

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Шаститко А.А.

**Применение выводов поведенческой экономики к
поведению государственных служащих:
методологические аспекты**

Москва 2018

Аннотация. Методы поведенческой экономики способны пролить свет на причины некоторых существующих проблем в системе государственного управления (проблем принципала-агента), а также повысить эффективность механизмов настройки стимулов государственных служащих. Одной из причин вмешательства государства в естественное функционирование рынков является такой провал рынка как ограниченная рациональность экономических агентов. Однако сотрудники государственных ведомств также подвержены когнитивным ошибкам. В данной работе рассмотрены основные когнитивные ошибки, которые могут быть присущи государственным служащим; проведен анализ того, как они сказываются на проводимой политике соответствующего ведомства, а также необходимых условий для повышения рациональности принимаемых такими ведомствами решений.

Ключевые слова: поведенческая экономика, ограниченная рациональность, государственное управление, проблема принципала-агента, когнитивные ошибки

Шаститко А.А. научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

Содержание

Содержание	3
Введение	4
Методологические аспекты применения выводов поведенческой экономики к поведению государственных служащих	4
Заключение	22
Список использованных источников	23

Введение

В настоящее время активно обсуждается реформа оценки деятельности государственных гражданских служащих в различных ведомствах. Предлагаемые подходы к решению задачи разнообразны, и базируются как на опыте самих государственных органов (уже существующие практики оценки деятельности сотрудников), так и на опыте бизнес-структур. Вместе с тем, теоретические разработки и эмпирические результаты, полученные по данному вопросу в области экономической теории, мало обсуждаются в ходе текущей дискуссии. Это не значит, что такие результаты не актуальны и не могут быть применены на практике. В частности, современные наработки в области поведенческой экономики показывают, что учет когнитивных ошибок, социальных и эмоциональных факторов при выстраивании системы стимулов может кардинальным образом повлиять на разрабатываемые рекомендации. Таким образом, исследование возможного вклада поведенческой экономики в решение задачи повышения эффективности правоприменения через решение комплекса вопросов по выстраиванию стимулов государственных чиновников, приобретает в настоящий момент особую актуальность.

Цель данной работы - определение принципов настройки стимулов государственных служащих с учетом результатов поведенческой экономики.

Методологические аспекты применения выводов поведенческой экономики к поведению государственных служащих

Теория поведенческой экономики основана на опровержении предпосылки неоклассической теории о том, что экономические агенты действуют рационально. Отклонение от рационального поведения заключается в том, что люди систематически действуют отлично от того, как предсказывает неоклассическая теории, то есть не так, как бы действовал экономический агент, максимизирующий определенную функцию. Это может быть вызвано ограниченной информацией и ограниченной способностью экономического агента (по сравнению с предполагаемой) ее обрабатывать и на ее основании принимать решения. Также это может связано с нестандартными предпочтениями, то есть либо предпочтениями, которые не соответствуют предпосылкам неоклассической теории (полные, транзитивные, постоянные и т.д.), либо предпочтениями, которые не выражает выбранная функция полезности. В последнем случае функция полезности может быть трансформирована таким образом, чтобы учитывать наблюдаемые

выявленные предпочтения. Наконец нарушение рациональности может быть связано с тем, что экономические агенты сталкиваются с разными целями (например, долгосрочная и краткосрочная) и выбирают действие, которое направлено на достижение одной цели в ущерб другой, что приводит к общему падению его благосостояния, но не в момент принятия решения. Это связано с проблемой самоконтроля, что также является следствием особенности того, как мы обрабатываем доступную информацию.

Основной объем литературы о применении методов поведенческой экономики при проведении конкурентной политики посвящен особенностям поведения потребителей. В отношении фирм методы поведенческой экономики применяются значительно реже. Это связано, во-первых, с тем, что рыночные условия способны повышать уровень рациональности. В литературе по поведенческой экономике существует определенный консенсус относительно того, что компании склонны в меньшей степени совершать систематические ошибки в долгосрочном периоде [1]. Во-вторых, на данном этапе своего развития теория поведенческой экономики не обладает достаточным методологическим аппаратом для того, чтобы анализировать поведение групп со сложной организацией, имеющей место в компаниях, с тем же успехом, что и индивидуальное поведение потребителей. Можно выделить литературу о применении методов поведенческой экономики в разных сферах на два типа, первый из которых регистрирует отклонение поведения экономических агентов от рационального и рассматривает последствия такого отклонения; второй тип литературы фокусируется на причинах разного рода отклонений экономических агентов от рационального, изучая процесс принятия решений [2]. Второй тип литературы направлен на решение одной из основных проблем поведенческой экономики на сегодняшний день, а именно трудность применения ее открытий из-за ограниченного понимания того, при каких условиях проявляются те или иные когнитивные ошибки.

Предпосылка о рациональности экономических агентов, как потребителей, так и производителей лежит в основе первой фундаментальной теоремы благосостояния. Согласно данной теореме, если определенный набор предпосылок выполнен, то рынок приведет к Парето оптимальному исходу. Равновесие на рынке призвано описывать результат работы определенного институционального механизма. Теория общего равновесия (General equilibrium theory) фокусируется на результате такого институционального механизма как рыночная экономика. Она основана на предпосылках, которые призваны характеризовать рыночную экономику, а именно, что каждый потребитель владеет активами и свободен ими торговать; а компании, которые в свою очередь принадлежат потребителям, устанавливают выпуск и торгуют на рынке. Другие

предпосылки теории общего равновесия обеспечивают наличие, уникальность и стабильность равновесия, но уже не имеют отношения к реальным характеристикам рыночной экономики, а зачастую и противоречат им. Конкурентное равновесие (равновесие Вальраса) соответствует такому объему потребления и выпуска, а также рыночной цене, что фирмы максимизируют прибыль относительно данной цены; потребители максимизируют свое благосостояние в рамках своего бюджета, обусловленного данной ценой; рынок находится в равновесии, то есть отсутствует избыточный спрос. В основе модели лежат следующие предпосылки: предпочтения потребителей являются рациональными, то есть транзитивными (если А предпочтительней Б, а Б предпочтительней В, то А предпочтительней В) и полными (индивид должен иметь предпочтения между двумя любыми объектами), монотонными (больше лучше), выпуклыми и непрерывными (сохраняться в пределе); производственное множество должно быть непустое, закрытое, необратимое, выпуклое, аддитивное, с невозможностью бесплатного производства, с возможностью отсутствия производства, бесплатной утилизацией [3]. Равновесие является элементом позитивного анализа, так как призвано описывать наблюдаемую ситуацию. Согласно теории общего равновесия, оно описывает то, к чему ведет (при условиях соблюдения предпосылок) рыночная экономика. Для того, чтобы проанализировать данную ситуацию с нормативной точки зрения необходим оценочный критерий, в качестве которого в теории общего равновесия выступает Парето оптимальность. Исход (объем выпуска и потребления) является Парето оптимальным, если не существует другого исхода, при котором благосостояние всех потребителей не меняется, а благосостояние как минимум одного потребителя становится строго выше. Первая фундаментальная теорема благосостояния гласит, что, если для каждого товара есть свой рынок с общеизвестными ценами (markets are complete), а компании и потребители действуют совершенно конкурентно (price-takers), то тогда равновесие на рынке (результат такого институционального механизма, как рыночная экономика) является Парето оптимальным. Однако на рынке может существовать сразу несколько Парето оптимальных исходов, и одни из них могут более предпочтительными, чем другие (теория не предлагает инструмента для сравнения разных Парето оптимальных исходов). Вторая фундаментальная теорема благосостояния гласит, что если предпочтения потребителей и производственное множества являются выпуклыми, а также, если для каждого товара есть свой рынок с общеизвестными ценами (markets are complete), а компании и потребители действуют совершенно конкурентно (price-takers), то любой Парето оптимальных исход может быть достигнут как равновесие на рынке, если использовать соответствующий единовременное перераспределение богатства (lump-sum transfer of wealth). Так как переход

от одного Парето оптимально исходу к другому подразумевает государственное вмешательство, возникает вопрос, почему не осуществить перераспределение благосостояния сразу таким образом, чтобы оно соответствовало Парето оптимальному. Тот факт, что Парето оптимальное распределение должно быть результатом рыночного механизма, означает, что в самом механизме есть какая-то внутренняя ценность. Теория общего равновесия предполагает совершенную информацию. В условиях совершенной информации было бы проще, если государство установило равновесие, то есть рыночный механизм был бы излишним. Однако такая ситуация далека от рыночной экономики и соответствует скорее плановой экономике. Например, согласно Австрийской школе, значимая информация расплывлена среди экономических агентов (никто из экономических агентов не знает всей релевантной информации) и планирование децентрализовано. Соответственно основная экономическая проблема общества заключается не в том, как распределить ресурсы как будто ими владеет один человек, а как наилучшим образом использовать ресурсы, которыми владеют разные люди, согласно потребностям, которые известны только данным людям. Идея о совершенной информации уже не так распространена в экономической литературе, однако то тут, то там видны ее отголоски. В частности, часто переоцениваются возможности регулятора, на основании предпосылки об объеме информации, которой последний мог бы обладать.

В рамках теории общего равновесия совершенная конкуренция является эталоном для анализа ситуации на рынке, а вмешательство государства обусловлено отклонениями от данного эталона или перераспределением богатства для перемещения к другому Парето оптимально исходу. То есть вмешательство государства (регулятора) обусловлено нарушением предпосылок, так называемыми провалами рынка. Наличие рыночной власти, когда потребители или компании не ведут себя совершенно конкурентно (*not price-takers*) является примером такого провала рынка, подразумевающего вмешательство государства. Такой подход мотивирован прежде всего тем, что, во-первых, нарушение предпосылок является независимым, то есть при улучшении ситуации с одной из них, общий исход должен приблизиться к Парето оптимальному, даже если другие предпосылки нарушены. Во-вторых, тем, что регулятор способен улучшить ситуацию. Способность регулятора улучшить ситуацию, а также факторы, обуславливающие данную способность, является предметом анализа широкого круга литературы, в том числе теории поведенческой экономики. С одной стороны, ограниченная рациональность экономических агентов является провалом рынка, который требует вмешательства регулятора. С другой стороны, все больше литературы посвященной провалам рынка рассматривают проблему вмешательства регулятора с точки зрения органичной рациональности последнего.

Таким образом, поведенческая экономика добавляет новые элементы к известной дилемме о том, что хуже: снижение благосостояния из-за провалов рынка или из-за неэффективного вмешательства государства, которое было призвано исправить провалы рынка [4]. Авторы подчеркивают, что, во-первых, регуляторы также, как и все остальные страдают когнитивными ошибками; во-вторых, регуляторы могут использовать знания об ограниченной рациональности граждан (потребителей) в качестве аргумента для большего регулирования (так как это может быть в их личных интересах), что в конечном итоге может привести к снижению благосостояния.

Неоклассическая теория предполагает, что, либо регулятор, как и все экономические агенты, является совершенно рациональным (что однако не означает, что он способен улучшить ситуацию на рынке в случае провалов), либо, что их когнитивные ошибки уравнивают друг друга или исчезают в ходе конкуренции за должность. В традиционной экономической литературе (основанной на предпосылке о совершенной рациональности экономических агентов) практически отсутствуют сомнения в том, что регулятор может не обладать достаточной компетенцией для улучшения ситуации [5]. Присутствует озабоченность, что регулятор может необоснованно «душить» рынок, что негативно сказывается на экономическом росте. Также рациональный регулятор может действовать в целях общественного благосостояния, а в интересах отдельных групп. В качестве других проблем также отмечается проблема общественного выбора и проблема непригодности институтов развитых стран, импортируемых в развивающиеся. Но роль государства в экономике оценивается на основании предпосылки о его всезнании. Теория поведенческой экономики отмечает систематичность когнитивных ошибок регулятора и недостаточность условий, в который регуляторы принимают решения, для нивелирования когнитивных ошибок.

Существует множество аргументов, почему общественный выбор может быть в большей степени подвержен ошибкам, чем частный. Как минимум, в демократических обществах общественный выбор может отражать когнитивные ошибки на индивидуальном уровне [4]. Также, при частном выборе индивиды в большей степени склонны собирать больше информации при принятии решений. Люди готовы тратить больше времени и денег для преодоления своих когнитивных ошибок, когда издержки ошибочных решений ложатся непосредственно на них, а не на иных граждан. С другой стороны, в случае, когда последствия решений оказывают меньшее влияние на тех, кто их принимает, последние могут быть менее эмоциональными, и соответственно принимать более рациональные решения.

Одной из особенностей ситуации принятия решения регулятором является то, что он выступает как представитель населения страны или его части и в теории должен действовать в его интересах. Однако рациональность подразумевает, что индивид, принимающий решение, действует эгоистично, то есть в своих интересах. С точки зрения неоклассической теории, когда действует предпосылка о рациональности экономических агентов, такая дилемма решается с помощью настройки стимулов таким образом, чтобы решения рационального регулятора максимизировали полезность тех, интересы кого он представляет. Знания теории поведенческой экономики могут не только позволить более точно настраивать стимулы регулирующих органов, но и экономить на издержках данного процесса. Так Купер и Ковасик [1] в своей работе показали, что такие когнитивные ошибки как доступность (availability), репрезентативность (representativeness), оптимизм (optimism), непредусмотрительность (hindsight) и близорукость (myopia) приближают решения регулятора к предпочтениям политиков, которые заинтересованы в том, чтобы их переизбрали, так как последние влияют на продвижение регулятора по службе, их бюджет, репутацию и т.д. Влияние таких когнитивных ошибок как статус-кво эффект (status quo effect) и ошибка подтверждения (confirmation bias) является неоднозначным, так как зависит из изначальной позиции регулятора, от очередности поступающей информации. Так как чаще всего в первую очередь регулятор сталкивается с информацией, побуждающей к действию (вмешательство в ситуацию на рынке), то существует тенденция к чрезмерной реакции (overreaction bias). Это может положительно влиять на вероятность обвинительного решения антимонопольного органа в отношении компании, так как скорее всего первой полученной информацией антимонопольным органом в данном случае будет жалоба со стороны потребителей или другой компании. Это также может повлиять на вероятность аннулирования решения антимонопольного органа судом, так как в последний обращается сторона, которая не согласна с решением.

Таким образом, авторы статьи говорят о том, что регуляторы склонны следовать интересам политиков как сознательно (рационально максимизируя соответствующие положительные для себя последствия), так и в следствии когнитивных ошибок. Также имеет место зависимость из выбранного изначально пути (path dependence).

Данные когнитивные ошибки были выделены авторами как наиболее значимые в вопросе принятия решений регулятором. Рассмотрим их более подробно. Ошибка доступности означает, что индивиды склонны переоценивать наиболее доступную информацию, которой зачастую является наиболее поздняя информация. Они придают такой информации большую важность в процессе принятия решений. Ошибка репрезентативности выражается в том, что люди, даже те, кто профессионально связан со

статистическим анализом, склонны не учитывать размер выборки, то есть делать выводы на основании недостаточно большой выборки, что приводит к неверным выводам (нахождению каузальной связи там, где ее нет). Непредусмотрительность проявляется в том, что мы склонны переоценивать вероятность события *ex ante*, если оно в действительности произошло. Ошибка оптимизма заключается в том, что мы зачастую недооцениваем вероятность того, что с нами может произойти что-то плохое. Проблема близорукости означает то, что мы переоцениваем то, что произойдет сейчас или в ближайшее время по сравнению с тем, что будет в более отдаленном будущем. Близорукость проявляется не только во времени, но и в сферах ответственности. То есть мы склонны принимать во внимание только эффект того или иного решения на нашу зону ответственности и не замечать возможные побочные эффекты.

Эффект статуса-кво можно разложить на несколько когнитивных ошибок. Во-первых, это эффект обладания (*endowment effect*), который проявляется в том, что люди ценят что-то, когда имеют это больше, чем готовы заплатить за то, чтобы получить это. Во-вторых, это неприязнь потерь (*loss aversion*), которая заключается в том, что мы оцениваем ожидаемые негативные потери выше, чем ожидаемый выигрыш с той же объективной ценностью. Также мы считаем, что ошибки в случае бездействия менее существенными, чем ошибки, в случае совершения какого-либо действия (*omission/commission bias*).

Ошибка подтверждения проявляется в том, что мы трудно расстаемся с нашими убеждениями, которые в свою очередь могут быть далеки от верных, так как формируются без особых требований к информации, на основании которой мы их строим. Мы склонны либо игнорировать новую информацию, которая не соответствует нашим убеждениям, либо интерпретировать ее таким образом, чтобы она им соответствовала. Тогда, в случае антимонопольного органа, большой объем информации, которая не является однозначной, может ухудшить ситуацию, если изначально антимонопольный орган был настроен против компании.

Ошибка подтверждения проявляется также во влиянии, которое оказывают наши общие убеждения, ценности на то, как мы воспринимаем и обрабатываем новую информацию. Так, антимонопольный орган, который считает, что рынок обладает эффективным механизмом самокоррекции, с меньшей вероятностью найдет среди поступающей информации подтверждение тому, что требуется вмешательство регулятора на рынок.

Наконец, ошибка подтверждения может усиливать другие когнитивные ошибки, так как решения принятые под их влиянием будут казаться правильными относительно доступной информации.

Зачастую регулятор принимает решения без достаточной проверки всех доступных вариантов, что однако не означает, что его решения при этом всегда будут не верным. Использование интуитивных решений зачастую (особенно в условиях ограниченного времени) является эффективной стратегией. Однако в случае, когда решения промаются регулятором без достаточной проверки всех вариантов они могут быть подвержены идеологическим предубеждениям [2]. Также вопросы, относительно которых государственные служащие, в том числе регулятор, принимает решения, могут носить высоко эмоциональный характер, что в свою очередь может сильно повлиять на рациональность их решений.

Другой особенностью ситуации принятия решения регулятором является то, что в отличие от рынка, который достаточно быстро предоставляет обратную связь на то или иное действие в виде цены, прибыли, спроса или выпуска, связь между решением регулятора и результатом или последствиями менее очевидна [1]. Негативные последствия ошибки менее ощутимы для самого регулятора по сравнению с компанией на рынке. Конкуренция между регуляторами в меньшей степени ведет к повышению благосостояния, например через повышение качества работы, так как чаще всего происходит по средствам наблюдаемых результатов того или иного решения. Даже, если бы решения и их результат были в большей степени связаны с их последствиями для регулятора (вознаграждением), то оставалась бы проблема временного лага, а также того, что трудно определить, кто именно ответственен за то или иное решение и его результат, особенно в условиях, когда регуляторы часто меняются. Таким образом, Купер и Ковасик делают вывод, что обратная связь в условиях рынка является более эффективной в вопросе снижения уровня когнитивных ошибок, чем обратная связь, с которой сталкиваются регуляторы. Однако для этого рынки должны быть конкурентными, так как ошибки должны быть связаны с издержками для компаний, чтобы у компаний было достаточно мотивации исправлять их. В условиях конкуренции на рынке рациональная компания получает в среднем большую прибыль, чем компания, которая принимает нерациональные решения.

Таким образом, решения регулятора имеют тенденцию быть не в интересах потребителей, а когнитивные ошибки регулятора способны значительно ухудшить ситуацию [1].

Также Купер и Ковасик подчеркивают, что при наличии нескольких когнитивных ошибок у регулирующего органа, предсказать, как он будет действовать невозможно, так как они зачастую имеют разную направленность. Однако можно сказать, что решения регулятора не имеют систематической взаимосвязи с объективной оптимальной политикой. Тогда для более точной настройки стимулов регулятора необходимо повышение его

рациональности и соответственно предсказуемости. Одним из способов повысить рациональности регулятора является сделать более сложным выбор плохих решений. Однако для того, чтобы установить такого рода ограничения необходимо понимать, какие решения являются объективно правильными, что в принципе невозможно. В качестве альтернативы может быть использована многоступенчатая система контроля, где решения антимонопольного органа проверяются или могут быть проверены судом. Однако, как отмечалось выше, суды также страдают от схожих когнитивных ошибок. А в странах с общим правом ошибка подтверждения является наиболее выраженной, так как судьи привязаны к прошлым решениям по схожим вопросам. Также, рассмотрение судом решений антимонопольных органов на предмет их правильности с нормативной точки зрения противоречит судебной системе, которая должна оценивать правильность принимаемых антимонопольным органом решений только с процессуальной, конституциональной и законодательной точек зрения.

Другим способом повышения рациональности регулятора является систематическое рассмотрение выносимых решений с критической точки зрения. Это может помочь снизить когнитивные ошибки подтверждения и оптимизма. Для этого может быть создана специальная группа внутри регулирующего органа, которые будут занимать противоположную позицию (например, за то, что компания виновна в злоупотреблении доминирующим положением против того, что компания не виновна в злоупотреблении доминирующим положением). Обе группы будут страдать когнитивными ошибками. Однако последние будут действовать в разных направлениях, что приведет к более рациональному общему решению. Также в суде очень важно равнозначное выступление обеих сторон, в том числе презентация экономического анализа как ответчиком, так и истцом в случае рассмотрения антимонопольного дела. Наконец, регулятор, члены которого имеют разные предубеждения, будет принимать значительно более рациональные решения.

Еще одним способом повышения рациональности регулятора является создание такой институциональной структуры, которая бы способствовала тому, чтобы регулятор в большей степени принимал в расчет последствия своих решений для благосостояния, что позволило бы создать необходимую обратную связь для снижения когнитивных ошибок регулятора. Однако, это тяжелее, чем кажется. Например, можно увеличить важность репутации для регулятора, а также продолжительность их пребывания на соответствующей должности.

Когнитивные ошибки обуславливают дополнительные транзакционные издержки любой политической инициативы, в том числе реформ. Это в свою очередь объясняет тот

факт, что многие экономически эффективные реформы зачастую откладываются, а то и вовсе не происходят [2].

Государственные служащие являются работниками, которые выполняют функции, связанные с государственным управлением и чья работа оплачивается из государственного бюджета. Часть государственных служащих связана с процессом выборов, то есть их решения обусловлены их влиянием на вероятность быть избранным на определенную позицию. Другие государственные служащие зависят от решений первых (цепочка может быть длиннее), что в свою очередь влияет на их решения, как это было продемонстрировано, например, в модели Купера и Ковасика [1]. Тот факт, что работа государственных служащих оплачивается из государственного бюджета также определяет особенность условий, в которых они принимают решения. Это связано как с тем, что их деятельность не направлена на прямую на создание прибыли, часть которой идет на оплату их труда; так и с типом деятельности, за которую они получают заработанную плату. Государственные служащие в теории должны действовать в интересах граждан. Если у людей, вступающих на соответствующую должность присутствует естественная мотивация к этому, то получение заработной платы за исполнение данной функции может ее снизить. Это является следствием того, что привнесение монетарного и не только вознаграждения за то, что для человека естественно снижает его внутреннюю потребность в этом [2]. Эмпирические исследования свидетельствуют о том, что естественно мотивированные люди зачастую выбирают службу в государственном секторе, которая оплачивается ниже, чем соответствующие позиции в частном секторе [6]. Существует также много других особенностей, в которых государственные служащие принимают решения. Методы поведенческой экономики способны пролить больше света на то, как данные условия влияют на решения государственных служащих и как достичь наиболее оптимального дизайна настройки стимулов последних. Исследования также показывают, что стимулы, в том числе денежные, действуют по-разному в разных странах [2]. Помимо настройки стимулов, повышение эффективности работы государственных служащих может быть достигнуто путем правильного механизма отбора, то есть механизма, который приводил бы к тому, что люди, мотивация которых приносить пользу обществу в условиях советующего дизайна настройки стимулов максимальна, люди с наивысшей квалификацией и т.д., с наибольшей вероятностью получали бы соответствующие позиции государственных служащих. Также, как отмечалось выше, когнитивные ошибки препятствуют проведению реформ. В отсутствии сильного кризиса значительные изменения в существующей политической парадигме маловероятны. Тогда механизм отбора должен позволять

человеку, способного превзойти данную когнитивную ошибку, занять соответствующую государственную должность.

Люди склонны переоценивать маленькие вероятности и недооценивать большие (теория перспектив). То есть при снижении вероятности до нуля люди склонны переоценивать снижение, а в случае падения вероятности, но не до нуля недооценивать его [4]. Это зачастую делает нас готовыми инвестировать в снижение риска, только если он падает до нуля. Также предпосылка о непрерывности предпочтений часто бывает нарушена, то есть люди склонны переключаться между альтернативами, когда вероятность одного из возможных исходов в одной из альтернатив снижается до нуля, но не переключаются, когда она близка к нулю. Это ведет к экстремальной реакции, когда при падении риска до нуля или даже незначительном росте риска выше нуля.

Можно предположить, что государственные органы обладают большей информацией и возможностями экспертных оценок, чем рядовые граждане, что может позволить им принимать более рациональные решения. К сожалению, они страдают теми же когнитивными ошибками, что и рядовые граждане, в частности систематически уделяют большее внимание худшему варианту развития событий [4]. Оценка риска регулятора часто подвержена ошибке консерватизма. На государственном уровне проявляется также нацеленность на нулевой риск вместо снижения риска. Когнитивная ошибка статуса-кво может быть в некоторой степени объяснена неприязнью людей, в том числе регулятора, к неопределённости, то есть ситуации, когда не только исход точно не известен, но и вероятности возможных исходов неизвестны. Тогда реформы несут новые возможные исходы, вероятности, которые не известны, когда как с текущей политикой связано достаточно наблюдений, чтобы оценить вероятности того или иного исхода.

Еще одна распространенная когнитивная ошибка, последствия которой могут быть особенно существенными для государственных служащих это ошибка эскалации (escalation bias) [7]. Она заключается в том, что когда люди сталкиваются с негативными последствиями своих решений, они ищут оправдания своему решению и поэтому склонны продолжать быть к нему приверженными или даже более приверженными чем раньше. Брокнер, Шоу и Рубин выделили характеристики ситуаций, в которых проявляется ошибка эскалации [8]. Во-первых, инвестиции того, кто принимает решение могут быть интерпретированы как то, что может повысить вероятность достижения поставленной цели, как и невозвратимые затраты. Во-вторых, тот, кто принимает решение с самого начала должен верить в то, что вероятность достижения цели меньше стопроцентной, или, что для достижение стопроцентной вероятности достижения цели затраты были бы непропорционально высокими. В-третьих, тот, кто принимает решения всегда должен

иметь выбор между тем, чтобы продолжать быть приверженным своему изначальному решению или отступить. В-четвертых, тот, кто принимает решения изначально мотивирован экономическими факторами, но затем может стать в большей степени озабочен необходимостью защитить свой изначальный выбор (оправдать свои изначальные инвестиции). В-пятых, приверженность своему решению может достигать такого уровня что эскалация действует на самосохранение.

Критерий успеха в сфере общественных решений отличается от критериев в частном секторе, таких как прибыль. Таким критерием может быть общественное благосостояние, но не данная концепция является в большей степени абстракцией, которую трудно измерить. Это делает восприятие успеха и неудачи в общественном секторе более субъективным и неоднозначным для стороннего наблюдателя.

Давис и Бобко показали, что определение успеха, роль эффекта обрамления (framing effect), а также альтернативы выбора значительно влияют на склонность к когнитивной ошибке эскалации [7]. Когда выбор стоит между тем, чтобы продолжать инвестировать в проект, выбранный предыдущим ответственным за соответствующее решение, и тем, чтобы сохранить деньги в бюджете для других нужд, большая ответственность приведет к выбору второго варианта. Когда обратная связь представлена в позитивном обрамлении, то меньшая ответственность приводит к большей эскалации, и со ответственно большая ответственность к отступлению от первоначального решения. В случае негативного обрамления ситуация может быть обратной. Негативное обрамление значительно повышает вероятность ошибки эскалации. Также состояние аффекта и хорошее настроение могут снижать чувствительность к риску, связанному с приверженностью к первоначальному решению и новым соответствующим инвестициям. Это приводит к усиленной эскалации, то есть большей приверженности к первоначальному решению и большим соответствующим инвестициям.

Так как большая часть литературы о применении методов поведенческой экономики посвящена участникам рынка и их когнитивным ошибкам, это стимулирует политические меры, которые направлены на их корректировку и соответственное вмешательство государства. Тасич [5] подчеркивает односторонность литературы о применении методов поведенческой экономики на тот момент. Как показывают статьи, рассмотренные выше, ситуация с тех пор изменилась, но подобный перекос в начале не мог не сказаться на выводах для проведения разного рода экономических политик.

Решение о регулировании может быть следствием когнитивной ошибки известной как ошибка действия (action bias) [5]. Данная когнитивная ошибка проявляется как склонность излишне реагировать в условиях риска (точный исход не известен, но известен

набор возможных исходов и соответствующие вероятности) и неопределенности (точный исход не известен и не известны вероятности каждого из возможных исходов, но известен набор возможных исходов) и не реагировать вообще. Мы склонны не реагировать вообще, когда совершенно не знакомы с ситуацией. Когда ситуация кажется знакомый более вероятная излишняя реакция. Возможность записать действие на свой счет повышает вероятность когнитивной ошибки действия. Государственные служащие часто сталкиваются с неожиданными, но в целом знакомыми ситуациями, а также могут записать действие на свой счет в глазах избирателей, медиа и т.д. Это делает государственных служащих склонными к когнитивной ошибке действия.

Известно, что наши суждения не независимы от наших целей и мотивов, поэтому мы склонны к рационализации, согласно той точки зрения, которая для нас наиболее предпочтительна [5]. Автор считает, что можно предположить, что в функцию полезности регулятора входит контроль над рынком и влияние их должности в целом. Если регуляторы осознают это, то данный феномен может быть проиллюстрирован и без привлечения методов поведенческой экономики. Однако регуляторы могут этого не осознавать. Тогда, согласно теории поведенческой экономики, это может влиять на принимаемые ими решения, так как влияет на их суждения. Так как большая роль государства на рынке повышает влияние каждого отдельного члена государственного регулятора, а выводы о вмешательстве на рынок основаны на суждениях и интерпретации информации, то регулятор в целом будет склонен к большему вмешательству на рынок.

Другая распространенная когнитивная ошибка государственных служащих заключается в том, что они могут быть склонны придавать больший вес одним факторам, переоценивая их важность. Тогда, они могут действовать не в интересах общества, а в интересах определенных групп. Данное поведение может быть объяснено коррумпированностью государственных служащих, для чего не нужно привлечение методов поведенческой экономики. Однако, если учесть поведенческие особенности, приверженность интересам отдельных групп может быть также объяснена интернализацией ценностей соответствующей группы, если государственный к ней принадлежит, или когда-либо принадлежал [5].

Эмоции являются неотъемлемой частью процесса принятия решений. Они являются не только отвлекающим фактором данного процесса, но во многом помогают принимать решения. Зачастую эмоции обеспечивают кратчайший к решению, заставляя сфокусироваться на основных элементах информации. Однако такие решения не всегда являются лучшими. Все зависит от соотношения потраченного времени и сил на

соответствующее решение и его последствия. Эмоции, частности базовые эмоции, являются сигналами, выработанными в ходе эволюции. Поэтому в ситуациях, к которым нас эволюция не готовила, использовать эмоции для принятия решений не рекомендуется.

Как отмечает Тасич, люди склонны путать хорошие намерения какой-то политики и хорошие последствия. Это является следствием предпосылки, что хорошие намерения рожают политику, у которой будут хорошие последствия, что далеко не всегда соответствует действительности. Таким образом, принимая решения, регулятор зачастую судит свои намерения, а не последствия того или иного решения. Это объясняет наличие политик, последствия которых очевидны плохи на практике, но которые продолжают продвигать, так как они мотивированы хорошими намерениями (например, минимальная зарплата).

Вера в идею того, что вмешательство государства может улучшить ситуацию на рынке может быть отчасти объяснена склонностью к регулированию, отмеченной выше и иллюзией обладания достаточного понимания того, как функционирует рынок [5]. Таким образом проявляется когнитивная ошибка самоуверенности, которая в данном случае заключается не только оценке своих знаний и возможности прогнозирования, но и непосредственного поднимания рыночных механизмов. Это также связано с иллюзией глубины нашего понимания комплексных феноменов, то есть с тем, что мы склонны систематически переоценивать наше понимание сложных явлений. В случае, когда мы ничего не знаем о каком-то феномене, мы легко признаем нашу некомпетентность. Однако, когда мы обладаем какими-то знаниями, мы склонны переоценивать их глубину. Рынок является как раз таким феноменом. Это комплексное явление, некоторые закономерности функционирования которого лежат на поверхности. Можно предположить, что это ведет к тому, что регуляторы, которые верят в том, что могут улучшить ситуацию на рынке, будут в большей степени стремиться занять соответствующую должность, что приведет смещенному представительству суждений в регулирующем органе. Мы можем предсказать с определенной точностью направления эффектов, к которым приводят разные экономические факторы, но наша возможность определить их размах серьезно ограничена. Это ставит под сомнение принцип взвешенного подхода, применяемый в конкурентной политике, который подразумевает сопоставление выгоды и издержек от того или иного поведения компании. На поверхности экономика выглядит достаточно понятной системой, поддающейся управлению. Нам необходимо больше знаний, чтобы понимать, что мы не обладаем достаточным знанием. Сферы, в которых мы обладаем частичным, но недостаточным знанием, являются наиболее подвержены к проявлению самоуверенности. То есть регуляторы зачастую не только не обладают достаточной информацией,

компетенцией, осведомленностью и пониманием, но и не знают об этом. При этом наши знания и понимание того, как функционирует экономика, и как устроен мир в целом, гораздо ниже знаний аккумулированных в давно появившихся институтах. Тогда естественный процесс через институциональный механизм приведет к лучшему результату, чем решение одного или нескольких человек. В отсутствии механизма конкуренции оценка регулирования остается за политическим процессом, который в свою очередь может быть не таким эффективным. Тот факт, что мы имеем дело с постоянными регулирующими практиками, которые не имеют положительного эффекта, означает, что проблема не в единичных ошибках, а в систематической иллюзии того, что рынок возможно эффективно регулировать.

На основании проведенного анализа была сформирована таблица, в которой отражены основные когнитивные ошибки, которым могут быть повержены государственные служащие, а также их последствия для осуществляемой ими политики (см. Таблица 1).

Таблица 1 – Когнитивные ошибки и эффекты для регулирования

Когнитивная ошибка	Описание	Эффекты для регулятора
Эвристика доступности	Событиям, которые легко приходят на ум (например, потому, что недавно случились) придается больший вес/они кажется более вероятными.	Излишнее регулирование.
Ошибка суждения «задним числом»	Если событие уже произошло, кажется, что оно изначально было более вероятным и даже неизбежным.	Если событие привело к причинению ущерба, регулятор с большей вероятностью установит, что было нарушено законодательство.
Миопия	Слишком высокий коэффициент дисконтирования будущих выигрышей по сравнению с текущими издержками.	Реализация мер политики, которые будут нацелены на краткосрочные, а не долгосрочные эффекты.
Ошибка подтверждения	Доводы, которые не подтверждают уже сформировавшегося мнения, не берутся в расчет.	Регуляторный курс будет сопротивляться изменениям, даже имея доказательства его неэффективности.
Оптимизм	Переоценка вероятности наступления благоприятного исхода.	Переоценка вероятности успеха регуляторной инициативы.
Смещение в пользу статус-кво	Приверженность статус-кво, даже если это не соответствует рациональному поведению.	Регуляторная инерция и зависимость от траектории предшествующего развития.

Таблица 1 – Продолжение

Когнитивная ошибка	Описание	Эффекты для регулятора
Смещение к действию	Если ситуация кажется знакомой, действовать даже тогда, когда это нерационально; если ситуация незнакома (связана с высокой неопределенностью), не действовать, даже если действовать рационально.	Регулятор скорее действует в условиях первого сценария. Результат – излишнее регулирование там, где оно не нужно (если проблема возникает, значит, нужно регуляторное вмешательство).
Мотивированные суждения	Склонность индивидов рационализировать те свои мнения и выводы, которые изначально формируются или предпочитают по другим мотивам.	Регулятор может развить подробную аргументацию, убеждая самого себя в необходимости регуляторного вмешательства, если осуществить такое вмешательство для него выгодно.
Иллюзия фокусировки	Возникает при фокусировании внимания на влиянии какого-то одного фактора на общий исход процесса, в результате чего значимость этого фактора для результата переоценивается.	«Когнитивный захват регулятора» - регуляторы когнитивно интернализуют взгляды группы интересов, поскольку возвращаются с их представителями в одних профессиональных и социальных кругах. На примере господдержкой крупнейших банков в США во время кризиса: в случае спасения банков регуляторами движут не эгоистические мотивы, а неспособность увидеть более широкую картину – ведь ими интернализованы взгляды участников этого рынка. Иллюзия фокусировки проявляется в том, что регуляторы концентрируются на спасении регулируемого ими сектора как на наиболее важном аспекте функционирования экономики, не принимая во внимание эффекты в других областях.

Таблица 1 – Продолжение

Когнитивная ошибка	Описание	Эффекты для регулятора
Эвристика аффекта	Эмоции, которые индивид испытывает в связи с действием, становятся для него эвристикой при принятии решений. Частный случай - эвристика намерения (intention heuristic), при котором суждение о действии выносится по намерениям, с которыми оно осуществляется.	Склонность общества и регуляторов оценивать меры политики по их целям, а не по их последствиям – особенно в ситуациях, вызывающих сильные эмоции, таких как здравоохранение и законодательство о минимальной заработной плате. Недоверие к рынкам, где каждый преследует эгоистический интерес.
Иллюзия компетентности	Склонность индивидов переоценивать свои когнитивные способности. Излишняя уверенность в собственной возможности влиять на окружающую среду.	Излишняя уверенности в собственной возможности оказать влияние на экономику, воздействовать на конкретную проблему и предусмотреть все возможные последствия. Регулятор может переоценивать уровень своего понимания проблемы и свою способность выработать ее оптимальное решение.

Источники: [5], [9]. Приводится по [10].

Заключение

Поведенческие аспекты действий регулятора имеют значение, поскольку способны оказывать влияние на результаты проведения экономической политики. Данная проблема становится особенно важной в ситуации, когда поведенческая экономика все более детально выявляет механизмы, с помощью которых разработчик «архитектуры выбора», к которым относятся и регуляторы, может существенно повлиять на поведение потребителей. На сегодняшний день нет причин предполагать, что государственные служащие не подвержены тем же или многим из тех же когнитивных ошибок и других проявлений ограниченной рациональности, что и потребители (хотя данный вопрос нуждается в дополнительном исследовании, поскольку на текущем этапе крайне мало разработан). В связи с этим возникает вопрос, насколько существующие механизмы принятия решений приспособлены к устранению эффектов ограниченной рациональности государственных служащих.

В связи с этим появляется необходимость в дополнительном исследовании факторов, влияющих на решения госслужащих, особенностей их стимулов и внутренней мотивации, а также возможных последствий их ограниченной рациональности для экономической политики в целях разработки оптимальных систем их стимулирования.

Список использованных источников

- 1 Cooper J. C., Kovacic W. E. (2012) Behavioral economics: implications for regulatory behavior // *Journal of Regulatory Economics*, vol. 41 (1), pp. 41-58
- 2 Schnellenbach, J., Schubert, C. Behavioral political economy: A survey // *European Journal of Political Economy*, 2015, 40, pp. 395–417
- 3 Mas-Colell, A., Whinston, M., Green, J., *Microeconomic Theory* // Oxford University Press. 1995
- 4 Viscusi, W.K., Gayer, T. Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy // *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2015, 973.
- 5 Tasic, S. Are Regulators Rational? // *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, 2011, vol.17(1).
- 6 Georgellis, Y., Iossa, E., Tabvuma, V., Crowding out intrinsic motivation in the public sector // *J. Public Adm. Res. Theory*, 2011, 21, pp. 473–493.
- 7 Davis, M.A. Bobko, P. Contextual effects on escalation processes in public sector decision making // *Organizational behavior and human decision processes*, 1986, 37, pp. 121-138.
- 8 Brockner, J., Shaw, M. C., Rubin, J. Z. Factors affecting withdrawal from an escalating conflict: Quitting before it's too late // *Journal of Experimental Social Psychology*, 1979, 15, pp. 492-503.
- 9 Cooper J. Behavioral Economics and Biased Regulators. Mercatus on Policy Series working paper, George Mason University. 2013
- 10 Pavlova, N S and Shastitko, Anastasia, Поведенческие Аспекты Действий Регулятора (Behavioral Aspects of the Regulator's Actions) (May 19, 2017). [Электронный ресурс] SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2970970>