

ПАРАДОКСЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ¹

И. С. Кац, В. Л. Симонова, Е. С. Мезенцева

В статье суммируются представления экономистов о функционировании сектора общественных благ. Выделяются парадоксы, связанные как с особенностями самих общественных благ, так и со спецификой поведения покупателя и производителя общественных благ и принятия решений относительно их производства через механизм выбора представителей. Как резюме анализа поведенческих стратегий представлена игровая модель для политика и избирателя, характеризующая механизм развития данного рынка.

Эволюция общественных отношений демонстрирует тенденцию к постоянному росту расходов общественного сектора. Подобное явление, проявляющее себя независимо от того, каковы социально-экономические характеристики устройства той или иной страны, было впервые отмечено в конце XIX в. в работах А. Вагнера. Общественная практика XX в. и начала XXI в. подтвердила его тезис о тенденции неуклонного роста общественных расходов по мере прогресса человеческой цивилизации.

Раскрывая причины таких эволюционных тенденций, можно отметить общие изменения в организации общественной жизни, произошедшие за последние столетия. По мере роста населения и формирования его территориального распределения выделились города как концентрированные сообщества людей. Предоставляя возможности активного экономического взаимодействия, города формировались как определенные институциональные образования с соответствующей инфраструктурой. Эта инфраструктура, будучи доступной для использования всеми жителями поселения, естественным образом стала сферой, попадающей под опеку государства. Наряду с ней в сферу опеки государственного сектора вошли

а) товары и услуги, генерирующие экстернальные эффекты, как положительные, так и отрицательные; б) продукты естественных монополий; в) товары и услуги, несущие в себе потенциал информационной асимметрии [12, с. 16]. И с ростом числа жителей и развитием экономических отношений таких благ становится все больше.

Также на рост потребностей в общественных благах оказывают влияние такие тенденции, как изменение структуры семьи (от традиционной к нуклеарной), повышение роли интеллектуального развития подрастающего поколения, структурные изменения в экономике, характеризующиеся переходом к информационному обществу. С ростом интеллектуальной и информационной составляющих общественного развития актуализируется все большее количество потребностей, соответствующих высшим ступеням в пирамиде А. Маслоу и удовлетворяющихся с помощью расширения сферы социальных услуг. Вследствие этого потребности населения в социальных услугах растут стремительнее, нежели потребности более низкого порядка. В соответствии с законом Э. Энгеля, эластичность спроса на общественные блага инфраструктурного и социально-культурного характера выше, чем в отношении частных благ. Кроме того, эволюционный рост опекаемого

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда и Правительства Свердловской области, проект № 12-12-66002а(р).

сектора обуславливается его инерционностью в сравнении с сектором частных благ, где для реализации общественных потребностей необходимо прохождение всех стадий принятия политических решений, вследствие чего он не может с актуальностью реагировать на изменяющиеся запросы населения.

Расширение общественного сектора обусловлено также и политическими, психологическими и экономическими причинами, порождающими целый ряд парадоксов. Первым из отмеченных в литературе был парадокс голосования, выявленный Ж. Кондорсе и получивший развитие в работах К. Эрроу [13]. Парадокс голосования — это ситуация, возникающая в ходе определения общественных предпочтений, и демонстрирующая, что голосование на основе принципа большинства не обеспечивает выявления действительных предпочтений общества относительно экономических благ. Отталкиваясь от положений рациональности и равноправия индивидов в принятии решений, Эрроу выделил пять базовых аксиом демократического принятия решений:

1. Аксиома универсальности. Система голосования способна учитывать все возможные распределения голосов избирателей.

2. Аксиома единогласия. Коллективный выбор должен в точности повторять единогласное мнение всех голосующих. Например, если каждый голосующий считает, что кандидат А лучше, чем кандидат Б, то система голосования должна приводить к этому результату.

3. Аксиома независимости. Предпочтение кандидата А кандидату Б не должно зависеть от его отношения к другим кандидатам.

4. Аксиома полноты. Система голосования должна быть такой, чтобы была возможность сравнить любую пару кандидатов и выбрать, кто из них предпочтительнее.

5. Аксиома транзитивности. Если избиратель предпочитает кандидата Б кандидату В и кандидата А кандидату Б, то это означает, что кандидат А лучше кандидата В.

На основании этих аксиом Эрроу доказал, что процедура демократического выбора не отражает реальных предпочтений большинства. Как оказалось, процедура голосования сильно влияет на результат принятия коллективных решений, а идеальной системы голосования не существует. Парадокс голосования не только дает возможность объяснить, почему нередко принимаются решения, не соответствующие интересам большинства, но и наглядно показывает, почему результат голосования поддается манипулированию [9, с. 468].

Второй яркий феномен, традиционно выделяемый в литературе и являющийся важнейшей характеристикой сектора общественных благ — это феномен фрирайдерства, порождающий парадокс скрытых предпочтений. Будучи действительно заинтересованными в определенных видах благ, обладающих свойствами общественных, таких как неисключаемость и неконкурентность, потребители не склонны выявлять свои предпочтения, так как в этом случае могут получить это благо бесплатно. Парадокс заключается в том, что, с одной стороны, фрирайдерство обуславливает нулевую оценку индивидуальной полезности общественных товаров, а тем самым и нулевую общественную ценность этих благ, а с другой стороны, публичные блага, являясь теоретически очевидным объектом государственной активности, должны обладать ненулевой общественной ценностью [11, с. 10]. В отношении этого феномена П. Самуэльсон отмечает, что если индивиды не демонстрируют свой интерес к общественному благу, то это не означает его реальное отсутствие [18, с. 388]. В отношении общественных организаций этот феномен проявляется как нежелание нести бремя расходов и забот для поддержания какой-либо организации, созданной для достижения общей благородной цели, разделяемой индивидом, в обстоятельствах, когда собственный вклад индивида будет незначителен, и когда он может воспользоваться будущими благами, не прилагая никаких усилий [17]. В практике работы общественного сектора это реализуется как «слабоволие Одиссея» [11, с. 24], проявляющееся в неготовности населения платить реальную цену за общественные услуги при одновременном согласии платить эту же цену через механизм налогообложения их доходов.

Из иллюзии фрирайдерства вытекает следующий парадокс, характеризующий функционирование сектора общественных благ. Как уже было отмечено, потребности общества в публичных благах имеют тенденцию к неуклонному росту. Обусловленное этим ростом расширение сектора общественных благ формирует парадокс потребительства, выражающийся в повышенной склонности к потреблению общественных благ в сравнении с частными. Будучи представленными в виде частных благ и оплачиваемыми непосредственно при потреблении, товары и услуги имеют значительно меньший спрос, нежели будучи представленными в виде публичных благ и оплачиваемыми в том же размере, но в виде налоговых отчислений. В этом случае формируется иллю-

зия бесплатности, имеющая место при оплате общественных благ через механизм налогообложения и характеризующаяся наличием временного лага между платежом и потреблением. Таким образом, происходит переоценка необходимости общественных благ, рассматриваемых как «дополнительная польза» и потребляемых непосредственно, либо в виде отложенного потребления. Так, для общества характерно одобрение существования общественных благ «на всякий случай», когда польза от наличия общественных благ оценивается не непосредственно в рамках текущего потребления, а как дополнительная возможность в гипотетической ситуации острой необходимости, не подкрепленной финансовыми возможностями.

Неадекватность отражения сектором общественных благ потребностей населения обусловлена также существованием парадокса «рационального неведения». С одной стороны, население заинтересовано в максимально полном удовлетворении своих потребностей, с другой стороны, поскольку транслирование информации о потребностях происходит не напрямую, как в рыночном механизме, а опосредованно, через механизм выбора представителей, передача запроса о потребностях сопряжена с определенными издержками. Во-первых, это издержки времени на поиск информации о тех кандидатах, которые наиболее полно представляют его интересы, во-вторых, это издержки осуществления выбора, связанные с участием в избирательном процессе, в-третьих, это издержки контроля за деятельностью избранного кандидата и полнотой выполнения его предвыборных обещаний. Э. Даунс описал поведение избирателя формулой [8, с. 23]:

$$R = p \times B - C + D, \quad (1)$$

Где R — чистая прибыль от участия индивида в выборах, p — незначительная вероятность того, что его голос окажет решающее воздействие на исход голосования; B — общая польза, извлеченная индивидом от участия в выборах; C — общие затраты индивида, связанные с выборным процессом, D — конкретная выгода, связанная с посещением избирательного участка. Как правило, значение показателя p настолько ничтожно мало, что нивелирует все выгоды, которые видит индивид от участия в избирательном процессе. В результате если индивид и решает принять участие в выборах, то оно обусловлено не столько рациональным поведением, сколько душевным порывом, чув-

ством долга или другими психологическими факторами. И дело здесь не в том, что избиратели глупы или ленивы, а в том, что получение и осмысление политической информации сопряжено с весьма ощутимыми затратами сил и времени. Как отмечает Р. Нуреев: «Основным фактором, формирующим мнения значительной части избирателей, часто бывают средства массовой информации и, прежде всего, телевидение. Однако некоторые избиратели не используют и этот шанс, полагаясь на собственное мнение или мнение знакомых или родственников. Это свидетельствует о том, что они не видят пользы от участия в политическом процессе» [9, с. 465]. Итог выборного процесса таков, что бюджетные показатели вовсе не отражают мнение избирателей, «даже тех, кто является членами коалиции, принесшей победу своему кандидату или партии» [14, с. 156].

Из парадокса «рационального неведения» вытекает еще одно явление, касающееся выборного процесса, — парадокс свободы, или парадокс «подчиненного» (в терминах Дж. Бьюкенена [3]), который заключается в том, что будучи явлением, характерным для современного свободного общества, сфера демократического волеизъявления является по сути одной из самых несвободных сфер. Свобода — ключевая категория либеральной доктрины — трактуется как отсутствие принуждения, как синоним автономности и независимости [9, с. 453]. Однако, как отмечает П. Бурдые, один из самых сильных ограничителей свободы на политическом рынке — профессионализм игроков, производителей и потребителей политической продукции; требования по части их компетенции все время ужесточаются: так, например, для понимания смысла какой-нибудь политической позиции, программы, заявления, решения и проч. необходимо хорошо ориентироваться во всем универсуме политического предложения, что обычному избирателю недоступно. Ограничителями свободы в этом случае выступают:

— довлеющее над потребителями принуждение в виде политико-идеологических ярлыков у кандидатов, а также безоговорочного делегирования избирателями своих прав избранным депутатам;

— ограниченный ассортимент политического товара: политики предлагают потребителям ограниченный список идеологий, серийные мероприятия, стандартные политические решения;

— профессионализм политиков: для того, чтобы стать настоящим актором, необходимо

получить специальные знания, владеть определенным языком и специфической риторикой, необходимо знать правила политической игры и следовать им, владеть политическими технологиями [2, с. 184-190].

Даже если избиратель обладает четкой индивидуальной позицией относительно предпочтений в области желаемых общественных благ и политических приоритетов, современные технологии политического маркетинга столь сильны, что избиратель не обладает иммунитетом против мощной пропагандистской кампании, направленной на его убеждение. Так, по результатам исследований П. Лазарсфельда был выявлен факт, что в момент голосования избиратель никогда не бывает наедине с собой: на него оказывают влияние сосед (ярый сторонник какой-либо партии), журналист, актер, спортсмен, которых он любит и которые открыто высказываются в поддержку того или иного политика [15]. Сами же политические акторы в силу действий законов политического рынка также редко имеют в планах полное следование заявленной предвыборной позиции, так как, во-первых, их поведение направлено, в первую очередь, не на максимизацию общественного благосостояния, а на извлечение политической ренты, а во-вторых, они действуют в рамках заданных политических институтов, определяющих выгодные для них стартовые позиции и предвыборные лозунги, конкурентную атрибутику, «правильное» видение реальности и приоритетов значимости. Результат такого выборного процесса не отражает реальных надежд и предпочтений избирателя, несмотря на то, что его голос как носителя «свободы выбора» был учтен.

Кроме того, на территории любой страны действует система ограничений прав избирателей: не все проживающие на данной территории признаются гражданами, не все граждане имеют право голоса и могут быть выдвинуты в качестве кандидатов. И самое главное — принципы демократии распространяются лишь на очень небольшую часть общественных отношений в течение достаточно ограниченного промежутка времени [7, с. 74]. Так, предлагаемые кандидатами предвыборные обещания касаются лишь общих позиций на определенный (как правило, абстрактный) срок, конкретные же значения пунктов бюджета, реализуемого в текущем периоде, недоступны влиянию обычного избирателя.

С парадоксом свободы тесно связана выделяемая Дж. Бьюкененом «угроза Левиафана», т. е. угроза неконтролируемого роста госу-

дарства, экспроприации им прав индивидов. «Демократия без оков», подчеркивает Бьюкенен, ведет к расползанию государства. Государство, производящее общественные блага, наращивает бюджеты; здесь возникает своего рода кумулятивный эффект: больше бюджеты — больше работников государственных органов — больше избирателей, голосующих за расширение правительственных программ [3]. Порождаемая государством бюрократическая система неэффективна, по мнению Бьюкенена, в силу трех причин. Во-первых, зло бюрократии в том, что она осуществляет выбор не с точки зрения экономических ценностей людей, а по иным критериям. Во-вторых, бюрократизм порождает зависимые отношения между властью и населением. В-третьих, борьба за доступ к ценным благам является расточительным использованием ресурсов общества [4, с. 110]. У. Нисканен, подробно исследовавший феномен бюрократии, отмечает, что хотя старшие государственные чиновники формально являются «служителями общества», движителем их деятельности, главным образом, является эгоистический интерес сделать карьеру, что естественным образом трансформируется в экспансию руководимого им учреждения и попытки увеличения выделяемых бюджетных средств [16]. Таким образом, бюрократия обладает мощной внутренней динамикой, делающей неизбежным рост числа управленцев и масштабов государственного вмешательства.

Даже если политик имеет в своей деятельности существенные ограничители в виде подотчетности избирателям, учета перспектив на будущих выборах и наличия партийной поддержки, у него остается широкая свобода политического выбора. И он выбирает тот вариант решения из набора приемлемых для себя альтернатив, исполнение которого максимизирует его собственную полезность, а не полезность его избирателей. «Это его политическая рента, и она должна рассматриваться как часть общего вознаграждения за исполнение им должностных обязанностей», — замечает Бьюкенен [3].

Е. Морозова, описывая отличительные мотивы бюрократии и частного сектора, отмечает, что бюрократия не дисциплинирована мотивом прибыли. Если расходы государства превышают доходы, то образовавшуюся брешь заполняет налогоплательщик. Управление государством — монополия чиновничества, которому в этом деле не страшна никакая конкуренция и который практически не испыты-

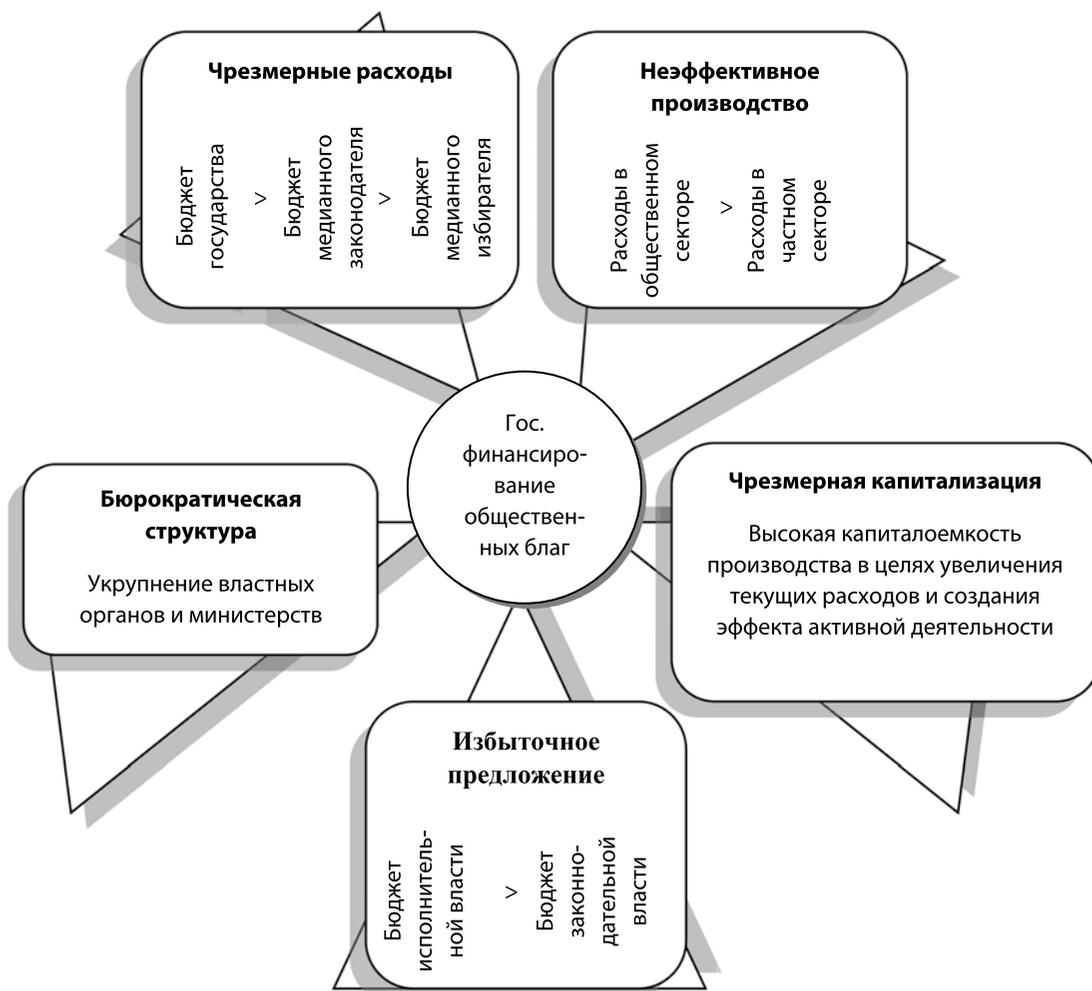


Рис. 1. Эффекты функционировании системы государственных финансов в общественном секторе экономики

вает давление рынка. В результате бюрократия (вместе со всеми занятыми в государственном секторе работниками) изначально отмечена печатью затратности и неэффективности. Более того, производимые ею услуги неизбежно являются низкосортными и не отвечают запросам и потребностям граждан [8, с. 43]. И причина — в существовании феномена «другого поведения», когда «другие люди» (политики и чиновники) в своих предпочтениях от имени общества руководствуются не личными, а общественными средствами [11, с. 42]. Как бы ни была высока самоидентификация выборных людей с обществом, различие в отношении их к личным финансам и к общественным очевидно.

В результате политическая функция оптимизации общественного благосостояния заметно отличается от действительного оптимума с точки зрения общества. Обобщая исследуемые в литературе по общественному выбору эффекты, связанные с функционированием системы государственных финансов,

представим их схематически на рисунке 1 [10, с. 90].

Подводя итоги, можно представить позиции политиков и избирателей в отношении рынка общественных благ в виде простой однораундной некооперативной игровой модели. По результатам анализа в отношении акторов политического рынка: избирателя — заказчика производства общественных благ, и политика — организатора поставок общественных благ, сформированы следующие стратегии, описывающие предпочтения в отношении частных (ч) и общественных (о) благ:

$$\text{стратегия политика: } P = (P_o; P_{\text{ч}}); P_o \succ P_{\text{ч}}, \quad (2)$$

$$\text{стратегия избирателя: } V = (V_o; V_{\text{ч}}); V_o \succ V_{\text{ч}}. \quad (3)$$

Выигрыш каждого из участников для каждой стратегической позиции описан матрицей на рисунке 2.

Как видно, для каждого из игроков существует доминирующая стратегия — предпочтение общественных благ частным при прочих

		Политик	
		P_o	P_c
Избиратель	V_o	6 / 10	7 / 1
	V_c	4 / 8	3 / 3

Рис. 2. Игровая модель поведения политика и избирателя

равных условиях. В результате равновесие, по Нэшу, достигается в позиции (P_o ; V_o) и является полностью стабильным.

Эта игра иллюстрирует то, что несмотря на провалы в работе общественного сектора в сравнении с частным и обоснованные доводы

экономистов, с очевидностью подтверждающие преимущество частного сектора во всех ситуациях, когда это только возможно, его развитие в исторической перспективе характеризуется эволюционной экспансией и не имеет тенденций к сокращению.

Список источников

1. Белоусова С. В. Проблемы учета особенностей феномена «общественное благо» // Журнал экономической теории. — 2007. — № 4.
2. Бурдые П. Социология политики. — М.: Socio-Logos, 1993.
3. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // Бьюкенен Дж. М. Сочинения / Гл. ред. кол.: Нуреев Р. М. и др. — М.: «Таурис Альфа», 1997. — (Нобелевские лауреаты по экономике).
4. Бьюкенен Дж. Минимальная политизация рыночного порядка // От плана к рынку Будущее посткоммунистических республик. — М.: Catallaxy, 1993.
5. Кац И. С. Проблема целеполагания в общественном секторе экономики // Журнал экономической теории. — 2012. — № 4. — С. 202-204.
6. Кац И. С. Современная децентрализация локального общественного сектора // Журнал экономической теории. — 2011. — № 4. — 202-205.
7. Матвеев В. В. Проблема общественного выбора. Противоречие между избирателями и налогоплательщиками // Вестник Удмуртского университета. — 2013. — Вып. 2.
8. Морозова Е. Г. Политический рынок и политический маркетинг. Концепции, модели, технологии. — М.: РОССПЭН, 1999.
9. Нуреев Р. Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора. — М.: Таурис Альфа, 1997. — (Нобелевские лауреаты по экономике)
10. Попов Е. В., Кац И. С. Социальная привлекательность территории по общественным благам // Общество и экономика. — 2013. — № 6.
11. Рубинштейн А. Я. К вопросу расширения «чистой теории общественных расходов». Научный доклад. — М.: ИЭ РАН, 2007.
12. Рубинштейн А. Я. К теории рынков «опекаемых благ». Доклад на Секции экономики Отделения общественных наук РАН. — М.: ИЭ РАН, 2008.
13. Arrow K. Social Choice and Individual Values. — New York: John Wiley and Sons, 1951.
14. Buchanan J. M. The Limits of Liberty. — Chicago — London, 1975.
15. Katz E., Lazarsfeld P. Personal Influence. — New York, 1955.
16. Niskanen W. A., Jr. Bureaucracy and Representative Government. — Aldine-Atierton, 1971.
17. Olson M. The Logic of Collective Actions. — Harward, 1965.
18. Samuelson P. A. The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics. — 1955. — No 37.

УДК330.12:316.334.2

Ключевые слова: экономика общественного сектора, общественные блага, парадоксы, политический процесс, демократия, бюрократия, избиратель, выборы, голосование, игровая модель