Если существуют альтернативные поставщики

такого же сервиса, то орган власти должен брать плату за свою услугу, а пользователи имеют право выбирать, у кого её приобретать. Это обеспечит эффективность поставки услуги государством и его ответственность перед пользователем.

Блоки всех уровней должны действовать подобно парламенту, а их избранные лидеры – подобно премьер-министрам. То есть блоки будут разрабатывать планы, политики, законы, правила, но не осуществлять их. За их реализацию должны отвечать главы блоков. Однако за блоком остается ответственность за мониторинг и аудит его лидера.

Каждый блок должен отвечать за (1) координацию планов, политик, законов и правил всех составляющих его блоков, и (2) разрешение любых конфликтов, возникающих между ними. Вдобавок никакой блок не должен создавать план или политику, не согласующиеся с планами и политиками, законами или правилами, существующими на более высоком уровне, частью которого он является, без согласия верхнего блока. Однако возникновение конфликта между уровнями маловероятно, поскольку в состав каждого блока входят представители блоков двух верхних и двух нижних уровней, и эти члены будут вскрывать потенциальные источники конфликтов и разногласий. И по этой же причине редко возникнет возможность появления планов или политик, имеющих непредвиденные последствия для блоков нижних уровней.

КОНСЕНСУС

Решения, принимаемые большинством, часто порождают недовольное меньшинство, неудовлетворённое тем, что происходит при выполнении этого решения. Большинство тираний было навязано меньшинству большинством. Принятие решения консенсусом избегает этого зла, но распространено ошибочное мнение, будто достичь консенсуса очень трудно, если не невозможно. Это не так, потому что консенсус требует полного *согласия на практике, а не в принципе*. Это существенное различие. *Согласие на практике есть согласие действовать определенным образом*; при этом не требуется, чтобы все считали утверждённое действие наилучшим, достаточно, чтобы его считали приемлемым¹.

Если единодушие не достигается, следует попытаться сначала сформулировать такой тест для существующих позиций, который все участники признают справедливым и будут согласны следовать результатам тестирования. Многие разногласия связаны с тем, что разные мнения основаны на разном восприятии одних и тех же фактов. Например, раз-

¹ Консенсус – это не единогласие, он не означает, что «все – за», он означает лишь, что «никто не против». – *Прим. перев.*

личие в подходах приемлемости смертной казни за убийство может быть сведено к вопросу о том, влияет ли смертная казнь убийц на статистику совершения убийств¹.

Консенсус не всегда может быть достигнут в результате дискуссий, и в таких случаях тестирование бесполезно. С согласия участников председатель может использовать следующую процедуру. При очевидном недостижении согласия председатель предлагает каждому участнику кратко сформулировать свою позицию. После этого председатель объявляет, какой выбор он сделал бы сам. Однако он заявляет, что если остальные достигнут согласия, он подчинится ему, даже если это не будет совпадать с его мнением. Затем он снова обходит аудиторию, спрашивая участников об их мнении. Те, кто не согласен между собой, по существу согласны с мнением председателя. Если же они придут к согласию между собой, то независимо от того, совпадет ли это с выбором председателя, их согласие становится основой для действий.

Другие способы добиться консенсуса обсуждаются в работах Lee (1995) и Walls and Walder (1995).

ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ И ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Сервисные организации (как внутри, так и вне правительства), которые субсидируются, благодаря чему их доход не зависит от потребителей, склонны к безответственности перед своими пользователями. Такие производители обычно более озабочены мнением тех, кто является источником их дохода, — тех, кто их субсидирует, нежели мнением потребителей их продукции. А если, вдобавок, такая организация является единственным доступным источником производимых ею услуг или товаров — как это часто бывает с департаментами органов власти, — то это и есть монополия.

Работа монополий не может быть оценена по отзывам ее пользователей, у которых нет выбора. Их обычно оценивают по их размерам: чем они больше, тем более важными они считаются. Поэтому они стараются расти, часто за счет изобретения работы, результаты которой бесполезны. Бюрократия является организацией, которая старается быть занятой, не производя ничего полезного. К несчастью, хотя надуманная работа не дает полезного продукта, она часто создает препятствия тем, кому надо делать продуктивную работу. Бюрократизм является таким препятствием.

Сочетание бюрократии и монополизма обычно приводит к абсолютно неэффективной работе. К несчастью, многие правительственные учреж-

¹ Оказывается, что не влияет (Ackoff, 1999). — *Прим. перев.*

дения являются бюрократическими монополиями. Если органы власти должны быть продуктивными и ориентированными на пользователей, их необходимо дебюрократизировать и демонополизировать. Это может быть сделано следующими способами.

1. *Если публичная услуга может быть оказана одним или более частным источником, государственный источник должен вступить в конкуренцию с частными источниками за право оказывать эту услугу, и если это право может быть дано только одному, то оно должно предоставляться на ограниченный срок, по истечении которого проводятся новые торги.*

Это предохранит производителя услуги от безмятежности и безответственности перед потребителями.

2. *Потенциальные конкуренты-производители услуги должны представить предложения-заявки на право производить эту услугу. Эти заявки должны быть опубликованы и доступны широкой публике.*

Это может исключить пристрастное заключение контрактов.

3. *По возможности пользователи должны непосредственно оплачивать полученную услугу.*

Это обеспечит заботливость к потребителю при наличии альтернативных источников услуги. Кроме того, это может сделать потребление более рациональным, чем в случае закрытости стоимости услуги. Это также устранил необходимость бенчмаркинга: каждый участник конкурса сам внимательно следит за действиями конкурентов.

4. *Если пользователи не способны оплачивать необходимые им услуги, субсидии должны выдаваться пользователям, а не производителям.*

И опять, пока есть несколько источников поставок, зависимость их доходов от выбора потребителей будет поддерживать заботу системы о своих потребителях. Такой принцип используется в Соединенных Штатах при выпуске продовольственных талонов для бедных.

5. *Если сервис должен предоставляться правительственным учреждением, следует создать как можно больше пунктов его предоставления и поставить их доход в зависимость от выбора их пользователями.*

Например, в одном латиноамериканском городе централизованное бюро выдачи водительской лицензии славилось плохим обслуживанием и коррупцией. В результате возникло сильное давление на мэра по исправлению положения. Он возложил решение проблемы на внешнего консультанта, который предложил следующий вариант. Пункты выдачи лицензий были открыты при входе в магазины по всему городу. Желающие получить лицензию могли обратиться в любой из них. Но единственным доходом от оказания услуги, который получал пункт, было вознаграждение, получаемое от мэрии за каждую выданную лицензию. Пункт, который выдал недостаточно лицензий для покрытия своих расходов, подлежал

сокращению или закрытию. Такая схема положила конец и монополии, и бюрократии. Резко повысилось качество обслуживания и практически была изжита коррупция.

6. *Если необходимо субсидировать правительственное учреждение, размер субсидий должен основываться на объеме и качестве оказанной услуги.*

Например, субсидии государственному университету должны быть прямо пропорциональны количеству и типам студентов в нем при условии, что студенты могут выбирать между университетами. Число абитуриентов может служить индикатором качества университета. Подобно этому, зарплата профессора должна быть связана с количеством студентов, добровольно записавшихся на его курсы. (В американских университетах большая доля курсов, которая должна быть изучена студентом, состоит не из обязательных, а из факультативных курсов, избираемых самим студентом из числа предлагаемых. Для получения диплома необходимо набрать определённую сумму «кредитов», связанных с каждым, обязательным и необязательным, курсом. – *Прим. перев.*)

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Такая экономика с низкими сбережениями и медленным ростом, какая есть в США, много выиграла бы от перехода национальной системы налогообложения от обложения *доходов* к обложению *потребления*. Такое изменение придало бы мощный стимул к увеличению накоплений и инвестиций в национальном масштабе и, следовательно, к росту экономики и уровня жизни (Weidenbaum, 1992. P. 1).

В начале этого года Мартин С. Фельдстейн, председатель Консультационного совета по экономике, произнес речь, в которой он доказывал, что экономический рост США лучше всего можно стимулировать, облагая налогом только ту часть доходов, которая идет на потребление. Такой налог сдерживал бы людей от затрат, увеличивая этим накопления и инвестиции (Business Week. June 13. 1983. P. 80).

В течение ряда лет неоднократно выдвигалось предложение о том, чтобы правительство облагало налогом не доходы, а расходы. Резоны очевидны. Налог на доходы отбивает желание увеличивать доход и поощряет усилия по сокрытию доходов. Хуже того, там, где налоги на доходы были очень высокими, усиливалась эмиграция состоятельных граждан. Налог на расходы поощряет увеличение доходов, сокращает желание делать не очень нужные покупки, способствует накоплению средств и совершению инвестиций. Это должно стимулировать экономический рост и развитие.

Главные возражения против введения налогов на расходы ссылаются на сложности их взимания, трудности сохранения их регрессивности

и предотвращения обмана. Эти возражения приложимы к большинству обычно предлагаемых способов сбора таких налогов: отчислений от продаж или налоговой добавки к цене покупки. Такие способы отбирают большую долю дохода у семей с низким доходом, чем у семей с высоким доходом. Однако налог на потребление не обязательно должен быть регрессивным (если вообще дифференцированным), и его можно спроектировать так, чтобы сделать обман весьма затруднительным. Рассмотрим такой проект, состоящий из семи частей.

1. Идентификационный номер социального обеспечения должен присваиваться каждому ребенку при рождении, каждому иммигранту или долгосрочному визитёру при въезде в страну. При этом в определенном банке открывается счёт на данный номер. Банк определяется самим лицом, а для новорожденных – их родителями. Каждая организация открывает единственный счёт на идентификационный номер своего работника. Этот счёт имеет кодовую защиту, доступную только самому работнику и работодателю. Вклады могут делаться и без кода доступа, но снятия средств – только через него.

2. Все доходы, получаемые индивидом или организацией из любых источников, должны вноситься на соответствующий банковский счёт путем электронного перевода средств.

3. Платежи за приобретаемые товары и услуги также должны производиться электронным переводом со счёта покупателя на счёт продавца. Если на счету покупателя нет нужной суммы и продавец согласен, то деньги будут перечислены ему после их поступления в банк. Перевод может быть также отложен на любой срок, согласованный сторонами, и при наличии средств на счету. Но сумма такого отложенного платежа не может изыматься для других платежей ради гарантии выплаты в назначенный срок.

4. Поскольку все расходы производятся путем снятия средств с банковского счёта, банк может представить полный отчёт о расходах каждого клиента. Отчёт о каждой выплате содержит информацию об её характере, включая выплаты, не облагаемые налогом, такие, как благотворительные взносы или инвестиции.

5. Банки могут по поручению вкладчиков вести регистрацию налоговых выплат на приобретения.

6. Налог на расходы должен быть дифференцированным. Приобретения малой стоимости налогом не облагаются.

7. Налог на расходы применяется к приобретениям большой стоимости, таким как дом, автомобиль, и может начисляться на средние расходы за несколько лет.

Поскольку процент налога на расходы выше текущего процента за депозит в банке, выплата банком процентов на вклады не будет необходимой. Деньги, лежащие в банке, не будут облагаться налогом. Тем не менее сбережения будут сильно поощряться, гораздо сильнее, чем сейчас. Вклад в банке и деньги, задолженные банку, будут подвержены инфляции и дефляции в точном соответствии с официальным курсом валют и индексироваться с той же частотой.

Доход банка будет состоять из оплаты предоставляемых им услуг, процентов на займы и возврат инвестиций. Инвестиции в предприятия, производящие блага, и страховые платежи физических лиц и организаций не должны облагаться налогом на расходы. Благотворительные взносы и плата за обучение тоже не должны облагаться налогом.

Эти же принципы налогообложения должны применяться по отношению к корпорациям: облагаться налогом должны их расходы, а не доходы. Это будет содействовать повышению эффективности их деятельности.

Существует и еще одно важное преимущество такой системы: избавление общества от наличных денег приведет к исчезновению многих криминальных видов деятельности, от карманных краж до распространения наркотиков. Система электронных денег обещает проложить путь к обществу, свободному от наличности и от преступности (Warwick, 1992. P. 19).

СИСТЕМА ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Каждое важное управленческое решение о том, нужно что-либо сделать или этого не следует делать, должно регистрироваться вместе с сопроводительной информацией: (1) описанием ожидаемых последствий от реализации решения; (2) ожидаемых сроков наступления этих последствий, и (3) изложением предположений, на которых основаны эти ожидания. Суд или другое соответствующее учреждение на уровне органов власти должно вести мониторинг и последствий принятого решения и реализуемости предположений, на которых оно было основано. Оно должно извещать орган, принявший решение, и общественность, если обнаружится, что исходное предположение оказалось неверным или принятый закон или правило не работает так, как ожидалось. Тогда требуется внесение изменений. Это и образует процесс обучения. Адаптивные изменения решений сами подлежат мониторингу и выявлению отклонений. Это образует процесс обучения тому, как надо обучаться. Подробное описание проекта такой системы поддержки принятия решений можно найти в Ackoff (1966).

Каждый закон или правило должны сопровождаться указанием срока действия, после которого они теряют силу, если не пролонгируются. Этот

срок должен соответствовать ожидаемым срокам наступления последствий решения.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ И БЕДНОСТЬ

Как уже говорилось выше, существование бедности в социалистических и капиталистических экономиках является основным системным недостатком. Социальная помощь в той или другой форме является главным средством, которым общество борется с бедностью, если оно вообще занимается этим. Социальное пособие оказывается больше проблемой, чем решением: оно обостряет проблему, которую предназначено решить. Более того, оно потребляет блага, не производя ничего.

Жить на пособие становится передаваемой, или «социально наследуемой», характеристикой. Зависимость от него часто передается от одного поколения другому. Пособия часто обвиняют, по крайней мере частично, во многих вещах, которые считаются причиной бедности: рождение внебрачных детей, появление неполных семей, наркомания, преступность.

Бедность – это не простая проблема, имеющая простое решение. Она связана со множеством взаимодействующих комплексных условий, включая постепенное исчезновение семьи, деградацию общественного образования, снижение грамотности, скрытую и полную безработицу, расовую и половую дискриминацию. Тем не менее главной целью пособий является облегчение самой бедности, а не устранение ее причин.

Многие источники и последствия бедности редко обсуждаются открыто, например: неграмотность, подростковая беременность, венерические болезни, СПИД, безответственность мужчин, бросающих детную семью.

Распространено мнение, будто публичное обсуждение этих тем и открытость действий с ними только способствуют их усилению. Например, утверждается, что доступность наркоманам стерильных разовых шприцов стимулирует потребление ими наркотиков. Наше общество продолжает сопротивляться проведению в школах таких откровенных обсуждений секса и контрацептивов, которые могли бы снизить случаи беременности юных незамужних девушек. Это сопротивление оправдывается мнением, будто такие обсуждения будут поощрять сексуальное поведение, вместо того, чтобы ограничивать его. Такое оправдание уклоняется от признания того факта, что многие из наших молодых людей уже вовлечены в половую активность, и большинство из них не знает, как это сделать безопасным и «непродуктивным». Многие считают, что если действовать так, будто проблема вообще не существует, то это поможет её ослабить, если не ликвидировать.

Другой пример на эту же тему: многие подростки тайком употребляют алкогольные напитки. Когда компания Анхойзер-Буш произвела аро-

матизированное безалкогольное пиво, которое дети могли пить вместо алкогольного, компания подверглась нападкам «новозапретителей», обвиняющих её в производстве «детского пива» («baby beer»). Они утверждали, что такой продукт будет провоцировать детей перейти к потреблению алкогольных напитков, игнорируя тот факт, что многие из них уже делают это. Мы позволяем провозглашениям моралистских лозунгов совершенно не считаться с фактами.

Без сомнения, всегда будут существовать те, кто не в состоянии позаботиться о себе, и у кого нет тех, кто мог бы и хотел позаботиться о них. Заботиться о таких людях должно гуманное общество. Оно также должно минимизировать число тех, кому требуется такая помощь. Поэтому общество должно следить за тем, чтобы каждый, за исключением умственно или физически неспособных, имел доступ к образованию, необходимому для того, чтобы стать способным позаботиться о себе и своих близких, участвуя в общественно полезных работах.

ОБРАЩЕНИЕ К ПРИЧИНАМ

В идеальном городе бедные и обездоленные не должны жить в однородных анклавах (гетто), которые изолируют их и способствуют передаче бедности юным. Вместо этого каждый должен жить в экономически, социально и этнически разнородных и интегрированных районах и посещать школы и места работы, которые тоже разнородны и интегрированы. Более того, бедные в каждом районе должны быть на ответственности этого района, а не какого-то удаленного и безличного государственного учреждения. Это должно сократить, если не ликвидировать, сегрегацию и дискриминацию, а их сокращение, в свою очередь, будет уменьшать бедность.

Не все причины бедности легко устраняемы. Некоторые весьма сложны и не до конца понятны. Но необразованность и безработица являются причинами, которые можно эффективно атаковать путём предоставления всем равных возможностей в получении образования и рабочих мест. Однако важно, чтобы люди имели возможность по своему желанию выбирать тип образования и работу. Правительство не должно делать этот выбор за них. Оно должно вмешиваться в индивидуальный выбор, только если собственные усилия человека потерпели неудачу и если сообщество, к которому принадлежит этот индивид, не смогло оказать ему необходимую помощь.

РАБОТА И ТРУДОУСТРОЙСТВО

Последнее законодательство в Соединенных Штатах оказывает сильное давление на безработных, которые физически и ментально способны устроиться на работу, побуждая их к этому. Однако многие из рабочих

мест, предлагаемых безработным, оплачиваются не намного больше пособия по безработице. И это — главный сдерживающий фактор для поиска работы теми, кто получает пособие. Поступающие на работу должны получать существенно больше, чем получаемое ими пособие. Этого можно достичь следующим образом: пособие должно сокращаться на сумму, *вдвое меньшую заработка*, до тех пор, пока заработок не станет вдвое больше пособия.

Общество легко может предоставить продуктивную работу, которая улучшает качество общественной жизни. Есть много вещей, которые следует делать в обществе, работ, которые иначе не будут делаться; например, снос обветшалого жилья, расчистка пустых участков земли и превращение их в зоны отдыха, сбор мусора, устранение граффити, помощь престарелым и инвалидам. Безработные могут освоить строительные профессии и работать на стройках дешевого жилья или ремонтировать старые дома. Они могут присматривать за детскими площадками. Неограничено число социально полезных дел, которыми могли бы заняться безработные.

Минимальная зарплата должна быть достаточной, чтобы доход превышал уровень бедности. Если низкооплачиваемый работник имеет иждивенцев, он должен получать пособие, чтобы общий доход семьи был не меньше уровня бедности для каждого её члена.

Выплаты социальных пособий не должны облагаться налогом. Однако выплаты пособий физическим лицам должны отрицательно коррелировать с суммой на их банковском счету. Это значит, что лица с большими накоплениями не должны получать социальных выплат.

Службы трудоустройства должны обусловить получателям пособий обязанность участвовать в общественно полезных работах. Это предлагается многими в качестве решения «проблемы пособий по безработице», но в этом есть что-то неверное, что-то выявленное в Ellwood (1994):

Есть фундаментальная разница между «отработкой за пособие» и трудом на общественных работах. В первом случае вы работаете бесплатно, во втором — вы получаете оплату за свою работу (Р. 159–160).

Следовательно, те, кто способен работать, должны работать и быть обеспеченным работой, а не пособием по безработице. Первоочередной обязанностью общества должно стать обеспечение работой нуждающихся в помощи и слежение за тем, как они справляются с работой. К сожалению, об этом легче говорить, чем сделать это.

РАВНЫЙ ДОСТУП К ОБРАЗОВАНИЮ

Как уже говорилось, бедность происходит отчасти от отсутствия адекватного образования. Качество предоставляемого обществом образования в моей стране падает, особенно в городских районах, заселён-

ных обездоленными меньшинствами. Ясно, что равенство возможностей не может быть реализовано, если отсутствует равенство доступа к качественному образованию. Такой доступ может быть обеспечен ваучерными системами.

Продолжающиеся дебаты в США вокруг школьных ваучеров ошибочно предполагают, будто существует ваучерная система только одного типа. Это не так! Это тема, на которую можно написать много вариаций. Та, которая представляется здесь, учитывает если не все, то большинство возражений, выдвигаемых против ваучеров вообще.

Родители или опекуны каждого ребенка школьного возраста должны получить образовательный ваучер ценой в среднюю стоимость обучения в государственной школе. Ваучер будет выкуплен государством у школы, получившей его, что покроет расходы школы на обучение данного ребенка. Школьник должен быть принят в школу, обслуживающую район, в котором он проживает. Если учащийся предпочтет поступить в школу вне своего района, местная школа должна обеспечить (или оплачивать) его поездки на учебу. Это будет дополнительным стимулом местной школе к удовлетворению школьников и их родителей, проживающих в данном районе. Ваучер может использоваться также, чтобы полностью или частично оплатить обучение в нерелигиозной частной школе. (Это усилит конкуренцию между государственными школами и между ними и частными школами. Как и всякая конкуренция, это ведет к улучшению обслуживания пользователей).

Публичные школы должны быть автономны в отношении найма и оплаты учителей и административного персонала. Это означает, что школы должны конкурировать за наём персонала и за набор учащихся и, следовательно, должны заботиться и о качестве рабочей жизни для своих работников, и о качестве образования для своих учеников.

Родители могут обращаться о приёме своих детей в любую публичную или частную нерелигиозную школу. Они не обязаны обращаться в школу своего района, в котором проживают. Однако публичные школы обязаны принимать детей, проживающих в обслуживаемом ими районе. Если оплата обучения в частной школе превышает стоимость ваучера, разницу должны оплачивать родители. Чтобы преодолеть ситуацию, когда частные школы дискриминируют экономически необеспеченных учащихся путем повышения оплаты для них, частной школой должно быть учреждено некоторое количество стипендий, покрывающих разницу между ваучером и стоимостью обучения. Если частная школа не предлагает таких стипендий, она вообще исключается из ваучерной программы.

Желающие поступить в публичную школу, не проживающие в её районе, при нехватке мест для них принимаются по жребью, случай-

ным образом. Если частные школы не принимают учащихся таким же образом, они лишаются права участвовать в ваучерной программе. Это должно обеспечить равный доступ всем для поступления в любую школу вне своего района. Это также делает возможной десегрегацию в школах, поскольку из критериев приема в школу исключаются раса, религия, национальность, пол, способности. (Необходимость в транспорте ученика для поездок в школу должна удовлетворяться полностью).

Публичные школы не должны иметь других источников дохода, кроме выплат по полученным ими ваучерам. Если они не привлекают и не удерживают учащихся, они закрываются. Поэтому срок службы работников школы не превышает длительности жизни школы. Публичные школы, подобно частным, должны иметь право избавляться от неэффективных работников, а система образования — избавляться от неэффективных школ.

Ваучерная система должна поощрять разнообразие школ и их специализаций. Например, должны быть созданы специальные школы, отделения или программы для глухих детей или с задержкой развития, особенно потому, что ваучеры для таких детей должны стоить дороже, чем для нестрадавших детей.

Благодаря введению рыночного механизма в образовательную систему, её пользователи и потребители побуждаются ознакомиться с альтернативными доступными школами. Департамент образования в каждом районе должен предоставлять информацию, которая позволяет пользователям школ делать обдуманный выбор. В описанной здесь системе отдельные школы явно будут более внимательны к жителям своего района, более отзывчивы к изменениям потребностей, более открыты к участию окружающей среды в делах школы.

Общественное образование должно распространяться и на колледжи, и на университеты. Однако для колледжей и университетов ваучерная система должна быть другой. Каждый официально зачисленный в высшее учебное заведение должен представить документ об этом в соответствующий департамент органа власти и получить ваучер, который возместит полностью или частично стоимость обучения в принявшем его вузе. Но это будет в форме займа, который должен быть возвращён после окончания вуза. Неисполнение этого должно наказываться как проступок перед обществом.

Ваучерную систему часто обвиняют в том, что она не обязывает частные школы держать отстающих или недисциплинированных учеников. Ясно, что такая критика не приложима к описанной здесь системе, поскольку частная школа, принимающая ваучеры, должна принимать учащихся случайным образом.

Эта система передаст контроль над публичным и частным образованием в руки родителей и учащихся. Они могут делать это не хуже так называемых экспертов, и весьма вероятно, что они будут делать это намного лучше.

РАВНЫЙ ДОСТУП К ЗДРАВООХРАНЕНИЮ

Хорошее здоровье не менее важно для развития человека, чем другие факторы. Под хорошим здоровьем я понимаю способность эффективно действовать и добиваться своих целей. Есть много людей с болезнями, которые хорошо действуют, и есть те, кто не имеет болезней, но действуют плохо. Однако все должны иметь одинаковый доступ к здравоохранению. Каждый легальный член общества должен иметь доступ к основным медицинским услугам (включая профилактические, оздоровительные, по зрению, слуху, стоматологические). Эти услуги должны финансироваться за счет ежегодно взимаемого налога, уплачиваемого людьми специально для здравоохранения. Этот налог начисляется с учетом личного дохода, возраста, количества иждивенцев, стиля жизни, состояния здоровья и окружающей среды.

Работодатели должны уплачивать здравоохранительный налог пропорционально опасности условий труда работника. Кроме того, они могут выбрать – оплачивать полностью или частично здравоохранительный налог своего работника. Если они вообще не желают делать этого, они обязаны прибавлять к зарплате работника стоимость медицинской страховки.

Управляющий блок, которому это вменено входящими в него блоками, должен ежегодно выпускать здравоохранительные ваучеры для каждого индивида. Их стоимость не связана с суммой выплаченных налогов. Цена здравоохранительного ваучера должна отражать такие характеристики человека и его здоровья, как возраст, физические недостатки, образ жизни.

Индивид волен в выборе себе первичного (primary-care) доктора, которому он отдаёт свой ваучер. Первичный доктор в дальнейшем должен оплачивать *все* медицинские услуги, которые он прописывает. (Поэтому чем лучше здоровье индивида, тем больше прибыли он принесёт первичному доктору).

Первичные доктора могут вести свою, индивидуальную практику либо в составе группы врачей, либо входить в интегрированную систему здравоохранения.

Медицинские программы должны управляться специальным советом по здравоохранению, создаваемым в каждом районе. Эти советы должны определять важнейшие медицинские услуги для своего района, сертифици-

цировать лечащих врачей, наблюдать за качеством производимых услуг. (Такой мониторинг ограничит число и интенсивность жалоб на злоупотребления). Они должны также создать общественную информационную систему, которая будет частью национальной сети. Наконец, они должны создать суды для рассмотрения жалоб.

Соответствующий блок управления должен определить стандарты медицинской статистики, которых должны придерживаться все районы, а также обеспечивать каждому району бюджет для выполнения его обязанностей, но члены совета по здравоохранению работают на общественных началах, без оплаты.

Индивиды имеют право выбора первичного доктора вне системы, но они обязаны уплачивать здравоохранительный налог. Первичные доктора могут работать внутри либо вовне системы, но не в обеих. Работающие внутри системы имеют право выбора и удержания пациентов.

Система должна обеспечивать следующие проверки и балансы для гарантий получения пациентами всего необходимого обслуживания: аудирование докторов районным советом по здравоохранению; районная информационная система должна информировать граждан и докторов о лучших медицинских учреждениях и врачах; неудовлетворенные пациенты могут обращаться в районные советы и переходить к другому первичному доктору; цена индивидуального ваучера должна увеличиваться при каждой ежегодной перерегистрации у одного и того же первичного доктора.

Медицинским школам должны выделяться стипендии для тех студентов, которые согласятся отработать определенный срок в качестве первичного доктора в назначенном (городском или сельском) районе.

Эта система должна охватывать всех легальных жителей страны. Роль правительства в здравоохранении будет очень малой; оно не должно оплачивать или предоставлять медицинские услуги. Оно будет лишь собирать здравоохранительные налоги, выпускать ваучеры и определять стандарты отчетности. Работодатели должны оплачивать только стоимость медицинских услуг, относящихся к процессу работы, но в добровольном порядке могут платить и больше.

Излагаемая система будет полностью рыночной, нацеленной на отбивание охоты к злоупотреблениям со стороны любого из её участников. Она увеличит пропорцию первичных докторов, так как сделает их работу более привлекательной и приносящей удовлетворение, а это сократит число необходимых узких специалистов.

Она обеспечит медицинским сервисом те районы, которым сейчас его не хватает. Система также будет способствовать образованию частных интегрированных систем здравоохранения.

Пожалуй, наиболее важно то, что система заставит заботиться о здоровых не меньше, чем о больных и инвалидах, и, следовательно, приведет к сокращению национальных расходов на здравоохранение и потерь, протекающих из болезней.

(Подробное описание этого проекта применительно к Соединённым Штатам можно найти в Rovin et al., 1994).

СОБСТВЕННОСТЬ И ПРОИЗВОДСТВО БЛАГ

Правительство должно предоставлять необходимые средства и услуги, к которым все члены общества должны иметь равный доступ, либо следить за тем, как их предоставляет кто-то другой. Есть такие средства, которые неразумно предоставлять на конкурентной основе, например улицы, парки, системы водоснабжения, и такие услуги, как сбор налогов и их распределение, лицензирование строительства, осуществление судебного правосудия.

Там, где это возможно, следует давать людям возможность выбора между различными источниками. Уже стало очевидным, что таким образом следует предоставлять все коммунальные услуги: электричество, газ, воду, канализацию, уборку мусора, телефонную связь, радио, телевидение. Правительственные монополии допустимы, только если альтернатива невозможна либо считается пользователями нецелесообразной, например вооружённые силы, таможенные операции, сбор налогов.

Частные предприятия, включая корпорации, не должны считаться собственностью их акционеров или учредителей. К акционерам нужно относиться как к инвесторам, а не собственникам. Они имеют право на возврат инвестиций, но не на управление корпорацией. Работники вносят в предприятие гораздо большие и более ценные ресурсы, нежели деньги, а именно – своё рабочее время. Время, в отличие от денег, является невозобновляемым ресурсом. Но даже работники не должны считаться собственниками, поскольку корпорация должна считаться не собственностью, а общиной, сообществом, коммуна (community). У общества нет собственника. Это социальная группа, несущая обязательства перед своими членами и гостями, а они имеют обязанности перед ней. Она предоставляет им материальные средства, услуги и возможности, которые они сами не могут создать для себя.

Поскольку работники зависят от корпорации сильнее всех остальных её стейкхолдеров (причастных сторон), а корпорация зависит от них так же, как и от других стейкхолдеров, она должна управляться демократически. Поскольку технологическая сложность содержания работ нарастает, соответственно растёт образовательный уровень рабочей силы. Всё чаще работники лучше начальников знают, как выполнять свою работу. В таких

условиях автократическое управление становится неэффективным, более подходящим является демократический менеджмент (Ackoff, 1999. Ch. 9).

Прибыль, которую производит корпорация, должна использоваться на благо всех её стейкхолдеров и тех других, кому они коллективно сочтут нужным принести пользу. Прибыль следует считать средством, а не целью. Как однажды заметил Ambrose Bierce (1911), деньги не имеют ценности, пока вы не расстанётесь с ними. Ценность может иметь лишь то, на что деньги тратятся.

Предприятия должны работать не как централизованно планируемые и управляемые, а как минимально регулируемые внутренние рыночные экономические сущности. Только это может предотвратить рост бюрократических монополий внутри фирмы и создание ими себе работ, никому не нужных. Подразделения, работающие в условиях рыночной экономики, гораздо более отзывчивы к потребностям тех, кому они служат (Ackoff, 1999. Ch. 11).

Корпоративное сообщество должно быть организовано так, чтобы оно было готово и могло изменяться, чтобы адаптироваться к внутренним и внешним переменам. Это требует создания структур, существенно отличных от традиционных иерархических деревьев; например многомерных структур, обеспечивающих требуемую гибкость и исключающих необходимость постоянной реструктуризации управления (Ackoff, 1999. Ch.11). Наконец, каждая корпорация и сообщество должны: (1) быть готовыми быстро и эффективно обучаться, в том числе обучаться тому, как учиться, и (2) быть мотивированными делать это постоянно. Для этого необходимо создать систему поддержки обучения и адаптации. Эта система, вдобавок к обеспечению обучения и обучения обучению, должна предоставлять каждому члену корпоративного сообщества доступ к информации, знаниям, пониманию и мудрости, которыми обладают другие члены организации.

И, наконец, каждая такая организация должна иметь видение того, какой бы она хотела быть в идеале, и планировать своё приближение к этому идеалу (Ackoff, 1999. Ch. 5, 8).

Социальной обязанностью предприятий должны быть создание и сохранение производительных рабочих мест, поскольку это единственный способ одновременного осуществления производства и распределения благ. Правительство должно создавать для предприятий стимулы к этому.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исторически и социализм, и капитализм существуют как иерархии, концентрирующие ресурсы и власть наверху и распределяющие их сверху донизу. В представленном здесь проекте общество переворачива-

ется, превращаясь в низорархию, с концентрацией ресурсов и власти там, где в иерархии находится «дно», «низ», и с распределением их «наверх».

В этом проекте все решения властей подлежат мониторингу комиссиями и утрачивают силу по истечении определённого срока, если не пролонгируются. Это обеспечивает непрерывное самообучение общества и эффективность принимаемых решений.

Правление должно быть организовано как конфедерация, с правом любой части выйти из союза с другими, но с обязанностью компенсировать другим все затраты, связанные со своим выходом.

Государственные границы должны быть открытыми для иммиграции любого, кто не нанесёт ущерба экономике и не имеет криминального прошлого. Иммигранты должны в течение двух лет стать гражданами и освоить государственный язык.

Индивидам должно быть предоставлено право участия в управлении путём голосования на выборах, отдавая предпочтение кому-то из кандидатов. Они должны иметь возможность отвергнуть не удовлетворяющий их список кандидатов и потребовать провести выборы заново – за счёт тех, кто предложил первый список.

Обеспечение занятости населения должно быть обязанностью как для властей, так и для частного предпринимательства, обеспечивая тем самым более справедливое распределение благ. Минимальная зарплата должна поднимать человека выше уровня бедности. Социальные пособия должны предоставляться тем, кто не способен работать и о которых некому позаботиться без пособия.

Равенство возможностей должно быть обеспечено путём создания районных сообществ, смешанных и разнородных, как и само общество в целом. Равенство доступа к среднему образованию должно обеспечиваться ваучерной системой, предотвращающей дискриминацию (по любому основанию) поступающих в школу, а обучающимся в колледжах и университетах должны быть доступны кредиты. Доступ к здравоохранению должен быть обеспечен всем легальным резидентам, оплачиваться он должен за счет специального здравоохранительного налога. Такая система предназначена прекратить назначение ненужных лечебных процедур ради увеличения доходов врачей; в данной системе это будет сокращать их доходы.

Как можно больше социальных услуг должно обеспечиваться частными предпринимателями, которые будут соревноваться за право делать это. Такое право будет предоставляться на ограниченный срок, требуя частых обновлений контрактов на конкурентной основе. Услуги, предоставляемые властями, должны осуществляться многими пунктами, которые будут бороться за потребителей и доход которых должен быть пропорционален объему оказанных услуг.

Власти должны финансироваться из дифференцированного налога на потребление, который позволит заменить наличные деньги электронными переводами финансовых средств. Такая монетарная система будет предотвращать бесполезное потребление и поощрять государственное и частное инвестирование средств в создание предприятий, производящих блага и рабочие места.

Корпорации должны рассматриваться как людские сообщества, а не как собственность акционеров. Как сообщества, они не имеют собственника, но обязаны служить своим стейкхолдерам. Они должны технически управляться демократически, с внутренней рыночной экономикой и, следовательно, освобождены от внутренних бюрократических монополий.

Как социализм, так и капитализм считают средства производства собственностью, подлежащей чьему-то владению. Их фундаментальное различие заключается в том, кто должен владеть ими. Система, проект которой представлен здесь, отличается тем, что рассматривает источники товаров и услуг как людские сообщества, как таковые не подлежащие владению ими кем бы то ни было, но несущие обязательства перед всеми своими стейкхолдерами.

Наконец, предположим, что самый верхний уровень низорархии, которую я здесь описал, – это мировое правительство. Это может исключить необходимость в вооруженных силах на всех остальных уровнях правления. В совокупности с исключением войны как средства разрешения споров это позволит переключить огромные суммы денег и многие достижения науки и техники на инвестиции и использование их для развития. В конце Второй мировой войны Р.М. Blackett, лауреат Нобелевской премии по физике, возглавил группу экспертов, чтобы определить, сколько инвестиций потребуется, чтобы обеспечить справедливое распределение развития и уровня жизни во всём мире. Насколько я помню их результаты, они определили, что для этого достаточно всего десять процентов тогдашних мировых расходов на вооружение. Представьте, что все такие мировые расходы могут сделать вместе с переориентацией научных исследований с военных целей на цели поддержки развития. Конечно, любые предположения об эффективном использовании этих фондов основаны на очень оптимистичном взгляде на человечество. Вмешательство сил НАТО в улаживание внутренних и межнациональных споров может быть предзнаменованием международных миротворческих сил.

Человечество прогрессировало от семьи как базовой единицы организации к кланам, затем к племенам, к нациям и государствам, далее к современному региональному правлению, как в Европейском экономическом сообществе. Хотя обе попытки создать мировой орган правления после Первой и Второй мировых войн оказались не очень успешными, однако вторая попытка, Организация Объединённых Наций, была зна-

чительно успешнее, чем её предшественница Лига Наций. Неужели напрасна надежда на третью попытку, для которой не потребуется мировой войны, чтобы стимулировать её создание?

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ackoff Russell L.* On Learning and Systems that Facilitate it // Center for Quality of Management. – 1996. – Vol. 5, № 2, Fall. – P. 27–35.
2. *Ackoff Russell L.* Re-Creating the Corporation. – New York: Oxford University Press, 1999. (Русский перевод – «Менеджмент в XXI веке» издан издательством Томского университета в 2004 г.)
3. *Bierce Ambrose.* The Devil's Dictionary. Cleveland: The World Publishing Co., 1911.
4. *Business Week.* – Why Washington Likes Consumption Taxes. – 1983. – June 13. – P. 80.
5. *Lee Thomas H.* Learning: What Does it Really Mean? // Center for Quality of Management Journal, Special Issue. – 1995. – Vol. 4, № 4. – Winter. – P. 4–14.
6. *Malone Thomas W.* Is Empowerment Just a Fad? Control, Decision Making, and IT // Sloan Management Review. – 1997. – Vol. 38, № 2. – Winter. – P. 23–35.
7. *Sheldon Rovin, Jeharajan Neville, Mark W. Dundon et al.* An idealized Design of the U.S. Healthcare System. Bryn Mawr, PA 19010-3215. – Interact, 1994.
8. *Walls Ted, Walden David.* Understanding Unclear Situations and Each Other Using Language Processing Method // Center for Quality of Management Journal. Special Issue. – 1992. – Vol. 4, № 4. – Winter. – P. 29–37.
9. *Warwick David R.* The Cash-Free Society // The Futurist. – 1992. – November–December. – P. 19–22.
10. *Weidenbaum Murray.* The Case for Taxing Consumption // Contemporary Issue Series 54. – Center for the Study of American Business, Washington University, St. Louis, 1992. – July.