

С.В. КУЗЬМИНОВ, к.э.н., доцент,  
Днепропетровский университет экономики и права имени Альфреда Нобеля

### ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА И ОТНОСИТЕЛЬНОСТЬ ОЦЕНОК

Центральный вопрос экономической науки, независимо от специфики различных школ и направлений экономической мысли, – это вопрос о человеке, его сущности и целях. Основная часть исследований современного “мейнстрима” в той или иной мере соответствует неоклассическому “твёрдому ядру”, то есть опирается на предпосылку о рационализме эгоистически настроенного индивида. Несмотря на многочисленные и непрекращающиеся попытки свергнуть “*homo economicus*” с его пьедестала, удовлетворительной альтернативы пока что предложить не удалось. Исключительная удобность этой модели человека для целей построения множества иных, более сложных моделей, очевидно, перевешивает откровенный примитивизм данной концепции.

Попытки построить более реалистичную модель человека для формализованных описаний экономической действительности были, увы, малоуспешны в том смысле, что новые модели оказывались весьма узкоспециализированными и годились для рассмотрения только одной или нескольких частных ситуаций. Косвенное подтверждение тому – отрывочность, фрагментарность альтернативных “мейнстриму” экономических доктрин и в этом институционализм не представляет собой исключения. В связи с этим имеет смысл исследовать, что целесообразнее – полная замена принципа методологического индивидуализма в современной экономической теории либо же его модификация до состояния, которое позволит без значительного снижения инструментальности “встраивать” его в экономические модели, учитывающие социально-психологические составляющие человеческого поведения.

Особо острой в свете поставленного задания выглядит проблема общественных благ. С одной стороны, экономическая ценность этих благ неоспорима и очевидна, с другой, – их производство и распределение очень плохо реализуется через стандартную модель *homo economicus*. Вдобавок, сама практика организации пользования общественными благами как нельзя нагляднее демонстрирует необходимость нейтрализации тех самых личностных качеств индивидуалистического эгоиста, которые служат основным двигателем экономиче-

ской деятельности в рыночной среде.

Неоклассический подход, к разработке которого приложили руку такие гранды экономической науки, как А. Пигу и К. Виксель, в концентрированном виде представлен в работе П. Самуэльсона [1] и, если оставить в стороне чисто математическую часть, связанную с агрегированием индивидуальных полезностей, сводится к тому, что спрос на общественные блага (или, как это сформулировано у Самуэльсона, “общественно потребляемые блага”) в принципе без остатка разлагаем на индивидуальные спросы членов общества. В таких условиях задача государства как организатора производства общественных благ сводится к выявлению индивидуальных спросов и возложению расходов на членов общества в соответствии с индивидуальным спросом каждого. Камнем преткновения стала проблема “фрирайдерства”, то есть ситуация несовпадения заявленного и реального спроса индивида. Как следствие, недопроизводство общественных благ в рамках неоклассической постановки этой проблемы оказывается неизбежным и естественным.

Иным представляется подход Р. Масгрейва [2], который отрицает принцип сводимости спроса на общественные блага к простой сумме индивидуальных спросов. В его трактовке появляется категория мериторных благ, то есть благ, спрос на которые предъявляется только обществом в целом, но не его членами. В более мягком варианте постановки той же проблемы спрос на благо со стороны индивидов оказывается меньше, чем тот, который сочло бы желательным предъявить общество в целом. Выход из складывающейся ситуации Р. Масгрейв (так же как и П. Самуэльсон) видит в централизации процесса управления производством и распределением общественных благ, возлагая, таким образом, надежды на государство. Правда, в этом случае обостряется другой вопрос – что удержит государство от злоупотребления властью распределять блага, формируя при этом их перечень и определяя налоговую нагрузку на каждого члена общества. И если в странах с устоявшимися демократическими режимами эту проблему можно в какой-то мере проигнорировать, то на постсоветском

© С.В. Кузьминов, 2011

пространстве она уже приобрела масштабы, грозящие самому существованию и экономики, и общества в целом, не говоря уже о падении эффективности.

В работе Х. Марголиса [3], так же, как и в работах П. Самуэльсона и Р. Масгрейва, допускается параллельное существование двух оценок полезности блага индивидом. Принципиальное отличие подхода Х. Марголиса состоит в том, что он не только приписывает индивиду внутреннее знание “справедливой” оценки общественного блага, но и постулирует выживаемость сообществ, состоящих из таких индивидов, которые оплачивают общественные блага исходя именно из этой оценки. Таким образом, даётся объяснение факта “невымирания” альтруистов при том, что индивидуальные шансы на выживание у них хуже, чем у жульничающих эгоистов.

Ещё дальше в постулировании “раздвоения личности” идёт А. Рубинштейн [4, С. 11 – 63], утверждая, что в случае принятия решений о производстве и распределении общественных благ речь идёт о “...другом поведении в отношении другого события и, как правило, других людей”. И хотя автор прямо об этом не говорит, но из общего характера работы можно понять, что “другое поведение” существенно отличается от стандартного поведения homo economicus. Таким образом, решение вопроса об общественных благах указанные авторы относят к компетенции государства, которое по какой-то не вполне ясной причине демонстрирует признаки альтруизма, хотя и оперирует исключительно через состоящих у него на службе индивидов. Вероятно, для ухода от неудобных вопросов о политической ренте и коррупции в экономических учениях данного направления государство подаётся довольно обезличенно, что позволяет уйти от прямых антропоморфных аналогий и замаять дело о возможном эгоизме государства (либо, более точно, государственных чиновников).

Иной, если не сказать, диаметрально противоположный подход к сводимости деятельности государства к деятельности индивидов, якобы находящихся у него на службе, демонстрируют представители поведенческой экономической теории. Это направление современной экономической науки концентрируется на проведении контролируемых экспериментов с индивидами, принимающими решения по предлагаемым альтернативным вариантам получения денег. Соответственно, в этих разработках абсолютно нет места виртуальным

воображаемым субъектам вроде безликого альтруистического государства.

Применительно к вопросу об альтруизме в процессе производства и распределения общественного блага интерес представляет экспериментальная игра “Ультиматум”, в рамках которой один из субъектов распределяет между собой и партнёром определённую сумму денег, но деньги обоим выдаются только при условии, что второй субъект одобрит данное распределение (подробнее см. [5]). Аналогия с принятием решения относительно общественных благ кажется более чем прозрачной. Согласие налогоплательщика не уклоняться от налогов напрямую зависит от того, считает ли он свою долю в совокупности произведённых общественных благ справедливой. В то же время государственный аппарат (уже не в виде обезличенного государства, а виде конкретных чиновников) явственно ощущает дилемму – присвоить из собранных налогов больше и получить риск неуплаты налогов, либо всё-таки поделиться с налогоплательщиком, поддерживая в нём ощущение более “справедливого” перераспределения бремени социальных расходов.

Если подойти к вопросу о справедливости соотношения между величиной уплаченных налогоплательщиком налогов и суммарной полезностью полученных им общественных благ с позиции неоклассического подхода, то при условии отсутствия положительных синергетических эффектов от производства общественных благ единственным равновесным решением оказывается ситуация, когда *все деньги, полученные от данного налогоплательщика, тратятся на него же*, что совершенно не соотносится ни с необходимостью содержать нетрудоспособных, ни с неизбежностью расходов на осуществление государственных функций, ни с возможностью финансирования видов деятельности, эффект от которых налогоплательщик получает только косвенно (например, фундаментальных научных разработок).

Ещё более тяжёлой оказывается ситуация в рамках поведенческой экономической теории. Одним из её краеугольных камней является постулат об асимметричности оценок, в соответствии с которым, к примеру, полезность потери определённой суммы денег (естественно, со знаком “минус”) индивидом оценивается выше, нежели приобретение такой же суммы денег [6]. В таких условиях даже ситуация, когда государство одной рукой отбирает у

субъекта, скажем 100 долл. в виде налога, а другой – отдаёт ему эти же 100 долл. в виде социальных платежей будет восприниматься этим субъектом как неудовлетворительная, хотя ни реальное, ни, даже, номинальное благосостояние этого субъекта не изменилось.

Асимметричность индивидуальных оценок выигрышей и потерь многократно подтверждалась экспериментами, в результате которых было получено ориентировочное соотношение оценок потерь и приобретений на уровне 2:1, то есть потери оцениваются вдвое выше, чем выигрыши. В таких условиях неконфликтность уплаты налогов будет достигнута только при условии, что государство сможет:

а) обеспечить распределение произведённых благ так, чтобы каждый налогоплательщик получил общественные блага с совокупной полезностью, которая, как минимум, вдвое превышает ту, которую он мог бы получить самостоятельно за счёт денег, уплаченных в виде налога, если бы не заплатил налог. Для этого государство должно

б) обеспечить, как минимум, вдвое большую эффективность “превращения денег в полезность”, чем это может быть сделано в частном порядке.

Выполнение этих условий кажется весьма нереалистичным. Тогда как же на практике добиться хотя бы относительного консенсуса в области налогообложения и производства общественных благ? Дать такому консенсусу теоретическое объяснение тем более важно, что на практике во многих странах он существует и налоги уплачиваются относительно аккуратно.

Самый простой способ объяснения состоит в том, что налоги объявляются неизбежным злом, насаждаемым государством (опять же, обезличенным), которое приобретает черты “осёдлого бандита” по терминологии М. Олсона [7]. В таких условиях весь негатив переносится на это безликое жадное государство. Нежелание же платить налоги подавляется насильственным путём, в то время как сами субъекты, принимающие решения от имени государства, имеют возможность заявить о своей подневольности и тем самым отвести от себя обвинения. Заметим, что необходимость такого отвода обвинений демонстрируется результатами всё той же игры “Ультиматум”, при проведении которой было выяснено, что вероятность принятия распределения вторым субъектом при прочих равных условиях значитель-

но повышалась, если первый субъект (распределитель) демонстрировал стремление к сотрудничеству. Применительно к бюджетно-налоговой сфере это означает, что общество терпимее относится к зарплатам государственных чиновников, если видит их доброжелательность.

Однако даже в случае полного успеха такого камуфляжа вопрос о справедливости или несправедливости системы “налоги – расходы” с повестки дня не снимается. Даже не имея возможности избежать уплаты “несправедливых” налогов в краткосрочной перспективе, налогоплательщики могут существенно уменьшить налоговые платежи в перспективе долгосрочной. Они могут проголосовать “против” на выборах в демократическом обществе, “проголосовать ногами” в обществе с открытыми границами или, в конце-концов, снизить уровень экономической активности в случае, если нет других альтернатив.

Конфликт в некоторой мере смягчается отдельной институционализацией процедуры налогообложения и процедуры расходования бюджетных средств. Существование двух отдельных институтов приводит к тому, что большинство экономических субъектов не усматривают преемственности между уплатой налогов и объёмом полученных общественных благ. Тогда задача оценки результатов распределения общественных благ уже решается индивидом как отдельная, не связанная с объёмом налоговых платежей. Соответственно, требование об адекватной компенсации налоговых платежей общественными благами можно снять, поскольку количество денег, которые тратятся из бюджета, уже воспринимается как экзогенно заданное. Задача распределения общественных благ, решаемая как две отдельных, уже гораздо больше походит на стандартную форму игры “Ультиматум”.

Таким образом, то, что выглядит как альтруизм, на самом деле не является альтруизмом и в связи с этим требования Самуэльсона, Масгрэйва и Рубинштейна относительно государства-альтруиста можно снять, по крайней мере, частично. Относительная самостоятельность задачи распределения бюджетных средств трансформирует дилемму распределителя, которую теперь можно сформулировать в виде: “Как много чиновник должен вернуть налогоплательщику в виде общественных благ и сколько он может оставить себе?”

Для рассмотрения этой дилеммы уместно будет уделить внимание процедуре оцени-

вания благ экономическим субъектом. Естественно, этот процесс многоплановый и сложный, что подтверждается сложностью моделей принятия решений о покупке, используемых специалистами по маркетингу. Однако, как указывалось выше, чрезмерная сложность приводит к низкой операбельности модели. Поэтому есть смысл ориентироваться на сложность минимальную, но достаточную для достоверных объяснений и прогнозов.

На наш взгляд, таким минимально достаточным усложнением модели homo economicus будет замена постулата о способности индивида ощущать абсолютные оценки полезности на постулат о способности проводить внутренне-компаративные и внешне-компаративные сопоставления. Проводя внешне-компаративные сопоставления, индивид ощущает своё нынешнее состояние как отличие от состояния какого-либо другого индивида, а при внутренне-компаративном подходе ощущается отличие своего состояния от своего же, но в другой момент времени или при других обстоятельствах. То есть при внешне-компаративном подходе база сравнения находится вне оценивающего субъекта, а при внутренне-компаративном – внутри.

Такое небольшое видоизменение модели homo economicus существенно повышают её пригодность для моделирования процессов экономического выбора. К примеру, в игре “Ультиматум” ситуация, когда субъект, санкционирующий распределение, не соглашается получить десять или двадцать процентов от общей суммы и предпочитает не получить ничего, перестаёт быть парадоксальной и становится закономерной. В этом случае субъект сравнивает деньги, которые может получить он, с деньгами, которые может получить визави. И если в результате оказывается, что благосостояние распределяющего субъекта возрастает значительно больше, то принимается решение “лучше не выиграть ничего, но ничего и не проиграть, чем выиграть чуть-чуть, но дать другому выиграть много”. Такая позиция санкционирующего субъекта является сугубо рациональной, поскольку в реальной экономической действительности помочь кому-то получить больше денег, чем себе самому, это всё равно, что дать оппоненту больше голосов при “голосовании деньгами”.

Таким образом, вопреки подавляющему большинству трактовок поведения участников игры “Ультиматум”, оно может быть объяснено с сугубо рациональных позиций, без при-

влечения категорий “альтруизм” и “зависть”, однако для этого следует согласиться с заменой абсолютных индивидуальных оценок на компаративные. Соответственно, распределение бюджетных средств вообще, так же как производство и распределение общественных благ в частности, тоже совсем необязательно строятся на альтруизме даже в тех случаях, когда государство (в лице чиновников) распределяет деньги относительно справедливо и не только для своей выгоды. В то же время, наличие внешне-компаративных оценок (более предпочтительных) и внутренне-компаративных оценок (которые субъект делает в случаях, когда внешне-компаративные по той или иной причине его не устраивают), открывает поле для манипулирования восприятием экономического субъекта. Так, решение депутатов Верховной Рады от 15 июня 2011 г. о неразглашении деклараций об их доходах вероятнее всего было продиктовано нежеланием давать избирателям базу для сравнения динамики собственных доходов и доходов депутатов в свете принятия законодательства о налогах, пенсионном обеспечении и прочих непопулярных законопроектов.

Более важным, чем объяснение некоторых “парадоксов” поведения, полем применения идеи о компаративном характере оценок homo economicus может стать построение моделей поведения экономических субъектов в рамках общественных институтов. Например, именно через компаративные оценки можно построить непротиворечивую модель рационального поведения, порождающего “эффект Веблена”. Достаточно легко с помощью той же модифицированной модели рационального экономического субъекта удаётся смоделировать поведение субъекта относительно его причастности к какому-либо сообществу, что необходимо для эффективного включения в экономические модели достижений социологии и так далее.

Таким образом, модель экономического субъекта, оперирующего компаративными оценками, может стать полезным компонентом для построения более сложных экономических моделей диадических и мультилатеральных взаимодействий, в том числе и включающих элементы институциональной среды.

#### Литература

1. Samuelson P. The pure theory of public expenditure // Review of Economics and Sta-

tistics. – Vol.37 (4), 1954. – pp. 387 – 389.

2. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance / R. Musgrave. – McGraw-Hill, New York, 1959, 480p.

3. Margolis H. Selfishness, Altruism, and Rationality: A Theory of Social Choice. – Chicago: University of Chicago Press, 1982.

4. Рубинштейн А. К вопросу о расширении чистой теории общественных расходов / А. Рубинштейн // Материалы семинара “Теоретическая экономика”. – М.: ИЭ РАН, 2008. Книга 1. – 392 с.

5. Guth W., Schmittberger R., Schwarze

B. An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining // Journal of Economic Behavior and Organization. – Vol. 3. – 1982. – pp. 367 – 388.

6. Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // Econometrica. – Vol. 47, # 2. – 1979. – С. 263 – 292.

7. Олсон М. Логика коллективных действий: Общественные блага и теория групп / М. Олсон. – М.: ФЭИ, 1995. – 174 с.

Статья поступила в редакцию 31.05.2011

**Е.А. КАПОГУЗОВ, к.э.н., доцент,**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, Россия*

### ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Проблема эффективности работы государственного управления является одной из ключевых в современных экономических дискуссиях. При этом большинство исследователей подчеркивают прямую положительную связь между работой государственного управления и результатами функционирования экономической системы. Наиболее показателен в этом плане пример Новой Зеландии, которая благодаря улучшению качества государственного управления смогла достигнуть наиболее весомых макроэкономических результатов в период с начала реформ в духе Нового Государственного менеджмента (НГМ). В рамках данной работы будет представлен обзор подходов к оценке эффективности государственного управления, существующих в мировой практике, и рассмотрены институциональные аспекты такой оценки. Исследованием вопроса о реформировании государственного управления занимался целый ряд авторов как экономистов, так и политологов, в частности Г.В. Атаманчук, В.Г. Игнатов, В.А. Козбаненко, Л.В. Сморгун, В.Л. Тамбовцев[3], В.Е. Чиркин, В.В. Деменьтьев, Ф. Шамхалов и другие. Вопросы повышения эффективности органов власти и управления, способов ее оценки рассматриваются в работах А. Кочеткова, Д. Битэма, Дж. Садлера, М. Хольцера, Клименко А.В., Л.И. Якобсона и др. Стоит отметить, что в современных исследованиях, посвященных вопросам государственного управления, выделяется целое направление, занимающееся вопросами измерения результативности деятель-

ности государства и его учреждений (Performance Measurement), и управления результатами в данной сфере (Performance Management). В этой достаточно бурно развивающейся ветви исследований стоит отметить работы европейских авторов, в частности Г. Букерта и К. Полита, В. Ван Доорена, Д. Хилгера, Х. Волльмана, И. Прёллер и др. Со стороны международных организаций (ОЭСР, Мирового банка, Еврокомиссии и др.) существует целый ряд публикаций на тему оценки эффективности и результативности государственных органов, ими разработанные показатели и индексы, которые будут далее рассмотрены. Вместе с тем, нерешенной частью проблемы являются институциональные аспекты как перехода от прежней, ориентированной на затраты, к ориентированной на результат системе управления в общественном секторе, так и проблема оценки данных результатов и эффективности (качества) работы государственных органов.

Использование экономического подхода в сфере государственного управления является отличительной чертой НГМ. Важной отличительной чертой экономического подхода является операционализируемость результатов действий субъектов, позволяющая выстроить эндогенную систему управления, в которой детерминируемые факторы, на которые может воздействовать субъект, определяют конечный результат действий системы. В контексте ситуации с реформированием государства значимым является вопрос об эффективности, од-

© Е.А. Капогузов, 2011

.....  
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Npdntu\\_ekon/](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_ekon/)