

Загадка общественных благ. Еще раз об экономических функциях государства

В.И. КЛИСТОРИН, доктор экономических наук, Институт организации и промышленного производства СО РАН, Новосибирск. E-mail: klistorin@ieie.nsc.ru

Производство и распределение общественных благ – одна из важнейших функций государства. Рассматриваются основные признаки, свойства и критерии выделения общественных благ. Показано, что они являются частным случаем коллективных благ и становятся общественными только после признания их таковыми широкими слоями общества. Многочисленные критерии выделения общественных благ и их примеры, вошедшие в учебники, далеко не всегда убедительны. Главное отличие общественных благ от частных состоит в том, что они включают государство в качестве посредника между производителем и потребителем. Поскольку государство представляет собой совокупность иерархических организаций, производящих услуги и преследующих собственные цели, необходимо постоянное общественное обсуждение целесообразности и обоснованности их функций.

Ключевые слова: государство, фиаско рынка, общественные блага, проблема безбилетника, распределительные коалиции, антиблаг

Какая еще может быть загадка, если во всех учебниках имеется специальный раздел, содержащий четкое определение общественных благ, подробное описание их признаков и критериев выделения, а главное – обоснование их влияния на рост общественного благосостояния?!

Вопреки широко распространенному представлению о том, что основная задача экономической науки – выявление новых фактов и зависимостей, ее цель состоит главным образом в критике существующих концепций и моделей. Нужно не столько вводить новые понятия, сколько подвергать сомнению устоявшиеся. Такое «разрушительное созидание», если использовать выражение Й. Шумпетера, является основным методом развития экономической науки.

Основная причина выделения общественных благ в отдельную группу заключается в том, что само их существование служит обоснованием «полезности» государства. Другие аргументы в пользу активного вмешательства государства в экономическую жизнь выглядят менее весомо.

Согласно Р. Масгрейву, экономические функции государства определяются, помимо потребности в общественных благах, наличием внешних эффектов, спонтанным образованием монополий, неполнотой страховых и фьючерсных рынков, наличием полезных и вредных продуктов и многим другим. Еще один сильный аргумент в пользу активного вмешательства в экономику – необходимость краткосрочного антикризисного регулирования – наиболее полно обоснован Дж. М. Кейнсом, в основе идей которого лежат негибкость цен, неспособность экономических субъектов адекватно оценивать экономическую информацию и циклическая смена оптимистических и пессимистических ожиданий инвесторов, определяющих их поведение.

Хотя все эти аргументы разделяются большинством экономистов и приняты общественностью, они далеко не бесспорны. Так, негативное влияние экстерналий может быть нивелировано укреплением прав собственности. Большие сомнения вызывает эффективность антимонопольной политики, равно как и способность государства компенсировать неопределенность и риски для экономических агентов, т. е. выступать в качестве страховщика последней инстанции. Очень сомнительно выглядит разделение благ на полезные и вредные, которое оправдывает субсидирование первых и ограничение производства и потребления вторых, вплоть до полного запрета. Даже контрциклическая политика правительств и центральных банков вызывает ожесточенные дискуссии.

Другое дело – общественные блага. Если производство дополнительных благ повышает общий уровень благосостояния, но оно в силу каких-то причин невозможно без участия государства, то это – достаточный аргумент в пользу активной роли государства в экономике. Признание наличия общественных благ ставит под сомнение принцип рыночной координации посредством ценового механизма, поскольку превращает рыночное взаимодействие экономических субъектов из всеобщего принципа в частный случай, так как возможен рост общественного благосостояния сверх экономически оправданных действий частных лиц, подчиняющихся принципу максимизации индивидуальных функций полезности.

Впрочем, само государство не нуждается в экономическом или любом другом обосновании, особенно это касается его полезности для развития общества. Государства долгое время

создавались и эволюционировали вне какой-либо связи с экономической наукой, во всяком случае, до ее возникновения.

Проблема видится в том, что общественные блага в большинстве случаев производятся и потребляются индивидуально, т. е. формально неотличимы от всех прочих благ, но необходимо включают государство в качестве посредника между производителем и потребителем.

Об определении и свойствах общественных благ

Благо называется общественным, если доступ к нему не может быть ограничен, а его потребление возможно одновременно многими субъектами [1]. Обычно далее следуют многочисленные примеры (национальная оборона, общественная безопасность, дорожная сеть, судебная система, маяки и другие навигационные знаки, уличное освещение, образование и т. п.). Но при этом имеется обширная литература, в которой ставится под сомнение общественный характер практически каждого из перечисленных выше благ. Например, исторический анализ создания «хрестоматийного» общественного блага – маяка – провел Р. Коуз в своей знаменитой статье [2].

Рассмотрим по порядку признаки общественных благ, опираясь на множество популярных учебников – от Пола Самуэльсона до Пола Хейне [3–4].

Начнем с коллективного характера общественных благ. Те блага, которые можно потреблять только членами определенной группы или группой в целом, называются коллективными, или клубными. Разумеется, не все они относятся к общественным, но обратное считается верным. В действительности коллективные блага являются первичным понятием, поскольку людям вообще свойственно объединяться в группы для реализации индивидуальных целей (профсоюзы, политические партии, соседские общины, уличные банды, религиозные объединения и т. д.).

М. Олсон, исследовавший логику коллективных действий, отмечал, что блага, производимые группами с особыми интересами для своих членов, сходны с общественными [5]. Фактически же дело обстоит наоборот, поскольку коллективные блага становятся общественными, когда признаются таковыми широкими коалициями, и после этого – государством.

Общественные блага характеризуются отсутствием конкуренции при их потреблении и порождают «проблему безбилетника» [6]. Типичный пример – национальная оборона – показывает, что наслаждение безопасностью при отсутствии угрозы внешнего нападения никак не зависит, во-первых, от числа тех, кого защищают вооруженные силы, и во-вторых, от того, каков личный вклад того или иного субъекта в укрепление обороноспособности страны. Другой пример – уличное освещение или дорожные знаки. Проблема видится в том, что хотя предельные издержки при включении дополнительного потребителя действительно равны нулю, такое положение не сохраняется до бесконечности, поскольку включаются дополнительные факторы. Сошлемся на хрестоматийный пример общинного пастбища.

Отсутствие конкуренции в потреблении общественных благ приводит к идее их «неизнашиваемости» в процессе потребления и к положительным эффектам масштаба в части потребления и производства. Последнее означает стабильность или даже рост предельной полезности с ростом потребления и аналогичное поведение предельной производительности при производстве [7].

Считается, что частные блага, в отличие от общественных, делимы, конкурентны и исключаемы из потребления другими субъектами. В действительности же это можно сказать и о большинстве благ, обычно относимых к общественным. Это касается раскрытия и предотвращения преступлений, работы судебной системы, образования, медицинского обслуживания и многих других.

Поэтому введено понятие чистых общественных благ, якобы полностью отвечающих, по мысли авторов, перечисленным выше критериям. К ним обычно относят национальную оборону, фундаментальные исследования, охрану общественного порядка и т. д. Здесь также есть определенная путаница. Благом является не национальная оборона и полиция, а безопасность гражданина или жителя. Как бы совершенно ни были организованы и эффективны армия или полиция, безопасность одних будет несопоставимо выше, чем других. И причины этого видятся как в качестве институтов, так и в приоритетах государства.

К общественным благам, которые в наибольшей степени соответствуют понятию чистых, относятся наука и искусство, моральные и нравственные нормы, а также результаты их

функционирования, такие как знания об окружающем мире, произведения искусства, архитектурные ансамбли, природные комплексы; человеческий и социальный капитал [8]. Именно они обладают такими свойствами, как положительные внешние эффекты для всех (или подавляющего большинства). Поэтому общество и, в идеале, государство должны быть заинтересованы в максимально широком обеспечении потребителей подобными благами.

Альтернативность в производстве общественных благ

Общественные блага являются экономическими, т. е. обладают ценностью и стоимостью. Если, как указывалось выше, государство заинтересовано в повышении благосостояния граждан, то проблема состоит не в распределении общественных благ, а в обеспечении оптимального объема их производства. Здесь также действует общий принцип: благо должно производиться в объеме, при котором предельные общественные выгоды, выраженные суммой предельных выгод всех потребителей, уравниваются с предельными общественными издержками на его производство.

Мы привыкли буквально воспринимать расходы государства по обеспечению нас определенными услугами как сами услуги в измеримом виде, и в большинстве случаев отождествляем эти услуги с общественными благами. Так, расходы на оборону воспринимаются как синоним защиты от внешних угроз. Но так ли это? В исторической ретроспективе создание мощных вооруженных сил чаще приводило к краху государства и общества, нежели к устранению внешних угроз. Гораздо большее значение в обеспечении безопасности играли дипломатические усилия, организация союзов и аналитическая работа стратегической разведки. Поэтому определенный уровень потребления общественных благ допускает альтернативы в их производстве. Более того, окольные способы их производства (используя терминологию О. фон Бём-Баверка) могут быть более эффективны, нежели непосредственные действия.

Как уже было отмечено, предельные издержки, обеспечивающие потребление дополнительной единицы общественного блага, настолько малы, что могут считаться нулевыми. Действительно,

появление дополнительного ученика в классе, как и дополнительного пешехода на освещенной улице или туриста, любующегося красотами озера Байкал, не требует дополнительных общественных издержек. С другой стороны, эти блага исчерпаемы, т. е. учебные классы, улицы и живописные ландшафты – «не резиновые».

Общественные блага конкурируют за ограниченные ресурсы не только с частными благами, но и между собой. Помимо очевидной проблемы, что важнее: охраняемые природные комплексы или добыча природных ресурсов, возникают и другие: что важнее – общественная безопасность или качественная система здравоохранения?

Вместе с тем самое очевидное, казалось бы, предположение о нулевых предельных издержках при производстве и потреблении общественных благ приводит к неразрешимому противоречию. Считается, что частные блага характеризуются убывающей предельной производительностью при их производстве и убывающей предельной полезностью – при потреблении. Если общественные блага не подчиняются этим «законам», то они неизбежно будут постепенно вытеснять частные в совокупном производстве и потреблении. И возникает вопрос о том, почему этого еще не произошло.

Как блага становятся общественными

Каждая группа с особыми интересами производит блага для своих членов. Первоначально это происходит за счет объединения собственных ресурсов участников. Но постепенно индивидуальные цели членов группы начинают трактоваться как общественные, и группа превращается в распределительную коалицию. Если коалиция достаточно широка и активна, она может навязать обществу и государству свои представления об общественном характере своей миссии и общественной пользе своего проекта. Это относится к созданию общественных парков и музеев, запрету на продажу алкогольных напитков с целью охраны здоровья нации, всеобщему бесплатному высшему образованию и т. д.

Другим способом преобразования частного блага в общественное становится деятельность самого государства – политиков и чиновников. Для обеспечения избрания и карьерного роста они ищут и неизменно находят проблемы, которые следует решать

путем предоставления общественных благ. Государство не только улавливает настроения людей, но и может манипулировать общественным мнением. Применительно к интересующему нас предмету – общественным благам, государство умеет придавать некоторым благам высший приоритет ценности и декларировать их общественный характер, в результате чего меняется относительная ценность всех других благ. При этом возникающая в общественном сознании высшая полезность общественных благ принимает характер дихотомии. Если государство участвует в распределении общественных благ, но те же блага производятся частным образом (например, образование или безопасность), нередко возникают требования устранить частный сектор в этом виде деятельности. Даже снисходительное отношение к конкуренции с частным предоставлением благ создает ощущение дискриминации.

Вмешательство государства в предоставление благ и выявление их общественными зачастую приводят к любопытным изменениям в общественном сознании и поведении. Как мы уже отмечали [8], расходы на оборону, которые воспринимаются как финансирование общественного блага – чувства безопасности и гордости за свою страну – могут привести к прямо противоположным результатам. Наиболее подготовленные к войне страны – Германия и Япония – потерпели военное поражение и национальное унижение в том числе и потому, что имели изначально наиболее мощную военную машину. Советский Союз оказался в числе победителей, но его потери в войне вполне подходят под определение непоправимого ущерба.

Но и без всякой войны милитаризация экономики только до определенной степени может служить росту общественного благосостояния, как бы мы его ни понимали и как бы его ни измеряли. Следовательно, с определенного момента общественное благо может превратиться в антиблаго.

В более широком историческом контексте следует вспомнить, что войны велись и общественная безопасность поддерживалась частным образом. История большинства стран дает нам множество таких примеров.

Другим примером может служить история с развитием системы образования. Оно всегда рассматривалось как ценное и редкое благо. Родители пытались дать детям образование, которое было

синонимом карьеры, достойной жизни и уважения. Когда же в большинстве стран сначала начальное, а потом среднее образование стали обязательными, его ценность существенно снизилась. Более того, став обязательным, образование превратилось для многих учеников и родителей в антиблаго, а недостатки общественного образования многим приходится исправлять за счет частных услуг.

Чтобы убедить общество в правильности своей политики, государство прилагает значительные усилия для подтверждения того, что производимые им блага действительно являются общественными.

Если же среди экономических субъектов рассматривать и государственные структуры, которые извлекают пользу из производства таких общественных благ, то проблема общественных благ применительно к ряду областей вообще снимается. Эти общественные блага (например, ту же безопасность) можно рассматривать как частное благо для правительства и/или отдельных его ведомств. Тогда рыночная координация опять становится всеобщим принципом. И для достижения равновесия и оптимума по Парето необходимы лишь гибкость цен и этика как способ снижения транзакционных издержек.

Таким образом, мы убеждаемся, что простая и стройная теория общественных благ, включающая простую дихотомию «общественные блага – частные блага», обязательность участия государства в производстве общественных благ путем финансирования и придания им приоритета высшей ценности, как минимум, требует уточнения. Отсюда – концепция государства как некоего субъекта, производящего некий набор стандартных, привычных и потому не требующих дополнительного обоснования услуг, также требует пересмотра.

Заключение

Опасность неоправданного расширения понятия общественных благ состоит в следующем: так как они производятся при посредничестве государства, ответственность за результаты индивидуальных решений переносится с уровня экономических субъектов на уровень государства и общества в целом. Такое возможно в случае, когда государство «знает» потребности этих субъектов, может их ранжировать или, как минимум, отличить

истинные потребности от мнимых. Однако потребители общественных благ через какое-то время настолько привыкают к их получению, что попытки государства исправить предыдущие решения встречают ожесточенное сопротивление. Политики и чиновники обычно не склонны признавать свои ошибки. Наконец, для производства и обслуживания посредничества в распределении общественных благ создаются бюрократические структуры, которые хорошо умеют обосновывать общественную полезность своей работы.

Общественный характер благ и соответствующие услуги государства обычно обосновываются понятием социальной справедливости. Поскольку в экономике результаты распределения доходов и имущества определяются не только объемами ресурсов и качеством методик расчетов, но и везением, счастливым стечением обстоятельств, короче, набором случайных факторов, вопрос о справедливости в распределении становится совсем запутанным. С одной стороны, справедливо помогать тем, кто попал в тяжелое положение, с другой – сам субъект должен нести полную ответственность за принимаемые решения. Формальные теории вряд ли справятся с этой проблемой, но она постоянно решается в конкретных ситуациях на основании действующих формальных и неформальных институтов.

Часто государственные деятели, иногда совершенно искренне, провозглашают целями государственной политики замену предоставления частных благ общественными, обосновывая это снижением общественных издержек, справедливостью и здравым смыслом, но руководствуясь при этом интуитивным озарением, настроениями избирателей или примерами других стран, находящихся в иных условиях. Очень редко при принятии решений проводится всесторонняя и квалифицированная экспертиза их отдаленных и косвенных последствий. Еще труднее выявить истинные мотивы сторонников той или иной реформы: от альтруизма до корысти и от желания войти в историю до стремления усидеть на своем месте.

Адам Смит писал, что государственный деятель, который пытался бы давать частным лицам указания, как они должны употреблять свои капиталы, обременил бы себя совершенно излишней заботой, а также присвоил бы себе власть, которую нельзя без ущерба доверить не только какому-либо лицу,

но и какому бы то ни было совету или учреждению. Это писалось в те времена, когда английское правительство крайне слабо вмешивалось в экономическую жизнь. Теперь же мы в России ежедневно сталкиваемся с инициативами как сверху, так и снизу по расширению перечня государственных услуг и субсидированию производства благ, объявляемых общественными. И почти все это делается без надлежащей экспертизы.

Полезно напомнить слова Томаса Джефферсона из Кентуккийских резолюций 1798 г. о том, что свободное правительство основано на подозрительности, а не на доверии*.

Стройная теория общественных благ является всего лишь моделью, или полезной фикцией, говоря словами Ф. Махлупа. Граница между частными и общественными благами тонка и подвержена манипуляции. Поэтому в реальной жизни следует всякий раз тщательно обсуждать ее обоснованность и применимость в каждом отдельном случае.

Литература

1. Гребнев Л. С., Нуреев Н. М. Экономика. Курс основ. – М.: Вита-Пресс. 2000. – 432 с. [С. 35].
2. Коуз Р. Маяк в экономической теории // Фирма, рынок и право. – М.: Дело ЛТД, 1993. – 192 с.
3. Самуэльсон П. Экономика. В 2-х томах, Т. 1. – М.: НПО «АЛГОН» ВНИИСИ, 1992. – 332 с. [С. 155–163].
4. Хейне П. Экономический образ мышления. Гл. 14. Рынки и государство. – М.: Дело (при участии Catallaxy), 1992. – 704 с. [С. 441–467].
5. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз. – Новосибирск: ЭКОР, 1982. – 432 с.
6. Никулов И. В. Общественные блага и проблема безбилетника. URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/pdf/11937.pdf> (дата обращения: 25.08.2015).
7. Козловски П. Принципы этической экономики. – СПб: Экономическая школа, 1999. – С. 122–127.
8. Клисторин В. И. Как обществу стать богаче и совершеннее // ЭКО. – 2013. – № 3. – С. 171–182.

* Свободное правительство, в его терминологии, избирается народом в отличие от назначения монархом.