

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

Павлова Н.С., Шаститко А.А.

Поведенческие аспекты действий регулятора

Москва 2017

Аннотация. Выводы многих исследований из области поведенческой экономики привели к широкому распространению мнения, что проблему эффектов ограниченной рациональности на рынках можно решить посредством правильной разработки меню доступных потребителю опций. Разработка такого меню ложится на плечи регуляторов. Однако встает вопрос, насколько сами регуляторы, в свою очередь, ограниченно рациональны, и насколько они мотивированы разрабатывать оптимальные меню контрактов, обеспечивающие максимум общественного благосостояния, учитывая, что их разработка сопряжена с издержками. Данная работа систематизирует основные проявления ограниченной рациональности, которые могут оказывать влияние на принятие решений регуляторами. На основании анализа предпринята попытка дать ответ на два вопроса: существует ли потребность и возможность учета ограниченной рациональности госслужащих при моделировании действий регулятора и требуется ли разработка специальных практических мер для нивелирования выявленных эффектов.

Ключевые слова: поведенческая экономика, когнитивные ошибки, государственное регулирование, стимулы госслужащих

Павлова Н.С. старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

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 2016 год.

Содержание

Содержание	3
Введение.....	4
1 Поведенческие аспекты принятия решений госслужащими: постановка проблемы и современное состояние исследований	5
2 Эффекты когнитивных ошибок при принятии решений госслужащими	7
3 Когнитивные ошибки в действиях регулятора: нужны ли новые подходы?	10
Заключение	12
Список использованных источников	13

Введение

Понимание того, как именно стоит моделировать и подходить к прогнозированию поведения сотрудников бюрократических структур, менялась постепенно. Мысль о том, что чиновники должны руководствоваться в своем поведении целью максимизации общественного благосостояния – а, следовательно, именно так и можно моделировать их поведение – трансформировалась в понимание, что проблема принципала-агента, какими бы ни были намерения принципала, может привести к значительным искажениям в поведении тех, кто непосредственно исполняет работу. В 60-70-х гг. (а в сфере антитраста, как отмечается в работе [Tollison, 1985], этот период наступает несколько позже) теория общественного выбора убедительно демонстрирует, что собственные интересы принципалов могут не совпадать с целями максимизации общественного благосостояния, и принятие данного факта во внимание позволяет сравнительно лучше объяснять и прогнозировать явления, происходящие в сфере государственного управления. Наконец, поведенческая экономика позволяет нам осознать, что даже при правильно заданных целях и соответствующим образом настроенных стимулах (т.е. при контроле на оппортунистическое поведение), ограниченная рациональность индивидов, трактуемая через призму когнитивных ошибок, все равно способна вызвать разночтения между фактическим и желаемым результатами государственного регулирования.

Однако есть существенная разница между тем, чтобы использовать данные выше аргументы в качестве гипотез *ad hoc* - для того, чтобы объяснять, почему результат государственной политики в итоге оказался отличным от того, который изначально задумывался, - и тем, чтобы изначально закладывать в качестве предпосылки при институциональном проектировании понимание мотивации агента как в той или иной степени склонного к оппортунистическому поведению и ограничено рационального. Последний подход дает возможность¹ изначально предусмотреть некие компенсирующие механизмы для нежелательных форм поведения и встроить их в систему. Именно поэтому более реалистичные предпосылки, причем сформулированные на основе комплексного понимания проблемы, могут помочь улучшить эффективность системы при ее проектировании.

¹ Дает возможность, но не гарантирует, учитывая, что и агент, осуществляющий институциональное проектирование, не обладает иммунитетом от оппортунизма и ограниченной рациональности.

1 Поведенческие аспекты принятия решений госслужащими: постановка проблемы и современное состояние исследований

Говоря об эмпирических подходах к изучению деятельности госслужащих, используемых в экономической литературе, можно выделить три основных направления:

1) проверка гипотез о стимулах госслужащих на основании результатов их деятельности.

Фактически, речь идет о методологическом подходе в духе предложенного М. Фридманом в статье «Методология позитивной экономической науки» [Friedman, 1953]: если на основе сформулированных предпосылок о мотивах и поведении сотрудника удастся спрогнозировать результат его работы, то предпосылки признаются правильными. Ярким примером такой работы в сфере антитраста является исследование [Faith, Leavens, Tollison, 1982], в котором проверялась возможность политиков влиять на принятие решений сотрудниками антимонопольного органа. Проанализировав, с какой частотой антимонопольный орган закрывал расследования против компаний, базировавшихся в разных штатах, исследователи пришли к выводу, что дела закрываются чаще (и разница статистически значима) в отношении компаний из штатов, сенаторы из которых входят в бюджетные комитеты, принимающие решения о финансировании антимонопольного органа.

2) проверка гипотез о поведении чиновников на основании изучения информации, полученной от самих чиновников.

Данный подход развивается на стыке экономики и социологии. Анализ основывается на данных, полученных в ходе исследования характеристик самих сотрудников, в том числе путем интервьюирования и анкетирования [Weaver, 1977; Katzmann, 1980];

3) поведенческие исследования поведения чиновников.

Подход связан с экспериментальной и поведенческой экономикой и развивается на стыке экономики, биологии, социологии и психологии. Однако в случае с поведением госслужащих речь идет чаще всего не о самостоятельных экспериментах, а об использовании полученных в других исследованиях знаний о когнитивных ошибках (проверенных экспериментально, но с участниками, не являющимися госслужащими) для формулировки гипотез о возможных особенностях поведения чиновников.

Как известно, на результатах поведенческой экономики исследователи достаточно часто базируют вывод о необходимости государственного вмешательства, которое бы обеспечило коррекцию нерационального поведения индивида, «подтолкнув» (nudging) его

к оптимальному выбору. Интересно, что возможность нерационального поведения регуляторов при этом чаще всего если не совсем выводится за скобки анализа, то рассматривается как некое дополнительное соображение, над которым можно было бы подумать, но которое не отменяет необходимости патерналистского вмешательства.

Действительно, ряд обзоров последних лет, посвященных попыткам упорядочить имеющиеся представления о характере и роли когнитивных ошибок в деятельности чиновников, демонстрируют, что данная проблематика является критическим образом недоисследованной [Schnellenbach, Schubert, 2014; Tasic, 2011]. Вместе с тем, учет поведенческих факторов только в действиях регулируемых субъектов при игнорировании тех же факторов в действиях регулятора представляется не только методологически непоследовательным, но и создает серьезные риски в практической деятельности.

Среди работ, специально посвященных поведенческим аспектам принятия решений политиками и чиновниками, основной подход – попытка переноса уже известных из других работ когнитивных ошибок в реалии политического или бюрократического принятия решений. Такие работы предполагают чаще всего теоретическую интерпретацию ошибок и их последствий в терминах выбранной области исследования (о факторах, усугубляющих влияние таких ошибок для случая чиновников, см. [Glaeser, 2006; Schnellenbach, 2012]; для анализа поведения политиков в случае международных конфликтов – см. [Kahneman, Renshon, 2009]).

Однако есть отдельные работы, где исследование включает построение специальных экспериментов для проверки гипотез о действии когнитивных ошибок именно в связи с проблемами принятия решений политиками и чиновниками. Так, работа [Kuehnhanss, Heyndels, Hilken, 2015] посвящена влиянию эффекта обрамления (framing effect) при принятии решений о выработке экономической политики. Для проверки гипотез о том, как framing влияет на склонность индивида к выбору более или менее рискованных вариантов экономической политики, авторы сконструировали эксперимент по модели известного эксперимента [Tversky, Kahneman, 1981] «Азиатская эпидемия». В исследовании участвовали студенты и эксперты (включая определенную долю чиновников). В работе анализировался ряд вопросов: влияет ли эффект обрамления на выбор более или менее рискованных вариантов (гипотеза: влияет, причем при положительном обрамлении выбирается скорее менее рискованная опция), каков будет характер влияния (гипотеза: эффект будет скорее выражаться не в смене предпочтений большинства (как в оригинальном эксперименте), а в сохранении предпочтений большинства, но изменении

общей доли приверженцев выбранного большинством варианта²); будут ли эксперты более подвержены эффекту, чем «новички»; какие характеристики эксперта, говорящие о его квалификации, окажут значимое влияние на выбор более или менее рискованных вариантов. Первые две гипотезы в целом подтверждаются (подробнее [Kuehnhanss, Heyndels, Hilken, 2015, с.365]). Относительно подверженности экспертов эффекту обрамления авторы в целом делают вывод, что она значимо не отличается от подверженности тому же эффекту индивидов, не являющихся экспертами; при этом не удалось выявить и отдельных характеристик квалификации эксперта, которые бы оказывали устойчивое влияние на подверженность эффекту обрамления.

2 Эффекты когнитивных ошибок при принятии решений госслужащими

С. Тасич [Tasic, 2011] на основании анализа существующей литературы систематизирует основные проявления ограниченной рациональности, которые могут быть свойственны регуляторам и приводить к снижению эффективности принятия ими решений: это смещение к действию (action bias), мотивированные суждения (motivated reasoning), иллюзия фокусировки (focusing illusion), эвристика аффекта (affect heuristic), иллюзия компетентности (competence illusion). Дж. Купер [Cooper, 2013], помимо некоторых из указанных когнитивных ошибок, также приводит эвристику доступности (availability heuristic), ошибка суждения «задним числом» (hindsight bias), миопия/гиперболическое дисконтирование (myopia/hyperbolic discounting), ошибка подтверждения (confirmation bias), излишний оптимизм (optimism), смещения пользу статус-кво (status quo bias). Следуя удобной форме представления данных ошибок и их эффектов, предложенной Дж. Купером [Cooper, 2013, с.4], рассмотрим, как данные когнитивные ошибки могут проявляться в действиях регулятора.

² Данная гипотеза связана с тем, что в отличие от оригинального эксперимента, ставки значительно снижены: речь идет не о человеческих жизнях, а о перераспределении богатства. Как показывают другие эксперименты с такими ставками, если в оригинальном эксперименте framing менял предпочтения большинства (с точки зрения выбора более рискованной или менее рискованной опции), то в ситуации сниженных ставок большинство продолжает выбирать один и тот же сценарий по степени риска, но доля людей, поддерживающих его, меняется (например, растет с 60% до 80%) [Kuehnhanss, Heyndels, Hilken, 2015, с. 362]

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
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 [Patt, Zeckhauser, 2000]	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 [Kunda, 1990]	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 [Kahneman et al., 2006]	«Когнитивный захват регулятора» - регуляторы когнитивно интернализируют взгляды группы интересов, поскольку вращаются с их представителями в одних профессиональных и социальных кругах [Buiter, 2008]. 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.
Эвристика аффекта	Эмоции, которые индивид испытывает в связи с действием, становятся для него эвристикой при принятии решений [Slovic et al., 2002]. Частный случай - эвристика намерения (intention heuristic) [Friedman et al., 2005], 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: составлено по [Cooper, 2013], [Tasic, 2011]

С учетом указанных проявлений ограниченной рациональности чиновников, можно говорить о наличии определенных оснований сомневаться в том, что согласно концепции либертарианского патернализма политики и чиновники смогут «подталкивать» индивидов к оптимальным решениям.

3 Когнитивные ошибки в действиях регулятора: нужны ли новые подходы?

С учетом изложенного, закономерно появляется два основных вопроса:

- 1) можно ли учесть когнитивные ошибки регуляторов в теоретическом анализе для улучшения предсказательной силы моделей;
- 2) какие практические меры можно предпринять для минимизации эффектов когнитивных ошибок регуляторов.

Относительно первого вопроса необходимо обратить внимание на следующее. В части теории фирм в настоящее время по-прежнему является дискуссионным вопрос о том, насколько индивидуальные когнитивные ошибки сказываются на действиях фирм. Согласно одной точке зрения, для фирм - в отличие от индивидов - существуют специальные внутренние и внешние механизмы, которые «гасят» проявления когнитивных ошибок отдельных сотрудников и собственников. Внутренние процедуры согласования решений позволяют избежать проявлений индивидуальных ошибок. Фирмы имеют возможность нанять экспертов по отдельным вопросам для принятия оптимальных решений. Наконец, если в результате ограниченной рациональности сотрудников фирма начнет отклоняться от стратегии максимизации прибыли, рыночные силы приведут к ее уходу с рынка (т.е. рынок, жестоко наказывая за отклонение от рациональной стратегии, задает соответствующие стимулы). Согласно второй точке зрения, на практике часто наблюдается, как фирмы отклоняются от стратегии максимизации прибыли – и это вполне может быть результатом аккумуляции когнитивных ошибок ее менеджеров. Аналогично, вопрос о том, насколько внутренняя и внешняя среда регулирующих органов позволяют нивелировать эффекты когнитивных ошибок индивидов, является дискуссионным.

При этом, анализируя перечисленные выше проявления ограниченной рациональности и их эффекты для регулирования, мы можем видеть, что они не оказываются неожиданными с точки зрения современных теорий государственного регулирования. Склонность регуляторов к излишней активности, переоценка собственных

возможностей и ориентация на краткосрочные результаты – факты, давно известные и теоретикам, и практикам. При этом «когнитивный захват регулятора» и «захват регулятора» в более традиционном понимании (см., напр., [Stigler, 1971]) по своим последствиям, а не мотивам, могут быть практически неразличимы – а значит, привычные модели вполне могут использоваться и для учета последствий когнитивных ошибок госслужащих.

Примером, подтверждающим данный тезис, является работа [Cooper, Kovacic, 2012]. В ней авторы ставят своей целью показать, как определенные эвристики и миопия заставляют регуляторов выбирать меры политики, которые скорее будут способствовать достижению целей контролирующих их политиков (краткосрочные), чем цели максимизации общественного благосостояния (долгосрочные). Конструируя модель, в которой регулятор вынужден находить оптимальный баланс между двумя этими целями, авторы тем не менее оказываются вынуждены признать, что на уровне модели различий между когнитивными ошибками и намеренным оппортунизмом агента по отношению к принципалу наглядно продемонстрировать не удастся: «Поскольку эффекты ограниченной рациональности и желания получать вознаграждения от политиков работают в одном направлении, в нашей модели оказывается невозможно выделить эти эффекты отдельно. Даже не подверженный ошибкам регулятор имеет стимул выбирать популистские меры политики ради политических вознаграждений, которые следуют за быстрые действия, особенно при ограниченных горизонтах планирования» [Cooper, Kovacic, 2012, с. 46].

Что касается практики выработки регуляторных мер, то представляется, что на сегодняшний день уже существует определенный инструментарий, который позволяет бороться с тенденциями к излишнему регулированию. Именно для борьбы с этим явлением, в частности, процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ) предусматривает в качестве обязательного элемента оценку наряду с другими альтернативами альтернативы сохранения статус-кво, и вводит презумпцию отсутствия регулирования как изначально оптимального варианта решения проблемы.

Заключение

Понимание природы когнитивных ошибок государственных служащих и теоретическое осмысление их последствий нуждаются в дальнейшем развитии. На сегодняшний день существует недостаточно экспериментальных работ, которые бы исследовали именно когнитивные ошибки госслужащих (а не, к примеру, студентов), и фокусировались бы на выявлении специфических проявлений ограниченной рациональности у данной группы индивидов.

Теоретические попытки моделирования последствия ограниченной рациональности регуляторов сталкиваются с тем, что вынуждены моделировать их через определенный промежуточный результат, который сложно отличить от результата проявлений оппортунизма. В то же время, совпадение эффектов когнитивных ошибок и оппортунистического поведения дает основания продолжать использовать «традиционные» модели регуляторов, не испытывая потребности в их корректировке исходя из результатов поведенческих исследований.

Однако разный подход к объяснению причин одних и тех же последствий влияет на выбор оптимальных мер по нивелированию нежелательных эффектов. Говоря условно, борьба с причинами захвата регулятора может подразумевать создание дополнительных механизмов обеспечения независимости регуляторов от групп специальных интересов; в то же время борьба с причинами когнитивного захвата регулятора может быть осуществлена через информирование индивидов о наличии подобного эффекта, проведение специальных тренингов и аналогичные меры. В условиях же, когда о причинах отклонения от цели максимизации общественного благосостояния сложно судить, целесообразно использовать меры, которые могут позволить снизить отрицательные эффекты для обоих случаев.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Buiter, W. [2008] Lessons from the North Atlantic Financial Crisis // Paper presented at the conference "The Role of Money Markets" organized by Columbia Business School and the Federal Reserve Bank of New York
2. Cooper J. [2013] Behavioral Economics and Biased Regulators. Mercatus on Policy Series working paper, George Mason University.
3. Cooper J., Kovacic W. Behavioral Economics: Implications for Regulatory Behavior // Journal of Regulatory Economics, February 2012, Volume 41, No. 1, pp 41-58
4. Friedman, M. [1953] The Methodology of Positive Economics. Essays in Positive Economics, ed. by Friedman, M. // Chicago: University of Chicago Press.
5. Friedman, Popper, Weber, Hayek [2005] The Epistemology and Politics of Ignorance // Critical Review 17(1-2).
6. Glaeser, E.L. [2006] Paternalism and psychology // University of Chicago Law Review, 73. pp. 133-156.
7. Kahneman D., Renshon J. [2009] Hawkish Biases. Thrall, T., Cramer, J. (eds.), American Foreign Policy and the Threat of Fear: Threat Inflation Since 9/11 // New York: Routledge, pp. 79-96.
8. Kahneman, D., Krueger, A., Schkade, D., Schwarz, N., Stone, A. [2006] Would you be happier if you were richer? A focusing illusion // Science 312 (5782). pp. 1908–1910.
9. Kuehnhanss, C., Heyndels, B., Hilken, K. [2015] Choice in politics: Equivalence framing in economic policy decisions and the influence of expertise // European Journal of Political Economy, Vol. 40(B), pp. 360–374.
10. Kunda, Z. [1990] The case for motivated reasoning // Psychological Bulletin, 108, pp. 480-498.
11. Patt, A., Zeckhauser, R. [2000] Action bias and environmental decisions // Journal of Risk and Uncertainty. Vol. 21. pp. 45–72.
12. Schnellenbach, J. [2012] Nudges and norms: On the political economy of soft paternalism // European Journal of Political Economy, 28, pp. 266-277.
13. Schnellenbach, J., Schubert, C. [2014] Behavioral Political Economy: A Survey. // CESIFO Working paper. no. 4988.

14. Slovic, P. Finucane, M., Peters, E., MacGregor D.G. [2002] The Affect Heuristic. Gilovich, T, Griffin, D., Kahneman, D.,. Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment // Cambridge University Press. pp. 397–420.
15. Stigler G. [1971] The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics and Management Science. Vol. 2 (1)
16. Tasic, S. [2011] Are Regulators Rational? // Journal des Economistes et des Etudes Humaines. 17(1). <http://ssrn.com/abstract=2492608>
17. Tollison, R. D.[1985] Public Choice and Antitrust // Cato Journal 4(3). pp. 905–16
18. Tversky, A., Kahneman, D. [1981] The Framing of Decisions and the Psychology of Choice // Science, Vol. 211(4481)