

НОВЫЕ ПЕРЕВОДЫ

М. Аболафия

КАК ВЫРАБАТЫВАЕТСЯ ПОНИМАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СПАДА: ИНТЕРПРЕТАТИВНАЯ ТЕОРИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ДЕЙСТВИЯ



Митчел АБОЛАФИЯ

[Mitchell ABOLAFIA] – профессор
университета Олбани, США.

«При анализе действия экономическая теория является лишь одним подходом из многих. Ее необходимо дополнить пониманием политической и административной целесообразности, но прежде всего ей следует использовать опыт и наблюдение, а не полагаться всецело на логические выводы».

Сэр Алек Кэйрнкросс.

Как следует из вынесенного в эпиграф высказывания [цит. по: McCloskey 1994: 50], теория действия, с помощью которой можно было бы понять основные хозяйственные институты, должна преодолеть упрощенное представление о том, что индивидуальные убеждения, ценности и мотивы определяют действия хозяйственных акторов. И именно экономическая социология призвана разработать такую теорию действия, которая учитывала бы направляющий это действие процесс интерпретации и смогла бы показать, каким образом хозяйственные акторы заключают разнообразные частицы информации (экономической, политической, административной, основанной на личном опыте и т.п.) в когнитивные схемы – причем, отнюдь не индивидуальные, а, напротив, схемы, являющиеся социальными продуктами. Более того, такая теория продемонстрировала бы, что по мере того, как хозяйственные акторы реагируют на изменения внешней среды, они постоянно «переопределяют» прошлое. Подобное переопределение позволяет им лучше понять настоящее и продумать свои будущие действия. Неопределенная и зачастую непредсказуемая природа информации заставляет акторов переключаться на экономические, политические, социальные и психологические критерии принятия решений, придумывать сложные истории для рационализации собственных действий и соотносить эти истории с историями других акторов. Именно такая интерпретативная (прагматическая) теория действия лежит в основе всех моих последующих рассуждений.

Источник: Abolafia M. Making Sense of Recession: Towards an Interpretative Theory of Economic Action / Nee, V., Swedberg, R. (eds.). The Economic Sociology of Capitalism. Princeton: Princeton University Press, 2005. P. 204–226.

Перевод с англ. А.А. Куракина под науч. ред. М.С. Добряковой, В.В. Радаева.

В этой статье действие рассматривается на примере одного из основных хозяйственных институтов современного капитализма – Федеральной резервной системы США [U.S. Federal Reserve]. Здесь исследуется то, каким образом банки, входящие в Федеральную резервную систему, принимают решения о покупке или продаже государственных ценных бумаг для стабилизации экономики. Показано также, как экономическая элита, представленная в Федеральной резервной системе, использует плавающие критерии принятия решений, чтобы понять меняющуюся ситуацию, с которой ей приходится сталкиваться. Важной частью этого осмысления ситуации является разработка стратегий, позволяющих убедить участников рынка и политических игроков в обоснованности и эффективности своих действий. В статье будет рассмотрено и то, как двенадцать членов Комитета по операциям на открытом рынке [Federal Open Market Committee], обладающих правом голоса в этом ключевом подразделении Федеральной резервной системы, реагируют на показатели спада в национальном и мировом хозяйстве.

Анализ построен на изучении стенограмм регулярных заседаний Комитета, посвященных обсуждению денежной политики США. Эти заседания проводятся за закрытыми дверями, и предполагается, что их участники не разглашают содержание дискуссий. Одним из следствий такой секретности явилось то, что СМИ представляют председателя Федеральной резервной системы – ныне это Алан Гринспэн [Alan Greenspan] – в качестве гуру, дельфийского оракула, полубога или волшебника. Другое следствие заключается в том, что разработка денежной политики предстает как своего рода мистический процесс. Однако тексты стенограмм, которые я получил по своему запросу на основании Акта о свободе информации [Freedom of Information Act], говорят о том, что процесс утверждения денежной политики на самом деле куда менее загадочен.

Модель выработки смыслов

В попытках объяснить денежную политику Федеральной резервной системы (ФРС) недостатка нет. Обширная подборка статей на эту тему представлена в изданиях под редакцией Т. Мейера [Mayer 1990], Т. Перссона и Г. Табеллини [Persson, Tabellini 1994]. Экономисты-авторы статей, включенных в эти сборники, пытаются выявить связь между исторической траекторией денежной политики ФРС и такими переменными, как давление со стороны Конгресса США и президента, влияние деловых циклов, эффекты репутации и собственные цели ФРС. В статьях отражены попытки реконструировать механизм воздействия факторов, направляющих денежную политику ФРС. Секретность ее деятельности по разработке денежной политики препятствовала пониманию того, какие факторы действительно рассматривались и обсуждались властной элитой в процессе выработки политического курса. Исключение составляют работы Н. Карамузиса и Р. Ломбры [Karamouzis, Lombra 1989], а также Р. Ломбры и М. Морана [Lombra, Moran 1980]. Эти авторы проанализировали краткий Меморандум обсуждений, написанный по итогам заседаний Комитета по операциям на открытом рынке [FOMC]. В их выводах видна явная растерянность по поводу того, что они обнаружили: оказалось, что процесс выработки политики имеет спонтанный характер и очень далек от их представлений об идеальном механизме принятия решений. Ломбра и Моран выразили беспокойство по поводу того, что «FOMC не имеет ни конечных целей, ни разделяемой всеми точки зрения (или модели) относительно эффективности денежной политики» [Lombra, Moran 1980: 42]. Их презрительный тон по поводу отсутствия такой модели хорошо заметен в следующем отрывке из статьи.

«... Без правил и строгих процедур, которые задает аналитическая модель, без формально зафиксированных контрольных значений для нефинансовых переменных формулирование денежной политики зачастую кажется простым «протирающим штаны». Более того, оказывается, что новые члены Комитета довольно быстро приспосабливаются к миру теоретизирования и разработки

политики по принципу ad hoc... Очевидно, что выработанная таким образом политика просто не может быть оптимальной» [Lombra, Moran 1980: 43].

Подобное разочарование сквозит и в словах одного бывшего члена FOMC.

«До моего назначения в Совет управляющих Федеральной резервной системы в 1965 г. я почти двадцать лет занимался исследованиями в области монетарной экономики, преподавал. Я полагал, что хорошо разобрался в том, что делает ФРС и как это влияет на экономику. А здесь очень скоро я осознал, как мало я понимал. Я обнаружил, что хотя ФРС и придерживается определенной философии, у нее нет четких представлений о том, как формируется денежная политика» [Maisei 1973: ix].

Моя собственная оценка политики FOMC, основанная на анализе стенограмм его заседаний с 1982 по 1992 гг., в целом совпадает с приведенными ее описаниями. Но я не разделяю разочарования своих коллег. Напротив, я весьма скептически оцениваю способность какой-либо группы использовать заранее заданные модели для анализа столь сложной и изменчивой среды, и я нисколько не удивлен противоречивой и построенной по принципу ad hoc политикой ФРС. Вслед за К. Кнопп-Цетиной [Knorr-Cetina 1981] я утверждаю, что там, где не существует четких моделей, способствующих лучшему пониманию сложных процессов, плавающие критерии принятия решений предпочтительнее неадекватной конкретности¹. Критерии принятия решений приобретают «плавающий» характер именно потому, что складывающаяся конфигурация соображений и интересов в существенной мере зависит от конкретной ситуации. Каждое последующее решение Комитета принимается исходя из специфического контекста проблемы, решаемой в данный момент. Это своего рода рефлексивный разум, который реагирует на весь комплекс присущих данной ситуации обстоятельств и уникальную комбинацию соображений и интересов. И хотя отдельные решения могут показаться спонтанными, на самом деле они являются частью непрерывающихся усилий, направленных на то, чтобы постепенно прояснить, раскрыть природу хозяйства США и повлиять на него. Вместо презрительного и туманного термина «спонтанное теоретизирование» я предпочитаю использовать предложенный К. Уэйком более позитивный и активный термин «выработка понимания» [sensemaking] [Weick 1995]. Такой подход поможет получить более точную и осмысленную картину процесса интерпретации и конструирования денежной политики США представителями властной элиты. Он также закладывает основу для разработки экономической социологией более плодотворной теории действия.

Выработка понимания ситуации представляет собой постоянные попытки акторов интерпретировать окружающую их среду. Например, Р. Дафт и К. Уэйк отмечают, что «Менеджеры... должны лавировать в океане событий, происходящих вокруг их организации и активно пытаться понять их» [Daft, Weick 1984: 286]. Согласно У. Старбаку и Ф. Милликену, это включает в себя «восприятие, понимание, объяснение, определение, экстраполяцию и, наконец, предсказание» [Starbuck, Milliken 1988: 51]. Объединяет эти процессы то, что «они предполагают заключение стимулов в смысловые схемы..., которые придают этим стимулам определенный смысл» [Starbuck, Milliken 1988: 51]. Следовательно, выработка понимания ситуации представляет собой заключение в смысловые схемы разнообразных и зачастую неопределенных элементов информации. Эти смысловые схемы являются фильтрами, которые позволяют акторам упорядочивать и интерпретировать полученную информацию, выступая в качестве подсказок или руководства к действию. Цель данной статьи состоит в том, чтобы исследовать, как подобные смысловые схемы направляют чиновников ФРС к принятию значимых выводов, а также показать, каким

¹ Это не означает, что моделей денежной политики не существует вовсе, просто члены FOMC, считая их неадекватными, не опираются на них в своих обсуждениях. Экономист и бывший член Комитета Алан Блайндер [Alan Blinder] пишет: «Мы не знаем модели и не знаем целевую функцию, так что мы не можем рассчитать оптимальные правила» [Blinder 1998: 6].

образом эти смысловые схемы используются на групповом уровне для выработки такой экономической политики, которая отражала бы разнообразные и изменчивые политические, экономические, социальные и психологические соображения.

Разрабатываемая FOMC экономическая политика является неплохим примером коллективной выработки понимания ситуации. Заседания, которые проводятся один раз в пять или шесть недель и длятся один–два дня, организуются для того, чтобы поддержать этот непрекращающийся интерпретативный процесс. Каждое заседание начинается с коротких докладов сотрудников ФРС. Такие доклады позволяют наметить экономические и организационные схемы для осмысления текущей ситуации, после чего следует открытое обсуждение текущего положения дел. Члены Комитета предлагают свои собственные смысловые схемы и путем переговоров стремятся выработать единую интерпретацию. Вопреки ярлыкам, навешиваемым СМИ, председатель FOMC вовсе не является ни гуру, ни Свенгали. Его работа заключается в обеспечении консенсуса путем уговоров членов Комитета и достижения компромиссов по мере формирования коалиций. И хотя в качестве председателя он имеет значительное влияние, преимущества, достигаемые при формировании в Комитете явного большинства, ценятся очень высоко и делают его чутким к интересам оппозиции. Затем переговоры переходят в финальную фазу, в ходе которой его участники обсуждают альтернативные стратегии, чтобы выбрать ту из них, которая отражала бы мнение большинства.

Несмотря на очевидную рациональность этого процесса, членам FOMC приходится быть очень осторожными, дабы не переборщить с нею. Полномочия Комитета заключаются в разработке директивы, т.е. инструкции относительно проведения операций на открытом рынке [open market desk] Федерального резервного банка Нью-Йорка, где трейдеры будут покупать или продавать ценные бумаги казначейства для увеличения или сокращения предложения денег. Появление такой директивы вовсе не означает достижение консенсуса при выборе какой-либо определенной стратегии или достижения согласия по поводу ее предполагаемых последствий. Выработка понимания не является столь линейным и столь жестко определенным процессом.

Шерман Майзел [Sherman Maisel], бывший член FOMC, очень удачно это объяснил:

«Тот факт, что директивы в любом случае должны быть изданы, вынуждает Комитет придти хоть к какому-нибудь согласию относительно финансовой политики, даже если его отдельные члены имеют разные оценки того, к каким последствиям приведет покупка или продажа дополнительного количества ценных бумаг... Например, Комитет может проголосовать за то, чтобы не вносить никаких изменений в директиву. И не будет ничего необычного в том, что два члена Комитета могут проголосовать за то, чтобы не вносить изменений, поскольку они опасаются негативных эффектов для платежного баланса, двое других – потому что они опасаются возможного замедления роста экономики, еще один – поскольку он хочет понизить процентную ставку, а последний – потому что считает, что проводимая политика приведет к повышению процентной ставки, которое он, наоборот, считает весьма желательным» [Maisel 1973: 51].

Какова природа процесса выработки FOMC понимания ситуации? Процитированные выше экономисты монетарного направления явно озабочены тем, что члены Комитета не придерживаются никакой модели или четкой концепции относительно того, как должна осуществляться денежная политика. Я же, напротив, вместо того, чтобы обвинять в невежестве представителей экономической элиты (большинство из которых, кстати, получило более чем приличное экономическое образование и имеет внушительный практический опыт) утверждаю, что они просто выработали прагматичный ответ на необходимость принимать крайне ответственные решения в ситуации повышенной неопределенности. Этот ответ основан на здоровом скептицизме относительно характера наших знаний. Приведенная ниже выдержка из стенограммы заседания FOMC, в которой ставится под сомнение возможность прогнозирования ситуации, является типичным примером присущего членам Комитета скептицизма по поводу предсказательных моделей.

«То, что я говорю, ни в коей мере не ставит под сомнение способность наших сотрудников к составлению прогнозов, так как я считаю, что они принадлежат к числу лучших в этом деле, просто это действительно очень трудное занятие. Третий квартал очень выразительно напомнил мне о всей сомнительности, если можно так выразиться, краткосрочной настройки денежной политики, основанной на экономических прогнозах. Возможно, это и полезное занятие, но очень, очень сложное. Особое внимание мы всегда уделяем темпу роста ВВП, который в тот раз чуть ли не вдвое разошелся с прогнозом, сделанным нами пару совещаний назад».

Скепсис в отношении прогнозов и различного рода индикаторов вырастает из убежденности в том, что подобное знание не имеет надежных оснований. Фактически мы имеем культурно укорененное представление об отсутствии полной определенности и о том, что «интерпретация всегда и заведомо открыта для дальнейших интерпретаций, определений и критики» [Bernstein 1997: 386]. Ломбра и Моран [Lombra, Moran 1980] выражают удивление по поводу того, что новые члены Комитета, многие из которых имели за плечами годы академической работы, столь «быстро ассимилировались» в групповую культуру. В действительности эта ассимиляция скорее означает, что в процессе принятия очень ответственных решений с неясными последствиями скептический подход к выработке понимания ситуации с легкостью одерживает верх над академическими моделями.

Культура FOMC – это культура постоянного индуктивного исследования. Для его членов знание сугубо экспериментально и нуждается в постоянной коррекции. Нет ни начала, ни конца процесса формирования знания, нет и какой-либо абсолютной истины, когда дело касается того, как работает денежная система. Фундаментальная эпистемологическая предпосылка, разделяемая членами FOMC, вступает в явное противоречие с дедуктивным теоретизированием академических экономистов. Эта предпосылка, касающаяся природы познаваемого, была удачно сформулирована Чарльзом Сандерсом Пирсом [Charles Sanders Peirce], представителем философии прагматизма, когда он писал о научном знании в целом: «доверяйте скорее множественности и разнообразию аргументов, нежели убедительности любого из них. Рассуждение не должно превращаться в цепь, которая не сильнее своего слабейшего звена. Это своего рода кабель, чьи волокна хоть и слабы по отдельности, но их много и они тесно переплетены между собой» [цит. по: Bernstein 1997: 387]. Именно такое ощущение ненадежности любого заданного аналитического инструмента приводит к тому, что на заседаниях FOMC переплетаются различные смысловые схемы, и ни одной из них не отдается окончательного предпочтения.

Смысловые схемы являются одним из наиболее важных инструментов выработки понимания ситуации. Это повествовательные абстракции, которые используются для структурирования неопределенности окружающего мира. Они, таким образом, представляют собой нарративную или предписывающую сюжетную линию, которая направляет как анализ, так и действие [Rein, Schon 1996]. Организации создают для своих членов разнообразные смысловые схемы, которые оформляют процесс выработки понимания ситуации. Среди наиболее важных – бюджеты, стратегические планы, препятствия и цели, которые определяют предпосылки последующего принятия решений [Simon 1997; Perrow 1986]. Чуть дальше от поверхности возникает особая лексика, присущая каждой организации, которая задает границы мышления ее членов и служит источником действия [Mills 1940; Starbuck 1983; Weick 1995]. FOMC вырабатывает как цели и специализированный лексикон, так и более общие противоборствующие идеологии.

Но смысловые схемы – это не смиренная рубашка, которая предопределяет поведение акторов, и сами по себе они не в состоянии задавать какой-либо курс. Это просто инструменты, которые используются акторами, чтобы интерпретировать сложные ситуации. И даже эти инструменты должны использоваться гибко и со здоровой долей скепсиса. Применительно к монетарной политике ни экономисты академического толка, ни практики не могут сойтись во мнениях при определении правильной модели или правильного эконометрического метода. Алан Блайндер, нынешний заместитель председателя Совета управляющих Федеральной резервной системы, заметил: «Мы не знаем модели и не знаем

целевую функцию, так что мы не можем рассчитать оптимальные правила» [Blinder 1988: 6]. Результатом подобной неопределенности является необходимость прибегать к переговорам при выборе схожих и противоборствующих смысловых схем, часть которых может сосуществовать в итоговом политическом решении. Возвращаясь к метафоре Ч. Пирса, анализ политики в FOMC похож не столько на цепь логических аргументов, сколько на кабель с множеством волокон. Этот кабель скручивается воедино с использованием трех элементов выработки понимания ситуации: привязки к ней, обсуждения и подачи сигналов. В моей работе будет показано, как все эти три элемента вплетены в единый процесс выработки такого понимания, хотя в каждый отдельный момент один из них может доминировать.

Мой анализ процесса выработки FOMC понимания ситуации основан на стенограммах трех его заседаний, последовательно проведенных во время экономического спада 1982 г. (объем текста – 310 страниц). Именно на этих заседаниях было решено, что пришло время признать всю серьезность проблем в хозяйственной системе – экономический рост замедлился, безработица выросла, а инфляция резко снизилась – и перенести акцент на предложение денег. На первом из этих заседаний члены Комитета выразили мнение, что пришло время увеличить денежное предложение. Это требовало либо корректировки ими же ранее установленных целевых значений роста денежной массы, либо допустить их превышение. Основная часть дискуссии сводилась к выработке единой интерпретации сложившейся ситуации и стратегии увеличения предложения денег.

Привязка к ситуации

Она обозначает процесс встраивания интерпретации в эмпирические данные. Поскольку же данные всегда ретроспективны, члены Комитета используют индикаторы прошлого, чтобы осмыслить будущее. Одним из важных видов такой «привязки к прошлому» в денежной политике является анализ соответствия показателей целевым ориентирам. Их установление является попыткой контролировать денежную массу в экономике США на основе экономических индикаторов, например, агрегированных показателей денежной массы (M1, M2, M3) или краткосрочных процентных ставок (ставок фондов ФРС). Интерпретация динамики индикаторов за предшествующие периоды направляет значительную часть процесса их встраивания в ФРС. Решения о покупке или продаже государственных ценных бумаг основываются на изменении целевых ориентиров. И хотя члены Комитета надеются повлиять на их будущие значения, именно значение недавних прошлых привязок является основой для размышлений. Привязки в свою очередь – это основанные на эмпирических данных инструменты, которыми руководствуются члены Комитета в своем анализе и своих действиях.

К сентябрю 1982 г. FOMC уже почти три года устанавливал целевые ориентиры для M1 и других показателей денежной массы, с успехом снижая уровень инфляции. Следуя монетаристской теории, политика ФРС фокусировалась на поддержании устойчивого роста денежного предложения, измеряемого показателем M1. Но летом 1982 г. высокая волатильность M1 сделала его значение слабо предсказуемым, и его использование в качестве привязки для принятия решений было поставлено под сомнение. Результатом стала своего рода «битва мировоззрений». Противоборствующие позиции в FOMC представлены ниже его членами – г-ном Блэком и г-жой Титерс. Первый, монетарист, выступал за строгое следование значениям параметра M1, в то время как его оппонент ратовала за большую гибкость и призывала обратить внимание на ставку процента как на более приемлемый целевой ориентир. (Далее приводятся тексты стенограмм.)

«Г-н Блэк: Господин председатель, поскольку мы, наконец, вернулись к целевому диапазону значений параметра M1, я думаю, нам нужно сконцентрировать внимание на том, как сохранить его

внутри этого диапазона... Я решительно против того, чтобы из формальных соображений повышать это значение, выходя за рамки целевого диапазона.

Г-жа Титерс: Мне бы очень не хотелось, чтобы вновь повышалась ставка процента, так как я полагаю, что людям нужно некоторое облегчение, о котором мы говорили все это время... Нам следует быть максимально гибкими и рассматривать все имеющиеся индикаторы, дабы убедиться, что мы не обвалим ставку процента до нуля или неожиданно не вернем ее обратно к 15% ... Так что мне кажется в настоящее время более важным делом – небольшая смена акцента с обеспечения резервов и роста денежного предложения к более постоянной ставке процента по федеральным фондам» [FOMC 1982B: 25].

Критика использования M1 пошла дальше требований обеспечения гибкости в установлении целевых ориентиров и переросла в ощущение того, что сам этот индикатор, который еще недавно серьезно влиял на принятие решений Комитетом, не поддается четкой интерпретации, т.е. утратил свое значение для выработки понимания ситуации.

«Г-н Моррис: Господин председатель, только что мы обсуждали проблему, связанную с параметром M1, с которым мы слишком крепко связаны. Я услышал мнение нескольких человек о том, что наша политика стала слишком жесткой, и мы ничего с этим не можем поделать. Мне кажется, что мы действительно находимся в незавидном положении. Это значительно прояснило для меня ситуацию, и я пришел к заключению, что M1 больше не может считаться надежным ориентиром в нашей политике. Я бы порекомендовал всем нам принять эту точку зрения или по крайней мере рассмотреть ее. Она поможет прояснить такие вопросы как современные требования резервирования и многие другие. Посмотрите, в последний год параметр M1 рос медленнее других параметров и медленнее наших ожиданий. Мы не понимали, почему он так медленно рос в прошлом году. И хотя я не очень хорошо помню прошлые дебаты, мы пересматривали наши ориентиры по M1 для 1982 г.

Г-н Парти: Да, но мы тогда подробно это обсудили.

Г-н Моррис: Разве? Ладно, но тогда мы, очевидно, пришли к ложному выводу» [FOMC 1982A: 15].

С октября 1979 г. по лето 1982 г. США руководствовались в своей денежной политике принципами «практического монетаризма» – философской концепцией, в соответствии с которой установление целевых ориентиров концентрировалось на решении единственной задачи: достижении надежного, стабильного темпа роста денежной массы с помощью строгого следования монетаристскому плану. Применение этой смысловой схемы, использующей M1 в качестве основной привязки, позволило сократить инфляцию и при этом избавить ФРС от обвинений в поддержании высоких процентных ставок. Представленная выше дискуссия отражает тот факт, что этот индикатор все больше начинают оценивать как ненадежный и, возможно, даже вводящий в заблуждение. Когда группа, принимающая решения, «привязана» к таким индикаторам как к решающему фактору, она становится их заложником. Идентичность группы, ее самосознание и доверие к ней извне увязываются с хорошо видимым показателем. Таковым стал показатель M1, на основе которого формировались рассуждения членов Комитета об экономике и о том, какие меры в отношении ее следует принимать. На третьем заседании, состоявшемся 6 октября 1982 г., Комитет, хотя и с некоторыми сомнениями, но уже был готов отказаться от привязки к индикатору M1, что, впрочем, не означало обязательной отмены всей уже построенной смысловой схемы. Приведенные ниже выдержки из стенограммы заседания Комитета показывают, что первый из цитируемых ораторов все еще упорствует, а второй уже выстраивает стратегию возможного «запуска» изменений.

«Г-н Руз: ...Я считаю, что предпринимаемые нами сегодня действия вне всякого сомнения будут восприняты как серьезная смена курса. Не думаю, что нам удастся скрыть тот факт, что мы, хотя и временно, но отказываемся от установления точного целевого ориентира, который позволял бы предсказывать цены и объемы производства лучше, чем другие переменные. Несмотря на возможные возражения с нашей стороны, скоро станет очевидным, что мы идем к тому, чтобы сделать более явный акцент на контроле ставки процента по фондам ФРС. И я думаю, что рынки это неправильно воспримут. Это будет увязано с грядущими выборами. Я считаю, что выгоду получают те, кто до сей поры отсиживался в тени и ожидал, что рано или поздно мы отступим от существующего курса.

Заместитель председателя Соломон: Я думаю, что это довольно важное совещание FOMC. Раньше я полагал, что у нас есть время где-то до 1986 г., прежде чем темпы дерегулирования и инноваций подведут нас к этой точке... Я сознаю, что это вызовет массу вопросов, причем не только

в финансовых, но и в более широких кругах. Я не думаю, что последует лавина критики (все-таки у нас хорошая репутация), но неизбежно встанет вопрос о том, что все это означает с точки зрения долгосрочной антиинфляционной политики. И мне кажется, мы должны найти нужные слова, чтобы выразить наши долгосрочные обязательства и наши предположения, что инфляция будет по-прежнему снижаться» [FOMC 1982c: 48–49].

Привязки к ситуации, как и другие стороны организационной культуры, очень консервативны и инерционны. Однажды возникнув, они с трудом подвергаются изменениям. Тем не менее, весьма прагматичные члены FOMC не «заикливались» на монетаристской смысловой схеме. За исключением нескольких идеологических сторонников монетаризма, опасавшихся, что отказ от целевого ориентира, выраженного параметром M1, снова вызовет инфляцию, казалось, что большинство членов Комитета более беспокоится о воздействии на оздоровление экономики высоких процентных ставок. Действительно, как показывает нижеследующая выдержка из стенограммы, некоторые из тех, кто защищал параметр M1 на первом заседании, рассматривали его скорее как заслон от общественной критики по поводу высоких процентных ставок, нежели как эффективный инструмент контроля за денежной массой.

«Г-н Моррис: Я считаю, что будет нашей большой ошибкой объявить о том, что мы снова хотим заморозить процентные ставки. За последние несколько лет мы твердо усвоили тот факт, что установление промежуточных целевых ориентиров для денежной политики защитило центральные банки (и не только нас с вами – немцы сказали то же самое на встрече в Нью-Йорке, да и англичане, и канадцы, и другие) от прямой ответственности за процентные ставки, и я думаю, что это усилило позиции проводившейся политики. Отказ, пусть даже незначительный, от этого принципа будет серьезной стратегической ошибкой» [FOMC 1982a: 56].

Как следует из этого высказывания, привязки к определенным индикаторам имеют как экономическое, так и политическое измерения. Они используются не только для усиления процедур анализа сложного объекта и для управления действиями, но также (возможно даже в большей степени) для конструирования ожиданий внешних заинтересованных игроков. В нашем случае члены FOMC избежали критики за высокие процентные ставки в 1970-х гг., сфокусировавшись на параметре M1. Они сумели привлечь критиков на свою сторону и мобилизовать поддержку существующей смысловой схемы. Эти заинтересованные игроки, в первую очередь участники рынка облигаций, но также Конгресс и Администрация президента, тратят значительные ресурсы, предсказывая и интерпретируя экономические действия на основе выдвинутых ФРС привязок, для того, чтобы ее политика обретала смысл в глазах окружающих. Но это оказывает и обратный эффект: руководители ФРС тоже пристально следят за тем, как заинтересованные игроки интерпретируют ее собственные действия. Все это свидетельствует о том, что привязка к ситуации – нечто гораздо большее, чем просто аналитический инструмент. Эти индикаторы живут своей жизнью, их эффективность основана на том, что заинтересованные игроки в них верят, а потому срабатывает эффект само собой сбывающегося пророчества. Именно по этой причине от такого индикатора столь трудно отказаться.

Обсуждение

Большая часть содержания экономической литературы о денежной политике базируется на теоретической фикции, согласно которой политика ФРС «осуществляется как единая функция максимизации на основе четко определенных предпочтений» [Blinder 1998: 22]. Напротив, стенограммы заседаний ее Комитета говорят о том, что решения принимаются собранием людей, обладающих собственным мнением, имеющих довольно смутные и изменчивые предпочтения, людей, которые часто идут на компромисс, чтобы достигнуть согласия.

Блайндер, который был членом FOMC в середине 1990-х гг., описывает коллективную природу принятия решений следующим образом.

«Работа в FOMC постоянно напоминает мне о нескольких вещах, которые, наверно, все из нас знают о подобных комитетах: что они с трудом обобщают индивидуальные мнения; они не могут обойтись без лидера; они склонны занимать компромиссную позицию по трудным вопросам; они (возможно, в силу всего вышеперечисленного) весьма инерционны» [Blinder 1998: 20].

Применяемый мною подход к анализу процесса выработки понимания ситуации заменяет предпосылку индивидуальной максимизации анализом группового обсуждения и акцентирует внимание на динамике согласования, необходимого для достижения консенсуса. Изменение мнений членов Комитета на каждом его заседании наводит на мысль об отсутствии у них устойчивых предпочтений. Члены Комитета обсуждают преимущества различных аргументов, выделяя как теоретические, так и практические аспекты, затрагивая политические, административные и экономические вопросы. Это не столько процесс агрегирования индивидуальных предпочтений, сколько обсуждение неопределенной реальности.

Такое обсуждение начинается в момент открытия каждого заседания и продолжается вплоть до начала голосования. В нем смысловая схема соединяется с итоговым вариантом стратегического действия, устанавливаемым по результатам каждого заседания. Коллективная выработка понимания ситуации происходит именно в процессе обсуждения. Именно путем проговаривания устанавливается значение смысловых схем и согласовывается направление действий. Уэйк [Weick 1995] называет это «выработкой понимания как процесс аргументации». В результате обсуждения снижается неопределенность и, что более важно, устанавливается, какая интерпретация (интерпретации) событий ляжет в основу политики и станет публичной. Поскольку члены Комитета рассматривают множество аргументов, обсуждение используется для того, чтобы отобрать, скомбинировать и связать их друг с другом. Это задача не поиска правильного варианта, а связывания вместе множества различных нитей аргументации для достижения консенсуса.

Важно отметить, что процесс обсуждения в Комитете некоторым образом ритуализирован. Он подчиняется неким правилам, представлениям и процедурам взаимодействия – согласуемому порядку [negotiated order] [Strauss 1978; Maines 1977; Fine 1984]. Так, повестку заседания FOMC определяет председатель; каждому, кто поднимает руку, предоставляется слово; от всех членов Комитета ожидается участие в обсуждении; голосование не начнется, пока не будет достигнуто согласие большинства членов. Эти правила и представления формируются структурными характеристиками объекта. Закон о Федеральной резервной системе предусматривает наличие в Комитете двенадцати членов с правом голоса, включая председателя. Формирование большинства в такой группе неизбежно порождает дискуссии. Относительное равенство статуса членов Комитета (один человек – один голос) приводит к тому, что все высказываются по очереди. Чрезвычайная важность принимаемых решений, видимость их последствий и сложность решаемых задач вызывают обширную дискуссию, занимающую почти целый день, а иногда и переносимую на следующий день.

На ход обсуждения влияет наличие различий или, напротив, общность мнений его участников. Разнообразие мнений в Комитете обеспечивается комбинацией ряда факторов: ротацией его членов, назначаемых президентом, сменой приоритетов в монетаристской экономической теории и изменениями в хозяйстве. Однако это разнообразие ограничено тем, что до назначения в Комитет большинство его членов либо работали в ФРС, либо преподавали монетарную экономику, либо делали то и другое. Единственная группа интересов с формальным представительством в FOMC – это банкиры с пятью голосами из двенадцати, которые принадлежат президентам региональных Федеральных резервных банков². Летом 1982 г. Комитет состоял из небольшой группы убежденных монетаристов,

² Семь из двенадцати членов FOMC назначаются президентом США. Каждый из них занимает должность в течение четырнадцати лет, т.е. срок, гораздо дольше президентского. Остальные пять являются президентами федеральных резервных банков в регионах. Эти пять мест поочередно

более представительной группы монетаристов-прагматиков и маленькой группы кейнсианцев, озабоченных скорее экономическим ростом, нежели ростом инфляции. Несмотря на эти ярлыки всех их можно назвать прагматиками в той степени, в какой они готовы к компромиссу для достижения консенсуса. Как заметили уже цитированные нами Ломбра и Моран, «новые члены Комитета довольно быстро ассимилируются в мир теоретизирования... по принципу *ad hoc*».

Каждое заседание FOMC начинается с кратких докладов штатных экономистов и менеджеров о состоянии внешних и внутренних операций. После этого председатель объявляет начало открытой дискуссии и, задавая тон собранию, обращается к членам Комитета: «Кто хочет высказать какие-либо комментарии или задать вопросы, в особенности касающиеся экономической ситуации, а также предложить более общие вопросы или комментарии в отношении стратегических решений, которые нам предстоит принять?» [FOMC 1982a: 2]. Председатель предоставляет слово желающим, и дискуссия начинается. Участники заседания, настроенные на выработку общей позиции, часто примыкают к мнению других членов Комитета или начинают причислять других к своему лагерю.

«Г-н Райс: Господин председатель, многое из того, что я хотел сказать, уже было хорошо изложено Джерри Корриганом. Я думаю, что основная трудность и основная причина, ставящая нас перед нынешней дилеммой, состоит в текущем уровне процентных ставок. Я согласен с Чаком Парти, что наша основная задача – найти такую стратегию денежной политики, которая минимизировала бы вероятность вызванных ею экономических шоков... Моя позиция заключается в том, чтобы постараться выбрать меньшее из зол, а им я считаю то, что предложил Тони (Соломон): мы придерживаемся текущих целевых ориентиров, но оставляем за собой право, если это необходимо, превысить их – я бы даже сказал существенно. Я очень рад наблюдать такую гибкость среди коллег за этим столом, причем ее проявили и те, от кого это было трудно ожидать» [FOMC 1982s: 21].

Из этого короткого высказывания видно, что г-н Райс, не называя точно числа своих сторонников, всячески старается показать, будто выражает позицию большинства. Несмотря на попытки многих участников заседания примкнуть к мнению большинства, отказ от жесткой денежной политики не проходит безболезненно. Следующий отрывок из стенограммы заседания Комитета показывает, каким образом Нэнси Титерс дает понять, что ее больше заботит экономический рост, нежели инфляция. Она подчеркивает категоричность своей позиции такими словами как «недопустимо» и «катастрофа».

«Г-жа Титерс: Я выступаю за понижение ставок процента. Я даже не рассматриваю возможность их роста, потому что это просто недопустимо. Поэтому я склоняюсь к тому, о чем говорили Прес и Чак, но только выражу это несколько более резко. Если мы добьемся увеличения скорости обращения денег, то доведем это дело до конца и сможем добиться падения процентных ставок, что, как мне кажется, является необходимым условием для поддержания нашей экономики на плаву и избегания приближающейся катастрофы» [FOMC 1982a: 46].

Билл Форд, монетарист, не согласен с этим и открыто выступает против нарастающего беспокойства по поводу роста процентных ставок. Неожиданно оказавшись в меньшинстве, он сочетает в своей речи нотки смирения и критики. Он мягко поддразнивает пессимистов, полагающих, что пришло время сконцентрировать внимание на вопросах экономического роста, однако по поводу намерения установить предельные значения процентных ставок высказывается весьма категорично. Эта мера, по его мнению, равносильна установлению контроля над ценой денег. Такое сильное сопротивление г-на Форда и некоторых других членов Комитета делает невозможным какие-либо компромиссы.

«Г-н Форд: Я ощущаю довольно интересную перемену в настроениях Комитета. Сначала я скажу о том, с чем согласен. Я был рад услышать как Вы, господин председатель, отметили, что все же существует возможность оживления нашей экономики. Вероятно, я кажусь безнадежным оптимистом, но я всегда замечал, что экономисты склонны к унынию, а наличие экономического подъема они признают только после того, как он уже действительно состоялся. Я же упорно храню

занимаются президентами всех таких банков. Как раз они и были в 1982 г. наиболее непримиримыми противниками инфляции.

надежду на то, что наша экономика сейчас находится в стадии оживления. Это видно по основным индикаторам и по всем другим позитивным признакам, которые можно заметить, если быть хоть немного оптимистичным. Возможно, экономика уже растет. Конечно, возможен и худший вариант, о чем все говорили. Его нельзя недооценивать или вовсе игнорировать. Я ни в коем случае не являюсь сторонником высоких процентных ставок, но категорически против даже малейшего намека на установление для них максимального порога, в особенности я против установления порога на существующем или даже более низком уровне, как это предлагали некоторые из выступавших передо мной коллег» [FOMC 1982a: 47].

Когда позиции большинства и меньшинства участников заседания прояснены, председатель начинает более настойчиво фиксировать те пункты, по которым возможно достижение компромисса. Из следующего отрывка стенограммы видно, как происходило обсуждение верхней границы ставки процента. Г-да Форд и Блэк, представляющие меньшинство, настаивают на 16%. Г-н Грэмли предлагает компромиссный вариант, согласно которому в случае, если до следующего заседания Комиссии ставки процента по фондам ФРС превысят 15%, председатель созывает для консультации заочное внеочередное совещание в режиме телеконференции. Те, кто склонен к компромиссу, примыкают к побеждающей стороне. И как только председатель чувствует, что сформировалось явное большинство, он запускает процедуру голосования.

«Г-н Грэмли: Если все согласны с тем, что председатель созывает внеочередное совещание в случае, если ставка превысит 15%, то это и должен быть верхний предел диапазона. Нам не следует говорить одно, а иметь в виду что-то совсем другое. Если вы собираетесь откладывать внеочередное совещание, пока ставка не достигнет 16%, то меня это совсем не устраивает.

Председатель Фолькер: Должен признаться, что и меня тоже. В конце концов, может случиться так, что мы позволим ставке достигнуть 16-процентного рубежа. Но я убежден, что именно при этой отметке необходимо все еще раз хорошенько осмыслить.

Г-н Мартин: Я полагаю, что внеочередное совещание при превышении ставкой уровня 15% позволит нам реагировать более гибко, так что я поддерживаю это предложение.

Г-жа Титерс: При достижении процентными ставками своего потолка, мы никогда не препятствовали их дальнейшему росту. Проведение внеочередного совещания само по себе не приведет к их закреплению ниже намеченного уровня.

Председатель Фолькер: ...Итак, кто считает приемлемым диапазон от 10 до 15%?»

В этой дискуссии г-н Фолькер поддерживает г-на Грэмли, чтобы достичь приемлемого компромисса. Такие усилия по достижению компромисса вызваны обязанностью Комитета издать директиву для отдела по операциям на открытом рынке, которой он будет руководствоваться при купле-продаже ценных бумаг казначейства в течение следующих шести недель. Именно на этом этапе заседания г-н Фолькер, председатель, начинает использовать свои должностные позиции. Он заявляет, что не хочет, чтобы процентная ставка достигла 16%, смягчая свое несогласие с меньшинством с помощью оборота «Должен признаться...» Учитывая как статус, так и публичную роль председателя, он обладает прерогативой отстаивать свою позицию более настойчиво, нежели остальные. На июньском и августовском заседаниях FOMC г-н Фолькер сдерживался и отстаивал компромиссный вариант до конца каждого заседания. В октябре же он с самого начала занял решительную позицию, призывая отказаться от параметра M1 [Abolafia 2002].

Подача сигналов

По мере продолжения обсуждения и постепенного вырисовывания контура денежной политики, дискуссия начинает фокусироваться на формулировке этой политики, приемлемой для внешних пользователей, т.е. на подготовке убедительных выводов для общественности. Члены FOMC прекрасно осознают, что любые исходящие от него слова и действия пристально выслушиваются и анализируются в обществе. Наблюдатели за действиями ФРС в банках, брокерских фирмах и СМИ образуют целую своеобразную индустрию, и они будут препарировать каждый поступающий от нее сигнал или даже подобие такового. Корпорации, правительство и частные инвесторы при принятии решений об инвестировании будут

опираться в основном на решения FOMC. Если Комитет хочет устанавливать нужный, по мнению его членов, экономический климат, он должен, насколько это возможно, контролировать посылаемые им сигналы. Как минимум треть времени на каждом заседании FOMC отводится на формирование мнения окружающих о его работе. Основная часть работы по трансляции понимания ситуации [sensegiving] [Gioia, Chittipeddi 1994] осуществляется через разработку директивы, которую Комитет посылает отделу по операциям на открытом рынке. Следующая выдержка из стенограммы показывает опасения, высказываемые членами FOMC относительно того, как будут интерпретироваться их действия. Это типично для дискуссии, которая продолжалась с того момента, когда летом 1982 г. FOMC попытался изменить свой курс на более мягкий вариант денежной политики.

«Г-н Руз: Я не думаю, что надо повторять о заинтересованности всех, кто собрался за этим столом, в более низких процентных ставках. Но на ставку процента очевидным образом влияет то, как финансовые рынки воспринимают те сигналы, которые мы посылаем, или те, что, как им кажется, мы посылаем. Я считаю, что любые формулировки в директиве, которые могут быть поняты, пусть даже на какое-то время, как сигнал возврата к политике, ставящей во главу угла контроль над ставками процента – установление потолка для процентных ставок или что-то в этом роде, – будут иметь самые разрушительные последствия, так как люди будут говорить, что мы опять беремся за старое (особенно после того, как они увидели, какое влияние на инфляцию произвела смена нашего курса в 1979 г.). Я думаю, что в историческом аспекте рынки в последнюю очередь захотят возврата к скрупулезному методу осуществления экономической политики, основанному на контроле над процентной ставкой, а именно так может быть воспринята наша гибкость» [FOMC 1982a: 48].

Одним из аспектов выработки адекватных сигналов является анализ психологии рынка, т.е. предсказание реакции финансового сообщества на действия FOMC для того, чтобы воздействовать на эту реакцию. Именно этим озабочены члены Комитета. Это сильно напоминает стратегическую игру, в которой они стараются предугадать ожидания и возможные действия участников рынка. В отличие от предыдущего этапа обсуждения, когда рассматривался общий курс денежной политики, здесь вообще не ссылаются на эмпирические данные. Подача сигналов – это наиболее интуитивный аспект выработки понимания ситуации. Члены Комитета здесь в большей степени полагаются на свой опыт. В следующей выдержке из стенограммы приводятся высказывания г-на Баллеса о приемлемом диапазоне для параметра M1, а также о том, стоит ли объявлять о намерении Комитета его превысить. Выступающего заботят возможные непредсказуемые последствия подобного заявления.

«Г-н Баллес: Я поддерживаю как заявление об увеличении диапазона M1 на 1982 г., так и допущение его небольшого превышения до некоторого значения. Но если мы просто скажем, что согласны допустить некоторое превышение и не объявим, что не собираемся корректировать диапазон, то если превышение действительно произойдет, на рынке начнут полагать, что мы будем его корректировать. А это в свою очередь приведет к ожиданиям ужесточения денежного курса в последующие недели и месяцы. Участники рынка будут стараться предвосхитить это ужесточение мер с нашей стороны. Так что, господин председатель, мы в этом отношении находимся не в самом простом положении» [FOMC 1982a: 49].

Члены FOMC не занимаются простым предсказанием реакции рынка на свои действия. Другой аспект анализа психологии рынка заключается в контроле над его ожиданиями. Г-н Баллес указывает на то, что если FOMC не объяснит, что он ожидает превышение установленного диапазона, и денежное предложение действительно будет расти быстрее, чем предполагалось, тогда, ориентируясь на старый способ регулирования, рынок будет ожидать ужесточения денежной политики. Следовательно, Комитет должен взять под контроль рыночные ожидания, открыто заявив о допустимости превышения установленного диапазона и тем самым кардинально изменив курс последних трех лет. При господстве монетаризма целевые значения параметра M1 были неприкосновенны, а уровень инфляции имел первоочередное значение. Отмена когда-то неприкосновенной смысловой схемы нарушает привычные ожидания заинтересованных игроков [stakeholders] и создает новые очаги напряжения в сигнальном механизме. Это напряжение отражает тот факт, что ФРС пытается балансировать между конкурирующими задачами обеспечения экономического роста и

стабильности цен. Г-н Баллес предполагает, что рынок будет ожидать прежнего переопределения равновесного состояния.

Члены Комитета стараются взять под контроль рыночные ожидания, проясняя подаваемые им сигналы. FOMC постоянно беспокоит то, что стоящие за каждым сигналом намерения запросто могут быть неадекватно интерпретированы или неправильно поняты. И хотя, как было показано, члены Комитета обеспокоены возможными ожиданиями рынка в отношении ужесточения регулирования из-за приверженности монетаристским принципам, нижеследующая выдержка из стенограммы свидетельствует об опасениях, что рынок станет ожидать смягчения регулятивных мер. Члены FOMC озабочены тем, что упор на уровень процентных ставок будет ошибочно интерпретирован как возврат к уже дискредитировавшим себя методам денежной политики.

«Г-н Уоллич: Возможно, сигнал о том, что мы оберегаем процентные ставки, т.е. о том, что мы не собираемся мириться с их ростом, будет более предпочтительным, но рынок может с таким же успехом отреагировать и противоположным образом, если люди подумают, что мы опять закрепляем ставки. Они подумают, что мы собираемся наводнить экономику ликвидностью, как мы уже делали в прошлом, и тогда может оказаться, что мы сами себя стреноживаем» [FOMC 1982a: 50].

«Г-н Мартин: Потребитель не разбирается в технических тонкостях. Если вы начнете говорить с ним о скорости денежного обращения, он будет смотреть на вас стеклянными глазами. Я думаю, что потребитель понимает, что если мы поднимаем целевые ориентиры, то мы, возможно, начинаем либерализацию экономической политики, и он может посчитать, что это плохо. Я не думаю, что он когда-либо поймет наши объяснения о превышении диапазона, как бы доходчиво они ни были представлены, и кто бы их ни давал...» [FOMC 1982a: 17].

Члены FOMC беспокоятся, что их объяснения слишком сложны и что пристрастные наблюдатели отыщут такие новые тенденции в экономической политике, которые на самом деле не предусмотрены. Приведенные выдержки из стенограммы говорят о том, что процесс трансляции смыслов и подачи сигналов очень тонок. Боязнь оказаться неверно понятыми сдерживает Комитет в словах и действиях. Его члены ожидают определенного недопонимания. В результате их заявления часто уклончивы, что препятствует четкому выражению их намерений и уменьшает однозначность их интерпретации. Действия Комитета, возможно, более консервативны, чем могли бы быть при отсутствии беспокойства по поводу реакции рынка.

Тактика анализа психологии рынка опирается на более глубокую цель подачи сигналов: поддержание репутации ФРС, вынужденной прежде всего сохранять легитимное положение в создавшем ее Конгрессе. Но необходимо стремиться убедить различных заинтересованных участников рынка в серьезности намерений руководителей ФРС в отношении контроля над инфляцией. В результате принятия в октябре 1979 г. монетаристской доктрины в течение трех лет FOMC подтверждал свою решимость уменьшить темпы инфляции. Потребовалось немало времени, чтобы убедить участников рынка в том, что ФРС будет твердо следовать жесткой денежной политике и не ослабит ее даже под политическим давлением. Поэтому понятно нежелание членов Комитета потерять доверие к себе, которое они завоевали с таким трудом, преследуя монетаристские цели.

Г-н Руз дошел до того, что опросил посетителей своего регионального резервного банка, включая «совет директоров, двенадцать казначеев крупнейших компаний и, напоследок, пять глав крупнейших банков», задав им вопрос: стоит ли ФРС допускать превышение своего целевого ориентира или лучше поднять верхние значения диапазонов, и получил следующий ответ.

«Они сказали: Ради всего святого, не поднимайте значения диапазонов, потому что, если вы так сделаете, это будет воспринято как явный знак того, что вы смягчаете свою антиинфляционную политику. Это было всего лишь мнение группы людей, но они почувствовали, что угроза потери доверия к Комитету будет существенно меньше, если мы допустим небольшое превышение установленных нами целевых значений, нежели объявим об их корректировке. И я с ними согласен».

Ему вторил г-н Корриган.

«Г-н Корриган: Я бы предпочел оставить все как есть. Я думаю, что изменение диапазонов, особенно при таком состоянии фискальной сферы, с большой вероятностью повлечет за собой риск серьезного подрыва доверия, когда все то, что было достигнуто, окажется под угрозой. Я не хочу все это потерять».

Речь, таким образом, идет о стремлении не растерять расположение, которого ФРС так упорно добивалась все эти годы. Эффективность работы ФРС связана с верой участников рынка в то, что она будет действовать последовательно. Эта вера способна превращаться в сами собой сбывающиеся пророчества, когда хозяйственные акторы начинают ограничивать или повышать свои расходы, исходя из ожиданий, вызванных приверженностью ФРС тому или иному экономическому курсу. Члены FOMC очень серьезно относятся к его репутации, которая является не просто характеристикой организации, но ощущается как важная часть личной идентичности. Члены Комитета всегда на виду в финансовом мире, и их приверженность антиинфляционной политике часто ставилась под сомнение. Нижеследующий отрывок из стенограммы фиксирует обращение г-на Руза к председателю FOMC Фолькеру – поистине легендарной фигуре. Фолькер отвечает ему скромно, но важность личной идентичности все равно преуменьшать нельзя.

«Г-н Руз: Пока все идет как надо, по крайней мере сейчас, почему бы нам не сформулировать эту директиву в сущности как предыдущие? Другими словами, почему бы нам не постараться избежать всего того, что может подразумевать любой отход от этой директивы? Я полагаю, что весь мир считает, что Вы проделали огромную работу с 1979 г., выведя Комитет на нынешние позиции, и я просто...

Председатель Фолькер: Очень небольшая часть мира?

Г-н Руз: Моя часть мира.

Г-н Блэк: В Сент-Луисе!»

Заключительной частью подачи сигналов является словесное оформление: тщательное составление текста, который предназначен именно для того, чтобы его интерпретировали. Члены Комитета стараются представить, как участники рынка воспримут отдельные формулировки директивы. С их помощью решаются особые задачи: обеспечение гибкости, ясности или, наоборот, намеренной двусмысленности ее текста. Соккрытие своих предпочтений – самый надежный способ избежать неверного истолкования. В следующей отрывке из стенограммы заседания FOMC председатель Фолькер высказывается в пользу выжидательной позиции и предлагает поискать такой курс, который бы предоставил Комитету максимальную свободу в ужесточении или смягчении методов регулирования денежной политики. Он хочет заменить детализацию диапазона значений ставки процента заверением, что Комитет примет надлежащие меры при возникновении экстремальных колебаний на рынке. С этой целью он предлагает для директивы новые формулировки.

«Председатель Фолькер: Если честно, я не знаю, как это все сформулировать, но что бы я сделал (позвольте мне немного поэкспериментировать), так это убрал бы последнее предложение целиком и вместо него вставил бы что-нибудь вроде следующего: Председатель может созвать Комитет для консультации, если окажется, что достижение целевых ориентиров и связанных с ними резервных параметров вероятнее всего связано с необычной волатильностью на кредитных рынках. Это можно будет трактовать по-разному. Я не хочу туда вставлять слова о диапазоне значений ставки процента по федеральным фондам, так как считаю это нереалистичным» [FOMC 1982b: 29].

Членов Комитета смущает употребление Фолькером словосочетания «необычная волатильность»: есть опасения, что оно может быть воспринято как сигнал крайней неустойчивости финансовых рынков.

«Заместитель председателя Соломон: Если мы используем словосочетание «необычная волатильность», мы не указываем никаких диапазонов...

Г-н Парти: Вопрос в определении этой «необычной волатильности».

Г-н Мартин: Мы имеем дело с очень неясным термином.

Г-н Блэк: Да, любая изменчивость необычна, но некоторые случаи менее обычны, чем другие.

Председатель Фолькер: Это должно быть что-то очень необычное, чтобы казаться таковым в сравнении с тем, что творилось у нас!

Г-н Уоллич: Прочитав это через семь недель, участники рынка могут решить, что мы посчитали банковскую систему еще более чувствительной, чем она им кажется. Я не уверен, что это подает хороший сигнал по факту совершившегося события» [FOMC 1982b: 33].

Через несколько минут участники дискуссии сошлись на том, что использование этого термина зависит от того, насколько плохим можно считать действительное положение дел. Применение такого рода понятия может стать самосбывающимся пророчеством. Волатильность может возрасти, поскольку пошатнется вера хозяйственных акторов в финансовые институты и рынки в целом. Только наиболее либеральный член Комитета, Нэнси Титерс, кажется, готова послать более определенный сигнал, который отстаивает г-н Фолькер. Председатель FOMC оказывается в меньшинстве.

«Г-н Корриган: Меня все более и более беспокоит эта формулировка. Скажу еще раз. Сама суть у меня не вызывает нареканий, но этот язык, эта предвосхищающая события формулировка о необычной волатильности или нестабильности или что там еще мы вставим, подразумевает, как мне кажется, что в один прекрасный момент она может превратиться в самосбывающееся пророчество.

Г-н Форд: Рынок будет озадачен, почему мы это сказали.

Г-н Корриган: Сначала она мне нравилась, но чем дальше, тем больше я ее опасуюсь. Я сомневаюсь, что это подходящий вариант.

Председатель Фолькер: Я не уверен, что правильно Вас понял.

Г-н Корриган: Я считаю, что когда эта формулировка будет опубликована, даже спустя некоторое время, она будет таить в себе некоторую опасность (которую до нашего нынешнего обсуждения я не осознавал), что мы говорим внешнему миру о том, будто ситуация гораздо хуже, чем кажется.

Г-жа Титерс: Я считаю, что она довольно-таки скверная.

Председатель Фолькер: Да.

Г-н Корриган: Именно это меня и беспокоит. Чем больше я слушаю коллег, тем более убеждаюсь в том, что это все равно, что «дразнить быка красной тряпкой».

В конце концов, г-н Фолькер отступил. Все закончилось тем, что для ставки процента по фондам ФРС был утвержден диапазон от 7 до 11%. Заключение г-на Фолькера было следующим: «Мне это не особенно по душе, но если вы так хотите, пусть так и будет. Давайте голосовать» [FOMC 1982b: 41]. Как мы видим, председатель не может диктовать свои условия и должен двигаться в направлении достижения общего консенсуса. На следующем заседании, в октябре 1982 г., г-н Фолькер взял на себя инициативу по проведению серьезных институциональных изменений [Abolafia 2002]. Его агрессивное давление с самого начала октябрьского заседания говорит о том, что он пытался подготовить предпосылки для смены политики. На этом заседании, по итогам которого было принято решение о серьезных изменениях денежных показателей, обсуждение формулировок директивы Комитета заняло более половины всего отведенного на него времени.

Основные результаты

Выработка понимания ситуации не происходит в вакууме. Всегда существует более широкий контекст, формирующий смысловые схемы, которые используются производителями смыслов. С одной стороны, ФРС является органом федерального правительства США, а с другой – частью финансового сообщества. Как орган правительства FOMC регулирует денежное предложение и отвечает за поддержание стабильных цен и обеспечение экономического роста. В этой области экономической политики сильно заинтересованы и Конгресс, и президент. В нескольких исследованиях были предприняты попытки установить

связь между политикой ФРС и институциональным давлением [см. например: Wooley 1984; Harvilesky 1988; Willett 1990; Beck 1990a, b]. Несмотря на все подозрения журналистов, есть мало оснований полагать, что ФРС, особенно при администрации Р. Никсона, манипулировало предложением денег в интересах президентских выборов [Hibbs 1987; Beck 1990a]. Существование такого «политико-монетарного цикла» является продуктом скорее фискальной, нежели денежной политики [Beck 1990a].

Тщательно анализируя стенограммы заседаний FOMC, объясняющие смягчение денежной политики летом 1982 г., я обнаружил единственное упоминание выборов среди множества других причин: один из членов Комитета выразил опасение, что действия FOMC по ослаблению целевых ориентиров могут быть восприняты как политически мотивированные. Это соображение выдвигалось в качестве аргумента для отказа от смягчения денежной политики. Но, пожалуй, члены Комитета были гораздо более озабочены его репутацией, чем ситуацией, связанной с выборами. Несмотря на то, что это не может служить окончательным разъяснением мотивов членов FOMC, я склонен согласиться с Бекком [Beck 1990a: 121], который писал, что, учитывая все основания для смягчения курса летом и осенью 1982 г., было бы просто глупо не принять политически целесообразный курс.

Что же касается Конгресса США, то никогда не было особых оснований говорить о его влиянии на ФРС. С тех пор, как в 1913 г. Конгресс учредил ФРС, он особенно не стремился ею управлять. Он даже не контролирует бюджет ФРС, позволяя ей обеспечивать себя за счет значительных доходов от собственного портфеля ценных бумаг. Попытки установить связь между изменениями ставок процента и степенью либерализма в Конгрессе продемонстрировали отсутствие такой связи [Beck 1990b]. Некоторые указывают на то, что относительная автономия ФРС позволяет Конгрессу использовать ее в качестве козла отпущения и обвинять в наступлении кризисов [Kane 1980]. Рассмотренные нами стенограммы трех заседаний FOMC позволяют говорить о том, что эти обвинения могут направляться в обе стороны. Так, на июльском заседании члены Комитета выразили серьезные сомнения в том, что Конгресс сможет контролировать фискальную политику, тем самым перекладывая на плечи ФРС контроль над экономическим ростом.

До некоторой степени негодующий тон дискуссии о фискальной политике Конгресса на июльском заседании FOMC был вызван резолюцией по бюджету. «Если Конгресс решит восстановить финансовую ответственность и существенно уменьшить запланированный бюджетный дефицит, Комитету по операциям на открытом рынке придется пересмотреть целевые ориентиры своих параметров, чтобы привести их в соответствие с новой, более жесткой фискальной политикой» [FOMC 1982a: 89]. Последовавшая за этим дискуссия показывает, что Комитет едва ли чувствует, что находится под каким-либо давлением.

«Заместитель председателя Соломон: Вы думаете, мы должны ответить?

Председатель Фолькер: Я не знаю, должны ли мы давать какой-либо ответ...Позвольте мне только сказать, что, как мне кажется, в наших более ранних заявлениях сквозила изрядная доля скепсиса по этому вопросу. Мы можем ответить, что приветствуем любые ограничения, которые подразумевает эта резолюция или к которым она приведет, а также, что мы поддерживаем действия в этом направлении. Однако у нас есть изрядная доля сомнений в данном вопросе. Это можно выразить более резко или сказать более вежливо, мол, нет никакой уверенности в том, если так выразиться, что цифра бюджета достигнет к следующему году 104 млрд. долл. или около того... Но у нас определенно есть некоторые опасения по поводу эффекта, который может вызвать подобная резолюция. Она, так скажем, верна по сути, но многие выразили опасения по поводу перспектив состояния бюджета...

Г-н Руз: Вы считаете, Конгресс на что-то всерьез рассчитывает?.. Они ведь не ждут от нас чего-то большего, чем несколько уважительных фраз с критическим подтекстом?» [FOMC 1982a: 92].

Похоже, Комитет вовсе не склонен поддаваться какому-либо давлению Конгресса. В этот период своей истории ФРС пользовалась широкой общественной поддержкой, которая способствовала растущему ощущению ее собственной автономии. Уступчивость по отношению к давлению Конгресса более вероятна в периоды общественного неодобрения

деятельности руководителей ФРС, когда легитимность и само существование организации находятся под угрозой. Последняя крупная реформа ФРС была проведена в 1930 г. С тех пор эта организация становилась все более влиятельной и независимой.

ФРС – это не просто государственное регулирующее агентство. Это центральный банк и в силу этого – часть более широкого финансового сообщества. Именно это сообщество является ее основной базой. Члены FOMC свободно обсуждают предполагаемую реакцию рынков на их действия, выступая за денежную политику, основанную на взаимном доверии с участниками рынков. После событий 1982 г. ФРС упорно поддерживала свою репутацию борца с инфляцией, что горячо одобрялось финансовым сообществом. При этом в стенограммах его заседаний практически не выражается обеспокоенность безработицей, а вопросы сферы труда не отражены вообще. Дело не только в том, что руководители ФРС озабочены лишь вопросами денежных и кредитных рынков, поскольку эта организация является их частью. ФРС – это часть общей системы непрерывного процесса выработки понимания ситуации на финансовых рынках. Все участники кредитных и денежных рынков привязываются к ситуации, ведут переговоры и подают сигналы согласно своему месту в рыночной системе. ФРС как стабилизатор и гарант всей системы является главным производителем смыслов, но каждая частичка системы тоже принимает в этом участие. Согласно Уайту [White 1981], акторы на рынке наблюдают друг за другом, стараясь угадать намерения других. ФРС просто является самым большим и наиболее значимым актором в этой сети.

Заключение

В этой статье были рассмотрены социальные процессы, происходящие внутри элиты, которая вырабатывает политику и в то же время включает хозяйственных акторов, формирующих рынки и участвующих в их деятельности. Подобный взгляд на экономическое действие требует от экономической социологии интерпретативного (прагматического) подхода. Такой подход вновь привлекает наше внимание к хозяйственным акторам как таковым, фокусируясь на их усилиях по конструированию рынка. Он напоминает экономсоциологам о том, что властные структуры являются ничем иным, как продуктами действия и что это действие конструируется в сложных политических, экономических, административных и жизненных контекстах. Используя интерпретативный подход, мы можем услышать голоса этих прагматичных акторов, пытающихся совладать с неопределенностью, сложностью и ответственностью ситуации. Этот подход также обращает внимание на относительный характер знаний, используемых в процессе принятия хозяйственных решений. Вырабатывающие политику элиты не только не рассматривают весь набор возможных альтернатив и не применяют лучшую из имеющихся моделей; в условиях неопределенности они вообще больше полагаются на интуицию, борются за различные интерпретации, идут на компромиссы, и связывают воедино разные варианты решений. Они считают, что их решения несовершенны и потому нуждаются в постоянной коррекции. В конечном счете, исполняемая ими роль налагает на них обязательства и принуждает к действию, но само это действие заключает в себе изрядную долю импровизации.

Неопределенность и ограниченность имеющейся информации для обоснования денежной политики активизирует сам процесс выработки понимания ситуации – заключение имеющихся стимулов в смысловые схемы. Предположение о том, что грамотно обработанной статистической информации и аккуратного прогнозирования достаточно для стратегического мышления, оказывается ошибочным. Подобного рода данные поверхностны, чрезмерно агрегированы и к моменту обсуждения часто уже нуждаются в корректировке. Лица, принимающие решения, предпочитают сплести сложные сюжетные линии, которые используются как ретроспективно, так и прогностически. Обнаруженные в

нашем исследовании колебания в выборе критерия для принятия решений отражают попытки создать более насыщенную, более адекватную сюжетную линию. Постоянная смена смысловой схемы как таковая является вполне рациональным ответом на сложившуюся ситуацию, по-видимому, более рациональным, чем использование моделей, которым ты не доверяешь. Таким образом, денежная политика становится следствием непрерывного процесса выработки и передачи смыслов. И задача состоит не в том, чтобы, наконец, отыскать истину. Напротив, члены FOMC используют свое искусство выработки понимания ситуации, чтобы получить правдоподобную интерпретацию действительности, которая, как они надеются, сможет поддержать и стабильность на рынках, и их собственную легитимность.

Литература

- Abolafia M.Y.* Framing Moves: The Micropolitics of Institutional Change // Working Paper. Rockefeller College of Public Affairs and Policy, State University of New York at Albany. 2002.
- Beck N.* Political Monetary Cycles // The Political Economy of American Monetary Policy / Ed. by T. Mayer. Cambridge: Cambridge University Press, 1990a. P. 115–130.
- Beck N.* Congress and the Fed // The Political Economy of American Monetary Policy / Ed. by T. Mayer. Cambridge: Cambridge University Press, 1990b. P. 131–150.
- Bernstein R.J.* Pragmatism, Pluralism, and the Healing of Wounds // Pragmatism: A Reader / Ed. by L. Menand. N.Y.: Vintage, 1997. P. 382–401.
- Blinder A.S.* Central Banking in Theory and Practice. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998.
- Daft R., Weick K.E.* Toward a Model of Organizations and Interpretation Systems // Academy of Management Review. 1984. No. 9. P. 284–295.
- Fine G.A.* Negotiated Orders and Organizational Cultures // Annual Review of Sociology. 1984. No. 10. P. 239–262.
- FOMC.* Transcript – Federal Open Market Committee Meeting June 30 – July 1, 1982 // Board of Governors of the Federal Reserve. 1982a.
- FOMC.* Transcript – Federal Open Market Committee Meeting August 24, 1982 // Board of Governors of the Federal Reserve. 1982b.
- FOMC.* Transcript – Federal Open Market Committee Meeting October 6, 1982 // Board of Governors of the Federal Reserve. 1982c.
- Gioia D., Chittipeddi K.* Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation // Strategic Management Journal. 1991. No. 12. P. 433–448.
- Havrilesky T.* Monetary Policy Signaling from the Administration to the Federal Reserve // Journal of Money Credit, and Banking. 1988. Vol. 20. P. 83–101.
- Hibbs D.* The American Political Economy. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987.
- Kane E.* Politics and Fed Policy-Making // Journal of Monetary Economics. 1980. No. 6. P. 199–212.
- Karamouzis N., Lombra R.* Federal Reserve Policymaking: An Overview and Analysis of the Policy Process // International Debt Federal Reserve Operations and Other Essays / Ed. by K. Brunner, A. Meltzer. Amsterdam: North-Holland, 1989. P. 7–62.
- Knorr-Cetina K.D.* The Manufacture of Knowledge. Oxford: Pergamon, 1981.
- Lombra R., Moran M.* Policy Advice and Policymaking at the Federal Reserve // Monetary Institutions and Policy Processes / Ed. by K. Brunner, A. Meltzer. Amsterdam: North-Holland, 1980. P. 9–68.
- Maines D.R.* Social Organization and Social Structure in Symbolic Interactionist Thought // Annual Review of Sociology. 1977. No. 3. P. 235–259.
- Maines D.* In Search of Mesostructure: Studies in Negotiated Order // Urban Life. 1982. No. 11. P. 267–279.
- Maisel S.J.* Managing the Dollar. N.Y.: W.W. Norton, 1973.
- Mayer T.* (ed.). The Political Economy of American Monetary Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Mills C.W.* Situated Actions and Culture // American Sociological Review. 1940. No. 5. P. 904–913.
- Perrow C.* Complex Organizations: A Critical Essay. N.Y.: Random House, 1986.
- Persson T., Tabellini G.* (eds.). Monetary and Fiscal Policy. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1994.

- Rein M., Schon D.* Frame Critical Policy Analysis and Frame Reflective Policy Practice. // Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization. 1996. No. 9. P. 85–104.
- Simon H.A.* Administrative Behavior. 4th ed. N.Y.: Free Press. 1997.
- Starbuck W.H.* Organizations as Action Generators // American Sociological Review. 1983. Vol. 48. P. 91–102.
- Starbuck W.H., Milliken F.* Executives' Perceptual Filters: What They Notice and How They Make Sense // The Executive Effect: Concepts and Methods for Studying Top Managers / Ed. by D. Hambrick. Greenwich, Conn.: JAI Press, 1988.
- Strauss A.L.* Negotiations: Varieties, Contexts, Processes, and Social Order. San-Francisco: Jossey-Bass, 1978.
- Weick K.E.* Sensemaking in Organizations. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1995.
- White H.C.* Where Do Markets Come From? // American Journal of Sociology. 1981. Vol. 87. P. 517–547.
- Willett T.* Studying the Fed: Toward a Broader Public-Choice Perspective // The Political Economy of American Monetary Policy / Ed. by T. Mayer. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Woolley J.* Monetary Politics: The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.