

УДК 338.012

DOI: 10.18101/2304-4446-2018-2-68-75

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ

© Тагаров Бато Жаргалович

кандидат экономических наук, доцент,  
Байкальский государственный университет  
Россия, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11  
E-mail: batot@rambler.ru

Статья посвящена проблемам создания общественных благ, вызываемым асимметрией информации между участниками этого процесса. В работе рассмотрены условия достижения оптимального объема производства общественных благ. Выявлено, что на его эффективность влияют три группы проблем: проблемы, мешающие определить истинные предпочтения потребителей общественных благ; проблемы мотивации государственных агентов к оптимальному удовлетворению их потребностей; проблемы эффективной работы с информацией бюрократического аппарата. При этом первая группа связана с асимметрией информации в пользу населения, а вторая — в пользу государственных агентов. Кроме того, выявлены теоретические подходы к решению этих проблем и показана их ограниченность. В частности, отмечено, что одним из главных факторов информационной эффективности работы власти является деятельность независимых средств массовой информации.

**Ключевые слова:** асимметрия информации; государственные агенты; бюрократия; группы с особыми интересами; оппортунизм; общественное благо; информация; внешние эффекты; государство; принципал.

Согласно П. Самуэльсону, чистое общественное благо обладает двумя специфическими свойствами: неисключаемостью из потребления и неконкурентностью в потреблении [1]. Причем неважно, на каком уровне эти свойства проявляются — на местном или на уровне страны. Эти же свойства были ранее отмечены Э. Линдалем [2]. Благодаря данным свойствам частный капитал не имеет мотивации к созданию общественных благ<sup>1</sup>, а поскольку они необходимы для общества в целом, то их создание является задачей государства (на местном уровне — задачей муниципалитета). Кроме того, общественным благам присуще такое свойство, как неделимость. Неделимость блага в потреблении означает, что индивид не может непосредственно выбирать объем потребления блага. Самуэльсон назвал их благами, «которые все потребляют сообща в том смысле, что потребление такого блага каждым индивидом не ведет к сокращению такого потребления любым другим индивидом» [1].

Из-за свойства неисключаемости потребление общественных благ сопряжено с возникновением положительных внешних эффектов. Это означа-

---

<sup>1</sup> На самом деле в современной экономике имеет место создание общественных благ, имеющих информационный характер без помощи государства (например, Википедия) [4].

ет, что, во-первых, издержки производства общественного блага не зависят от количества его потребителей, а во-вторых, задачей государства в данной сфере является не решение проблемы распределения благ, а определение и обеспечение оптимального для общества их объема производства. Кроме того, до сих пор актуальным остается вопрос определения налоговых цен на общественное благо. Один из классиков теории общественного выбора Викселль считал, что цены на общественное благо должны быть дифференцированы [3]. При этом потребители этого блага должны определить путем голосования уровень производства этих благ, а также свой вклад в его создание. Э. Линдаль, основываясь на викселлевской дифференциации цен между группами налогоплательщиков, пришел к концепции эффективного равновесия, в соответствии с которой в точке равновесия потребители получают одинаковый объем общественного блага за разные налоговые цены для каждого из них.

Получается, что для достижения оптимального объема производства общественных благ необходимо добиться равенства между предельными общественными выгодами и предельными общественными издержками производства благ.

В настоящее время информационные и мотивационные проблемы процесса создания общественных благ изучаются теорией общественного выбора. Согласно ей, чтобы вышеуказанное равенство было достижимо, помимо наличия ресурсов необходимо выполнение следующих условий: государственные агенты должны иметь, во-первых, полную информацию о реальных предпочтениях граждан, во-вторых, сильные стимулы к созданию оптимального объема общественного блага.

Рассмотрим информационные проблемы, мешающие выполнению данных условий, и начнем с проблем недополучения информации о реальных предпочтениях граждан.

#### 1. Проблема безбилетника.

При определении цены общественного блага для каждого из потребителей логично исходить из его полезности для них. В этом случае потребителям выгодно скрыть свои реальные предпочтения, занизив его полезность, чтобы уменьшить свой вклад в создание общественного блага.

#### 2. Неспособность людей оценить свои предпочтения.

Часто люди не в состоянии определить объем общественного блага, который был бы для них оптимален. Действительно, как непрофессионал может оценить реальную полезность, например, новых видов вооружений или каких-либо изменений в системе высшего образования.

#### 3. Издержки сбора информации о предпочтениях.

Если государственные агенты захотят собрать информацию о потребностях населения, то появятся значительные расходы, в том числе и на борьбу с умышленным искажением информации. Можно сказать, что сбор данной информации связан со всеми видами трансакционных издержек [5].

#### 4. Фискальная иллюзия.

Под фискальной иллюзией понимается ситуация, когда потребители общественного блага не имеют представления о действительной цене его про-

изводства для общества в целом и для них в частности. Асимметрия информации между государственными агентами и населением в данном случае приводит к перепроизводству одних благ и недопроизводству других.

Проблема выявления предпочтений потребителей общественных благ

Исследователями было предложено несколько теоретических способов выявления реальных предпочтений населения. Например, можно сделать обман и искажение предпочтений невыгодными, используя так называемый налог Кларка, который для конкретного жителя должен быть равен изменению благосостояния остальных жителей, которое произошло бы, если бы данный индивид не принимал участие в голосовании<sup>1</sup>. К сожалению, подобные механизмы на практике неприменимы из-за ряда не совсем реалистичных допущений.

На практике же предпочтения населения выявляются через политический процесс (выборы, референдум). То есть населению предоставляется возможность дать информацию о своих предпочтениях, отдав свой голос за того или иного политика или за какой-либо вариант производства общественного блага. Несмотря на все свои положительные черты, определение предпочтений жителей путем голосования связано с целым рядом проблем.

Во-первых, еще в 1785 г. маркиз Кондорсе описал парадокс, заключающийся в том, что волеизъявления разных групп избирателей, каждая из которых представляет большинство, могут вступать в противоречие друг с другом [6]. Идеи Кондорсе были обобщены теоремой «о невозможности» Эрроу, согласно которой в рамках ординалистского подхода нельзя найти способ объединения индивидуальных предпочтений для трех и более возможных альтернатив, который соответствовал бы определенным справедливым условиям и всегда давал бы логически непротиворечивый результат [6].

Во-вторых, каждый индивид, голосуя на выборах, не принимает в расчет предпочтения других жителей, что порождает проблему экстерналий. Кстати, Джон Роулз, анализируя данную проблему, пришел к интересному способу ее решения [7]. Он назвал его «взвешиванием неведения». Этот принцип означает, что для определения правил справедливого распределения общих ресурсов, люди, участвующие в их формировании, не должны иметь информации о своих индивидуальных особенностях. Если человек будет знать о своем текущем и будущем социальном положении, профессии, поле, национальности, талантах и т. п., то на его выбор неизбежно будут влиять эгоистические желания и он будет искать возможности получения ренты в ущерб общественному благосостоянию.

В-третьих, не все люди обладают должным уровнем квалификации для правильной оценки альтернатив, выбираемых в процессе голосования.

В-четвертых, не все участники политического процесса обладают реальной заинтересованностью в выборе правильной альтернативы (привести пример). Кстати, для решения последних двух проблем предлагались раз-

---

<sup>1</sup> Налог Кларка делает невыгодным обман и искажение предпочтений — либо это искажение никак не повлияет на результат голосования и величину налога, либо приведет к снижению выгоды «непорядочного» гражданина.

личные способы, некоторые из которых были воплощены в жизнь: имущественный ценз, возрастной ценз, социальный ценз, платные выборы и прочее.

Бьюкенен, анализируя различия между частными и общественными благами, заметил, что производство общественных благ, при котором решения принимаются коллективно, становится все менее эффективным с ростом числа участников. Дело в том, что политическое решение может быть парето-эффективным, если против него никто не станет возражать. Если же число участников сделок на политическом рынке увеличивается, то вероятность единодушия сокращается практически до нуля, так же как и возможность установления парето-эффективного состояния [8].

Надо сказать, что Викселль высказался по этому поводу следующим образом: «если любые государственные расходы должны быть оправданными, являются ли они вновь предложенными или уже существующими, должно быть в целом предположено, что эти расходы как таковые независимо от средств покрытия этих издержек направлены на деятельность, полезную обществу в целом, что осознано всеми классами без исключения. Если это не так, если большая или меньшая часть сообщества была безразлична или даже возражала против предложенной деятельности государства, тогда я не в состоянии понять, как последняя может быть рассмотрена как удовлетворяющая коллективную потребность в строгом смысле слова. Если такая деятельность вообще должна быть предпринята, она должна быть до времени оставлена частной инициативе. Представляется вопиюще несправедливым (*blatant injustice*), если кого-то будут принуждать участвовать в издержках некоторой деятельности, которая не соответствует его интересам или даже диаметрально противоположна им» [9].

Проблема мотивации государственных агентов: информационный аспект

Проблема разработки механизма, позволяющего определить реальные предпочтения населения и найти оптимальный объем производства общественного блага, очень важна. Но еще более актуальной представляется проблема мотивации государственных агентов к поиску такого механизма. Кстати, данная проблема изучается и в рамках институциональной теории фирмы, которая уподобляет ее небольшой копии государственного бюрократического аппарата [10].

Теория общественного выбора рассматривает государственных агентов как обычных экономических субъектов, стремящихся к максимизации личной выгоды. А значит, мотивация эффективно будет работать у них только тогда, когда общество будет иметь полную и оперативную информацию об их действиях и использовании общественных ресурсов. Можно ли добиться полной информационной прозрачности работы власти? К сожалению, этому мешают следующие проблемы:

Трудность конечной оценки качества блага. Для деятельности чиновников и политиков население должно иметь возможность определить качество общественного блага, являющегося результатом их работы. В большинстве случаев подобную оценку сделать тяжело. Как, например, оценить качество экономической программы, реализуемой правительством? Ведь ни у одного избирателя нет полной информации о ходе ее реализации, ее последствиях, затратах и пр. К тому же данная оценка связана с издержками, нести кото-

рые не имеет ни один рациональный субъект из-за «проблемы безбилетника». Данное явление называется «рациональным неведением».

Оценка эффективности средств, потраченных на производство общественного блага, будет неполной без оценки альтернативных вариантов. Если качество уже предложенного населению общественного блага теоретически можно оценить хотя бы приблизительно, то рассчитать его экономические издержки практически невозможно.

Трудность оценки работы отдельных государственных агентов. Качество общественного блага, как правило, зависит от множества параметров, и в его производстве задействовано множество государственных агентов. В результате возникает проблема: как оценить работу отдельного чиновника, депутата, мэра и т. д.?

Намеренное искажение информации государственными агентами. Поскольку большую часть информации о производстве общественных благ население получает от самих чиновников, у последних возникает стимул исказить ее ради личной выгоды.

Кроме вышеуказанных проблем эффективности информационной системы власти вредит бюрократический характер деятельности ее органов. Основной вклад в новую теорию бюрократии внес американский экономист В. Нисканен [11]. Он при анализе бюрократических организаций выделял два их характерных признака:

1. Владельцы и наемные работники не приобретают никакой доли в разности между доходами и расходами в качестве личной прибыли.
2. Доля текущих доходов организации проистекает из источников, отличных от продажи выпуска в расчете на единицу продукции.

Теория поведения бюрократической организации Нисканена основана на взаимосвязи между бюрократами, то есть чиновниками, назначаемыми «сверху», и политиками, выбранными населением, которое взаимодействует с чиновниками. Согласно Нисканену, отношения чиновников и политиков, определяющих их бюджет, являются ярким примером проблемы «принципал-агент», вызванной асимметрией информации в пользу бюрократии. Иначе говоря, стимулы бюрократов не приводят к поведению, полностью соответствующему интересам политиков. Чиновники передают политикам неверную информацию об объеме финансирования общественных благ, а также о качестве и способе их производства. Поскольку результаты их работы напрямую не влияют на личное благосостояние, чиновники заинтересованы в таком способе создания общественного блага, при котором максимизируется объем средств, передаваемых в их распоряжение.

Что касается политиков, то каждая группа с особыми интересами стремится к созданию благ для своих участников. Первоначально это происходит за счет объединения собственных ресурсов участников. Но постепенно личные цели участников малой группы начинают преподноситься как общественные и группа превращается в распределительную коалицию. Если участников группы много и они активны, то она может навязать обществу и государству свои представления об общественном характере своей миссии и общественной пользе своего проекта [12]. К примеру, в системе государ-

ственных вузов, которая является общественным благом (пусть и не в чистом виде), идет постоянная дискуссия о том, что является ее главным приоритетом: развитие чистой науки или ориентация на рыночный спрос со стороны абитуриентов [13]. Причем каждая из сторон считает, что ее позиция больше соответствует потребностям общества.

Кроме того, многочисленность уровней иерархии делает движение информации внутри бюрократической структуры медленным, информация искажается и теряется. Все это приводит к неверным управленческим решениям.

Поскольку основной причиной неэффективности производства общественных благ является сильная асимметрия информации между государственными агентами и населением, а также между чиновниками и политиками, то очевидным решением этой проблемы является повышение уровня информационной открытости работы власти. В статье О. Волковой [14] выделяются три составляющих информационной прозрачности деятельности государственных агентов, каждая из которых имеет самостоятельное значение:

1. Прозрачность процесса принятия решений — это особенно актуально для повышения эффективности политического процесса.

2. Прозрачность процессов реализации этих решений — это наиболее важно в оценке деятельности исполнительных органов государственного и муниципального управлений, а также бюджетных организаций.

3. Прозрачность результата — представление результатов деятельности в виде, понятном для всех заинтересованных пользователей и пригодном для принятия ими собственных решений.

Для повышения информационной прозрачности работы органов власти необходимо, чтобы чиновники имели возможность и достаточные стимулы к раскрытию достоверной и полной информации о своей работе для своих принципалов. Важно, чтобы население имело возможность эту информацию прочитать и правильно оценить, не понеся при этом высоких затрат. На эти возможности и мотивацию влияют следующие факторы.

1. Развитие информационных технологий и доступ к ним населения. Цифровизация работы органов власти должна быть направлена в первую очередь на доступность всей необходимой информации для потребителей общественных благ, обеспечение обратной связи и их горизонтального взаимодействия.

2. Уровень конкуренции между политическими силами в стране. Чем сильнее борьба между разными партиями и отдельными политиками, тем выше необходимость последних открывать информацию о своей работе.

3. Уровень образования населения. Даже при наличии полной и достоверной информации о работе чиновников и политиков большая часть избирателей не в состоянии адекватно воспринять и проанализировать ее. То есть, чем выше образование среднего потребителя общественного блага, тем сильнее будет взаимосвязь между качеством работы органов власти и результатами, например, голосования.

4. Работа независимых средств массовой информации. С одной стороны, журналисты, будучи профессионалами в этой области, обладают возможно-

стью и должным уровнем мотивации для сбора информации о работе государственных агентов, ее анализа и доведения до «обычных» граждан. Важно, что журналисты не подвержены «рациональному неведению». С другой стороны, СМИ снижают асимметрию информации между участниками процесса производства общественных благ и вышестоящими органами власти (в том числе и политиками).

### Литература

1. Samuelson P. The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics, 1954. P. 387–389.
2. Рубинштейн А. Общественные интересы и теория публичных благ // Вопросы экономики. 2007. № 10. С. 90–113.
3. Wickseil K. A New Principle of Just Taxation // Classics in the Theory of Public Finance / R. A. Musgrave, A. T. Peacock (eds.). L.: Macmillan. 1958. P. 72–118.
4. Каранец С. М. Современные механизмы создания чисто общественных благ // ЭКО: всероссийский экономический журнал. 2016. № 11. С. 168–179.
5. Огородников П. А., Огородникова Т. В. Структура производства общественных благ на муниципальном уровне в контексте теории устойчивости нелинейных волн // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2012. № 3. URL: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=13571> (дата обращения: 10.02.2018).
6. Kenneth J. Arrow. Social Choice and Individual Values, Yale University Press, 2012. 192 p.
7. Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск: Изд-во НГУ, 1995. 532 с.
8. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы / Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1. Фонд экономической инициативы. М.: Таурус Альфа, 1997. 560 с.
9. Тамбовцев В. Л. Промышленная политика: к новому пониманию // Известия УрГЭУ. 2017. № 5(73). С. 58.
10. Анохов И. В. Фирма как идеальная система // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2016. Т. 26, № 4. С. 541–549.
11. Niskanen W. Bureaucracy: Servant or Master, London: Institute of Economic Affairs. 1973. 103 p.
12. Клисторин В. И. Загадка общественных благ. Еще раз об экономических функциях государства // ЭКО: всероссийский экономический журнал. 2015. № 10. С. 129–138.
13. Трофимов Е. А. Экономическое образование Восточной Сибири в 20-м столетии: ответы на модернизационные вызовы // Baikal Research Journal. 2017. Т. 8, № 4. Рец. на мон.: Суходолов А. П., Майдачевский Д. Я. «Храм науки» или «фабрика кадров»: к историческим предпосылкам дискуссии об опорном университете Байкальского региона. Иркутск : Изд-во Байкальск. гос. ун-та, 2017. 92 с. URL: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=21918> (дата обращения: 10.02.2018).
14. Волкова О. Н. Прозрачность в обществе: вред или благо? // Общество и экономика. 2016. № 2. С. 66–81.

## INFORMATION PROBLEMS OF PUBLIC GOODS PRODUCTION

*Bato Zh. Tagarov*

Cand. Sci. (Econ.), A/Prof.,

Baikal State University,

11 Lenina St., Irkutsk 664003, Russia

E-mail: batot@rambler.ru

The article is devoted to the problems of creating public goods, caused by the information asymmetry between the participants of this process. We consider the conditions for achievement of the optimum volume of public-goods production. It has been revealed that its effectiveness is influenced by three groups of problems: the problems that impede determining true preferences of the consumers of public goods; the problems of motivating state agents to optimal satisfaction of their needs; the problems of effective work with the information from the bureaucratic apparatus. At the same time, the first group is connected with information asymmetry in favor of the population, and the second — in favor of state agents. In addition, the article reveals the theoretical approaches to solution of these problems and shows their limitations. In particular, it is noted that one of the main factors of information effectiveness of the governmental activity is the work of independent mass media.

*Keywords:* information asymmetry; state agents; bureaucracy; groups with special interests; opportunism; a public good; information; external effects; a state; principal.