

Вильям А. Нисканен

БЮРОКРАТЫ И ПОЛИТИКИ*

William A. Niskanen
BUREAUCRATS AND POLITICIANS

Вся гостиница страдает болезнью под названием «единственная игра в городе». Если она вам не нравится, тем хуже для вас. Она имеет побочную инфекцию, носящую название «никакой собственности». Другими словами, администрация имеет обязанности, но бездействует.

Джон Д. Мак-Дональд¹

Введение

Пять лет назад я закончил рукопись, опубликованную под названием «Бюрократия и представительное правление».² Эта книга являлась попыткой согласовать теперь уже ставшую общепризнанной теорию спроса на услуги предста-

* *Journal of Law and Economics*, 1975, Vol. 18, no. 3. P. 617–643. : Niskanen W. A. *Bureaucracy and Public Economics*. 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar, 1996, pp. 243–268.

¹John D. MacDonal, *The Turguoise Lament* (1973), p. 220.

²William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (1971).

«government»

« »

(

).

«

«government»

(

).

вительного правительства с новой теорией бюрократического предложения; она вызвала незначительный интерес, некоторое недопонимание и послужила толчком для последующих полезных исследований. В данной статье подытожены мои размышления по поводу данной книги и выводы из нескольких эмпирических исследований, касающихся некоторых взятых из нее предположений.

Эти размышления, как и перспективы книги, основаны на комбинации личного опыта, комментариев и вкладов других исследователей, имеющих эмпирических исследований.³ В первой части данной статьи изложены в общих чертах несколько изменений, которые я предлагаю внести в мою раннюю теорию бюрократии и представительного правительства. В части II суммирован ряд относящихся к данному вопросу эмпирических выводов.

3

(Earl Thompson, «Book Review», *Journal of Economic Literature* 11, 1973, . 950), (Jean-Luc Migué and Gérard Bélanger, «Toward a General Theory of Managerial Discretion», *Public Choice*, 17 (Spring 1974), . 27), (Albert Breton and Ronald Wintrobe, "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau", *Journal of Political Economy*, 83, (1975), . 195).

(Armen Alchian and Harold Demsetz, «Production Information Costs, and Economic Organisation», *American Economic Review* 62 (1972), . 777)

(Seymour Neustein)

I. Изменения в теории

Моя теория представляет отношение между первичным бюро и контролирующей его группой в правительстве как двустороннюю монополию. Бюро «продает» свои услуги только правительству, а правительство «покупает» услуги только у бюро. Однако данный рынок скорее включает обмен некоего выпуска на бюджет, чем продажу по цене за единицу продукции. В условиях любой подобной двусторонней монополии выпуск в некоторых пределах неопределим, если не определены условия, влияющие на договоренность между обеими сторонами. Моя модель бюрократического предложения определяет только предпочитаемый бюро выпуск, основываясь на допущении, что бюро действует с целью максимизации своего бюджета. Выпуск, который предпочитает правительство, определяется исходя из традиционных моделей правила большинства или из моей специальной модели принятия решений комитетом «высокого спроса».

Два основных пункта, по которым критикуется моя теория, состоят в следующем: (1) максимизация бюджета, осуществляемая бюро, не обязательно совместима с максимизацией полезности бюрократами и (2) в данной теории не разработаны условия равновесного выпуска, заключенного между предпочитаемым бюро выпуском и выпуском, предпочитаемым правительством. Оба критические замечания верны и существенны; они побудили меня предложить внести в теорию изменения, кратко изложенные в данном разделе.

А. Максимизирующие полезность бюрократа. Моя прежняя модель бюрократического предложения начинается с допущения, что бюрократы действуют с целью максимизации своего бюджета. Хотя я выдвинул несколько возможных аргументов для данного максимизируемого показателя, я не вывел их из более общей схемы максимизации полезности.⁴

⁴

Robert Staaf «The Public School System in Transition», *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Thomas E. Borcharding, ed., 1975).

Эрл Томпсон⁵ справедливо предположил, что это приведет к неудачному двухинтервальному решению: бюро совершенно эффективно при равновесных выпусках, для которых предельная ценность для правительства положительна и неэффективны только при выпусках, где эта предельная ценность равна нулю. Этот вывод кажется наиболее несовместимым с представлениями о бюрократическом поведении, включая мое.

Жан-Люк Миге и Жерар Беланже⁶ предложили метод, одновременно обобщающий и упрощающий данную модель, который позволяет разрешить проблему этой несовместимости.⁷ Они разработали модель бюрократической свободы действий, основанную на допущении, что бюрократ максимизирует цель, выраженную в его «дискреционном бюджете» (это разница между его общим бюджетом и минимальной затратой на производство ожидаемого выпуска) и выпуске бюро. Данная модель приводит к общему выводу о том, что бюджет бюро всегда слишком велик, а выпуск обычно слишком велик. Одна крайность имеет место, если бюрократы не ценят выпуск, то его уровень будет правильным, но он будет произведен наиболее неэффективно. Другая, – если бюрократы не ценят дискреционный бюджет, то уровень выпуска будет слишком велик, но выпуск будет произведен эффективно; таково заключение из моей ранней модели. Миге и Беланже пошли в правильном направлении, но им также не удалось вывести максимизируемый показатель бюрократа из точной модели максимизации полезности в конкретной институциональной среде. Это первая проблема, которую нужно решить.

Рассмотрим работу руководителя отдельного бюро со следующей функцией полезности:

$$U = \alpha_1 Y^{\beta_1} P^{\gamma_1} \quad (\text{A.1}),$$

где Y – текущая ценность дохода бюрократа от его поста, а P – ряд неденежных офисных блага от его поста; P

⁵ Earl Thompson, . . . 3.

⁶ Jean-Luc Migué and Gerard Bélanger, . . . 3.

⁷

, «Comment», *Public Choice* 17 (Spring 1974), p. 43.

включает свободное время, социальные и физические удобства его положения, уважение других и т.д. В данной формулировке не предполагается, что бюрократ имеет какие-либо непосредственные предпочтения, касающиеся бюджета, выпуска или эффективности бюро. Параметры этой функции полезности могут быть разными для каждого бюрократа, хотя общая структура вознаграждений, возможно, приводит к тому, что группа бююкратов имеет сравнительно высокое предпочтение в отношении офисных благ.

Зависимость между условиями, ценимыми бюрократами, и функционированием бюро определяется структурой вознаграждения в учреждении, которая установлена контролирующей правительственной группой. Эта структура вознаграждения является общей для всех потенциальных кандидатов на конкретный пост, хотя она может изменяться в зависимости от поста. Структура вознаграждений определяется уравнениями:

$$Y = \alpha_2 Q^{\beta_2} (B - C)^{\gamma_2} \quad (\text{A.2})$$

и

$$P = \alpha_3 Q^{\beta_3} (B - C)^{\gamma_3} \quad (\text{A.3})$$

где Q – выпуск бюро, B – максимальный бюджет, который одобрила бы контролирующая правительственная группа, C – минимальные затраты на выпуск бюро, а $(B - C)$ является, таким образом, «дискреционным бюджетом» бюро.

Общая структура трех уравнений с А.1 по А.3 могла бы использоваться для анализа поведения менеджеров в экономической организации любого типа. Конкретная теория бююкратического поведения должна основываться на характеристиках структуры вознаграждения в бююкратической среде. Отличительной чертой структуры вознаграждения для менеджеров в фирме, стремящейся к получению прибылей, является относительно высокая величина параметра γ_2 . В противоположность этому, структура вознаграждений бюрократа характеризуется относительно низкой величиной параметра γ_2 . Бююкрат не может присвоить дискреционный бюджет бюро в качестве личного дохода, за исключением

продвижения на более высоко оплачиваемую должность.⁸ Однако параметры β_2 , β_3 , γ_3 в бююкратической среде относительно выше.

Поставив уравнение для Y и P в функцию полезности и упростив его, мы получим следующее выражение функции полезности через Q и $(B - C)$:

$$U = \alpha Q^{\beta} (B - C)^{\gamma} \quad (\text{A.4})$$

где

$$\alpha = \alpha_1 \alpha_2^{\beta_1} \alpha_3^{\gamma_1}$$

$$\beta = \beta_1 \beta_2 + \gamma_1 \beta_3$$

$$\gamma = \beta_1 \gamma_2 + \gamma_1 \gamma_3$$

Дискреционный бюджет $(B - C)$ бюро, конечно, также является функцией выпуска бюро. Используя те же их соотношения, что и в моей ранней модели, получим

$$\beta = \alpha Q - bQ^2, \quad (\text{A.5})$$

$$C = cQ + dQ^2, \quad (\text{A.6})$$

и

$$(B - C) = (a - c)Q - (b + d)Q^2 \quad (\text{A.7})$$

⁸

Бюджетная функция А.5, конечно, является интегралом функции спроса, с которой бюро приходится иметь дело во всем диапазоне выпуска. В этом месте стоит сделать отступление от сути функции спроса, с которой сталкивается бюро, чтобы прояснить прежнее недоразумение. Эта функция спроса, за исключением особых обстоятельств, не представляет совокупный спрос правительства на поставляемую бюро услугу. При любой предельной ценности услуги требуемый от бюро выпуск есть весь пользующийся спросом выпуск за вычетом выпуска, который мог бы быть предложен из другого источника, или оценочная величина выпуска, который мог бы быть предоставлен этим бюро с другой командой управляющих. Таким образом, при наличии сколько-нибудь эффективной конкуренции со стороны других источников предложения или другой команды управляющих функция спроса, с которой сталкивается бюро, будет одновременно ниже и эластичнее, чем функция совокупного спроса на данную услугу. В свою очередь бюро может присвоить не весь излишек потребителя за оказанную услугу, а только ту его часть, которая представляет собой монопольную ренту бюро или действующей в настоящее время команды управляющих этим бюро. В пределе, если правительство может закупить услугу другой организации или того же самого бюро, но руководимого другой командой управляющих, при постоянных затратах на единицу выпуска, то функция спроса, с которой имеет дело бюро, при данных удельных затратах будет горизонтальной, а бюджет бюро будет линейной функцией выпуска.

Подстановка А.7 в А.4 дает следующую функцию полезности бюрократа, определяемую только в терминах выпуска бюро:

$$U = \alpha Q^\beta [(a - c)Q - (b + d)Q^2]^\gamma \quad (\text{A.8})$$

Таким образом, максимизация А.8 по Q дает уровень выпуска бюро, который максимизирует полезность бюрократа, где

$$Q = \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left(\frac{a - c}{b + d} \right). \quad (\text{A.9})$$

Если $\beta=0$, что будет иметь место только в случае, если выпуск бюро не внес вклад в увеличение либо дохода, либо офисных благ бюрократа, то тогда

$$Q = \frac{1}{2} \left(\frac{a - c}{b + d} \right) \quad (\text{A.10})$$

Этот уровень выпуска оптимален для правительства, но при высоких затратах в форме офисных благ и неэффективности работы бюро в целом. И наоборот, если $\gamma=0$, что имело бы место только в том случае, если бы бюрократ не мог присвоить никакого дискреционного бюджета в качестве дохода или офисных благ, то

$$Q = \left(\frac{a - c}{b + d} \right) \quad (\text{A.11})$$

Этот выпуск вдвое превышает оптимальный, но производится при минимальных возможных затратах. Последний случай, разумеется, является решением для предпочитаемого бюрократам выпуска из моей предыдущей модели.

Рассмотрение функции общего выпуска А.9 указывает, что выпуск будет положительной функцией предельного влияния выпуска на вознаграждение бюрократа и отрицательной функцией предельной доли дискреционного бюджета, присвоенного бюрократам. Направленные воздействия на выпуск параметров бюджета и функций затрат остаются такими же, что и в моей предыдущей модели, несмотря на то, что величина частичных воздействий в каждом случае умножается на постоянный коэффициент:

$$\left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right).$$

Подставив функцию общего выпуска А.9 в бюджетную функцию А.5, получим следующую функцию – общую бюд-

жетную функцию, выраженную через условия спроса и затрат и параметров функций вознаграждения:

$$B = a \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left(\frac{a - c}{b + d} \right) - b \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right)^2 \left(\frac{a - c}{b + d} \right)^2 \quad (\text{A.12})$$

Рассмотрение данной функции указывает на то, что бюджет бюро также будет положительной функцией предельного влияния выпуска на доход и офисные блага бюрократа и отрицательной функцией предельной доли дискреционного бюджета, присвоенного бюрократам. Направленные воздействия изменений условий спроса и затрат на бюджет также остаются теми же, что и в моей прежней модели, несмотря на то, что все частные влияния тем слабее, чем важнее становится значение дискреционного бюджета в доле вознаграждения бюрократа.

Подставив функцию общего выпуска А.9 в функцию дискреционного бюджета А.7, получим следующую функцию для дискреционного бюджета, выраженную через условия спроса и затрат и параметры функций вознаграждения:

$$B - C = \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left[1 - \frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right] \left[\frac{(a - c)^2}{b + d} \right] \quad (\text{A.13})$$

Дискреционный бюджет наибольший, когда $\beta = 0$, т.е. когда выпуск бюро не вносит вклад в повышение дохода или офисных благ бюрократа. В этом случае отношение дискреционного бюджета к минимальным потенциальным затратам следующее:

$$\frac{B - C}{C} = \frac{(a - c)(b + d)}{2c(b + d) + d(a - c)} \quad (\text{A.14})$$

Если контролирующие власти используют тактику одобрения постоянного бюджета на единицу выпуска, как предлагал Эрл Томпсон, то данное выражение приводится к следующему виду:

$$\frac{B - C}{C} = \frac{a - c}{a + c} \quad (\text{A.15})$$

Данное выражение показывает, как производственная неэффективность бюро становится положительной функцией стоимости единицы выпуска (a), по которой правительство может покупать свою услугу из какого-либо иного источника. Если значение $(a - c)$ мало, то бюро будет вполне эффективно даже при $\beta = 0$.

Вышеприведенные выражения устанавливают максимальный процент производственной неэффективности бюро, когда правительство может измерить действительный бюджет и выпуск конкретной услуги. Дискреционный бюджет падает с ростом β относительно γ . При другой крайности, когда $\gamma = 0$, дискреционный бюджет исчезает, и больший выпуск получается при минимальных затратах факторов.

Функции общего выпуска и бюджета определяются для каждого бюро и каждого бюрократа. Они будут отличаться для разных бюрократов в зависимости от их предпочтений в отношении дохода и нескольких типов офисных благ. Однако существуют два процесса, которые, возможно, делают эти функции более однородными для бюрократов: при данной структуре вознаграждений потенциальные бюрократы, вероятно, больше предпочитают офисные блага по сравнению с руководителями других экономических организаций. Правительственная контролирующая группа может сконструировать конкретную структуру вознаграждения для каждого бюрократа, основанную на понимании его предпочтений, с целью выявления более ответственного поведения. Тем не менее, следует ожидать некоторых различий в поведении разных чиновников, занимающих одинаковое положение.

Б. Максимизирующие голоса законодатели. До сих пор анализу подвергались только предпочитаемые бюрократами выпуск и бюджет. Однако в теорию производства государственных услуг и бюджета должно быть включено поведение официальных должностных лиц, устанавливающих спрос на государственные услуги и контролирующее поведение бюро.

Для данного обсуждения сделано допущение, что эти функции выполняет избранный законодательный орган.⁹ Следующие четыре характеристики законодательной власти стоят в центре данного анализа: правило принятия решений большинством голосов, контролирующие комитеты, максимизация голосов законодателями и свобода законодателя в использовании как своего собственного времени, так и имеющегося в его распоряжении штата сотрудников.

В моей прежней модели устанавливались только границы соглашений между бюро и законодательной властью. Альберт Бретон и Рональд Винтроуб¹⁰ предложили модель процесса проверки, сужающую диапазон неопределенности конечного выпуска и бюджета. Законодательные власти могут использовать самые разнообразные механизмы контроля, «включая прямое наблюдение, дублирующее бюро, двойной учет услуг, а также покупку и приобретение информации из альтернативных источников, включая источники на более низких уровнях в самом бюро»¹¹ с целью уменьшения неэффективного использования и неэффективности бюрократического предоставления услуг. Однако эти контрольные механизмы дорого стоят и могут быть использованы только до тех пор, пока их предельная ценность равна их предельным затратам.

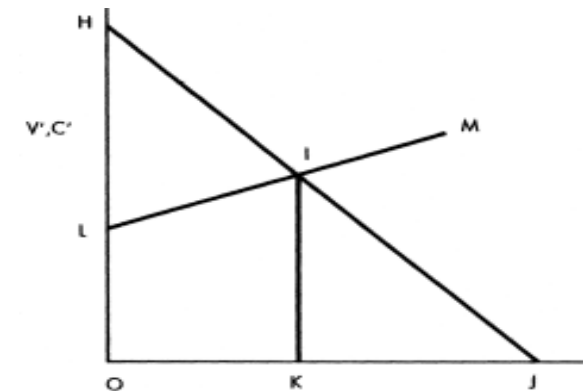
На рис. 1. представлена их простая модель процесса проверки. Треугольник ОН₁ представляет собой разность между бюджетом, предпочитаемым каким-либо бюро, и бюджетом, предпочитаемым законодательной властью. Он равен излишку потребителей, который был бы присвоен бюро при предпочитаемом им выпуске и бюджете. Линия Н₁ является, таким образом, предельной ценностью механизмов контроля для законодательной власти. Линия LM – предельные затраты на механизм контроля. Бретон и Винтроуб делают вывод, что законодательная власть будет использовать механизмы контроля в объеме ОК. В этом случае бюджет

⁹

¹⁰ Albert Breton and Ronald Wintrobe, *supra* note 3.

¹¹ *Id.* at 6.

бюро будет сокращен на величину ОН₁К; полные затраты на механизм контроля представлены областью ОL₁К; рост излишка потребителей в результате использования контрольных механизмов – это L₁Н₁, а бюджет равен KIJ. Общая сумма потерь за счет бюрократического предоставления услуг, т.е. сумма затрат на механизмы контроля и остающегося дискреционного бюджета, – это OLI₁J.



. 1.

Данной модели недостаточно для определения распределения механизмов контроля между корректировкой избыточного предложения и сокращением затрат при заданном выпуске, но ее авторы предполагают, что дешевле контролировать избыток предложения, и, таким образом, большая часть потерь вследствие бюрократического предложения будет заключаться в неэффективности производства.

Модель, разработанная Бретоном и Винтроубом, дает точку отсчета для анализа процесса контроля, но не включает конкретных контролирующих учреждений или побудительных мотивов законодателей. Располагаем ли мы какими-либо сведениями в отношении законодательной власти, позволяющими нам делать предположения относительно того, сколько «единиц механизмов контроля» они используют? Есть ли какие-либо основания полагать, что они используют такое количество механизмов контроля, которое максимизирует чистое благо для населения?

В данном разделе предлагаются две модификации модели, разработанной Бретоном и Винтроубом, с целью показать специфические организации, осуществляющие процесс контроля, и побудительные мотивы законодателей.

Во-первых, важно признать, что не вся законодательная власть, а только определенный комитет проводит проверку каждого бюро. Еще важнее, по крайней мере для США, что в большинстве комитетов преобладают законодатели, спрос которых на услуги, подвергающиеся проверке, превышает медианный спрос всей законодательной власти; более того, решения комитета очень редко дополняются или изменяются законодательной властью в целом. Несколько последних исследований процесса назначения комитета, проведенных Родом и Шепсле¹², а также Шепсле¹³ и Коэном¹⁴, подтвердили случайные наблюдения, что большинство законодателей получают те комитетные назначения, какие им требуются, и что эти требования приведены в соответствии с услугами, имеющими наибольшее значение для их районных избирательных округов.¹⁵ Высказанное мною

¹² David Rohde and Kenneth A. Shepsle, «Democratic Committee Assignments in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process», *American Political Science Review* 67 (1973), p. 889.

¹³ Kenneth Shepsle, «A Model of the Congressional Committee Assignment Process: Constrained Maximization in the Institutional Setting», *Public Choice* (forthcoming).

¹⁴ Michael D. Cohen, «The Importance of Member Preferences in Committee Assignment: An Assessment against Optimal Standards and a Simple Process Model» (

, Aspen, Colo, 1974).

¹⁵

: «

()

,

...

().

ранее утверждение, что контролирующие комитеты предпочитают более высокий выпуск по сравнению с выпуском, предпочитаемым репрезентативным законодателем, не требует, чтобы члены комитета имели более высокий абсолютный спрос на рассматриваемые услуги, просто нужно, чтобы их спрос был выше по сравнению с налоговой ценой этих услуг в их избирательном округе.

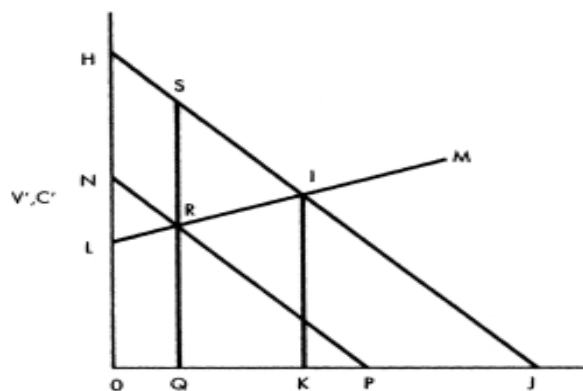
Комитет с высоким спросом будет пользоваться другим количеством и типом контрольных механизмов, чем пользовался бы выбранный наугад комитет. На рисунке 2 проиллюстрировано данное условие.

В этом случае линия *HJ* представляет предельную ценность контрольных механизмов для репрезентативного или медианного законодателя. Если какое-либо бюро использует свой дискреционный бюджет для увеличения своего выпуска, то предельная ценность контрольных механизмов, предназначенных для сокращения избыточного предложения, будет ниже для репрезентативного члена комитета с высоким спросом, который представлен на рисунке 2 линией *NP*.

Тогда комитет с высоким спросом будет использовать только *OQ* единиц контрольных механизмов для сокращения избыточного предложения выпуска. В этом случае бюджет бюро сокращается на *OHSQ*; сумма равная *OLRQ* тратится на контрольные механизмы; выигрыш в потребительском излишке от использования контрольных механизмов представлен *LHSR*, а остающийся дискреционный бюджет бюро есть *QSJ*.

Теперь общие потери за счет бюрократического предложения услуг равны *OLRSJ*, в то время как потеря излишка потребителей вследствие делегирования права на принятие решения о выпуске контролирующему комитету с высоким спросом есть *RSI*.

«The Analysis and Evaluation of Public Expenditures, The PPB System» (1969).



. 2.

Это иллюстрирует мое прежнее заключение, что предпочитаемый бюро выпуск будет значительно ближе к тому, который выбирает контролирующий комитет с высоким спросом, чем к выпуску, предпочитаемому медианным законодателем. Однако комитет с высоким спросом обладает теми же побудительными мотивами для осуществления контроля неэффективности производства, какими обладал бы и комитет, выбранный наугад. Учитывая затраты на механизмы контроля за сокращением избытка предложения и неэффективности производства, комитет с высоким спросом использует относительно больше контрольных механизмов для снижения неэффективности производства. Справедливость этого вывода была бы ослаблена, если бы бюро использовало часть своего дискреционного бюджета на покупку более дорогостоящих факторов производства в избирательных округах, представленных в контролирующем комитете. Обычно, комитет с высоким спросом находится «в кармане бюро» только по отношению к принятию решения по выпуску.

Вторая проблема вытекает из условия, что законодатели могут довольно свободно распоряжаться своим временем и штатными ресурсами. Некоторые виды использования этих ресурсов приносят пользу только их собственным избирательным округам и/или спонсорам избирательной кампании.

Контрольная функция – это общественное благо внутри законодательной власти; выгоды от контроля приходятся на долю всего населения как функция их затрат в форме налогов. Это создает существенную проблему «безбилетника» внутри законодательных органов, и заставляет ожидать, что контрольная деятельность будет недопоставлена.¹⁶ Рассмотрим простой мир, где голоса за отдельного законодателя, в некоторых пределах, являются линейной функцией конкретных услуг, которые он оказывает своим избирателям и спонсорам, уровня выпуска некой агрегированной услуги государства и налогов, выплачиваемых его избирателями. При этом мы получаем:

$$V = aX + bY - cT, \tag{B.1}$$

где V – число (или доля) голосов за действующего законодателя на следующих выборах, X – число часов в день, которое законодатель тратит на деятельность, конкретно направленную на свой избирательный округ, Y – выпуск некой агрегированной государственной услуги и T – уровень налогов в его округе.

Налоги, конечно, связаны с уровнем выпуска государства следующим образом:

¹⁶ *Wall Street Journal*
 «...».
 Alan L. Otten, «Oversight», *Wall Street Journal*, 6 1975, at 12, ol. 3.

$$T = SCY, \quad (\text{B.2})$$

где S – доля всех налогов, выплачиваемых постоянными жителями его округа (она будет функцией числа людей, уровней доходов, состава дохода, и т.д. в каждом округе), а C – фактические удельные затраты на государственные услуги. Подстановка В.2 в В.1 дает:

$$V = aX + (b - cSC)Y \quad (\text{B.3})$$

Запас времени в распоряжение законодателя ограничивает число часов в день, которые он посвящает деятельности, направленной конкретно на свой округ, остальные часы затрачиваются на контроль; все вместе составляет общее число часов, которые он проводит на работе. Одна из форм данной зависимости имеет следующий вид:

$$H = X + e(C - C^*)^{-1} \quad (\text{B.4})$$

где H – общее число часов рабочего времени, а C^* – минимальные потенциальные удельные затраты на правительственную услугу. Форма данной зависимости допускает, что действительная стоимость государственной услуги приближается к C^* , по мере роста продолжительности времени, уделяемого законодателем контрольной деятельности, а предельные затраты времени на сокращение C возрастают с повышением эффективности производства государственной услуги.

Для настоящей цели мы допустим, что законодатель распределяет свое время между деятельностью, направленной конкретно на свой округ, и контролирующей деятельностью с целью максимизации голосов за себя на следующих выборах. Максимизируя В.3 при ограничении В.4, получим следующий уровень C :

$$C = \left(\frac{ae}{cSY} \right)^{0,5} + C^* \quad (\text{B.5})$$

При рассмотрении В.5 мы видим, что действительные удельные затраты будут положительной функцией влияния, оказываемого на голосование направленной конкретно на свой округ деятельностью законодателя, и затрат времени на сокращение C . Действительные удельные затраты будут отрицательной функцией воздействия налогов на голосование, доли всей суммы налогов, выплачиваемых избирателями округа законодателя, и уровня правительственного выпуска.

Подставив В.5 в В.4 и решив уравнение для X , получим

$$X = H - \left(\frac{ceSY}{a} \right)^{0,5} \quad (\text{B.6})$$

Данная зависимость показывает, что время, которое законодатель потратит на деятельность ради своих избирателей и спонсоров, является отрицательной функцией воздействия налогов на голосование, затратой времени на сокращение C , доли выплачиваемых его избирателями налогов и уровня государственного выпуска. Время законодателя, потраченное на деятельность в своем округе, конечно, является положительной функцией общего количества его рабочих часов и воздействия этой деятельности на результаты голосования. Наиболее важным является наблюдение, что законодатель от округа, выплачивающего небольшую долю суммарных налогов, будет тратить большую часть своего времени на деятельность ради своего округа.

Величина потерь производственной эффективности за счет «публичности» контролирующей деятельности показана отношением $(C - C^*)$ для конкретного значения S относительно уровня при значении $S = 1$. Это отношение равно S^{-5} . Например, средний округ конгресса США платит около 1/435 общей суммы налогов, таким образом, $(C - C^*)$ может в 20,9 раза превышать уровень, если вся экономия за счет

лучшего контроля придется на долю округа представителя, осуществляющего контроль. Эти потери были бы даже выше для услуг, контролируемых представителями округов с низкой численностью населения и/или низким доходом, поскольку их доля в налогах ниже. Вряд ли действительные потери за счет недостаточного контроля будут столь высоки, как предполагается в данной простой модели, поскольку партийное руководство сохраняет некоторые внутренние вознаграждения и санкции с целью усиления контроля силами отдельных законодателей и само непосредственно контролирует некоторые штатные единицы. Однако основная проблема – проблема «безбилетника», имеет существенное значение в любой политической системе подобной США, где партийное лидерство не является препятствием для участия в законодательном органе, что способствует усилению деятельности в интересах определенной группы. Отдельные граждане, конечно, сталкиваются с аналогичной, но значительно более массовой проблемой «безбилетника» при контроле работы своих представителей.

Данное обсуждение предполагает, что представляют ценность некоторые новые механизмы стимулирования законодателей и отдельных граждан усиливать контроль. Возможно, следовало бы ограничить государственное финансирование предвыборных кампаний рядом премий, присуждаемых каким-либо независимым органом тем законодателям, которые оказались наиболее эффективными в области контроля. Может быть, следовало бы обложить законодателей налогами по ставкам, скажем, вдвое превышающим аналогичные налоговые ставки для других лиц с таким же доходом. Может быть, следовало бы оценить возможности судебных исков против правительства за явно неэффективную деятельность. При поверхностном взгляде подобные идеи привлекательны, но анализ этих и других альтернатив не является предметом данной статьи.

II. Некоторые эмпирические исследования проблемы

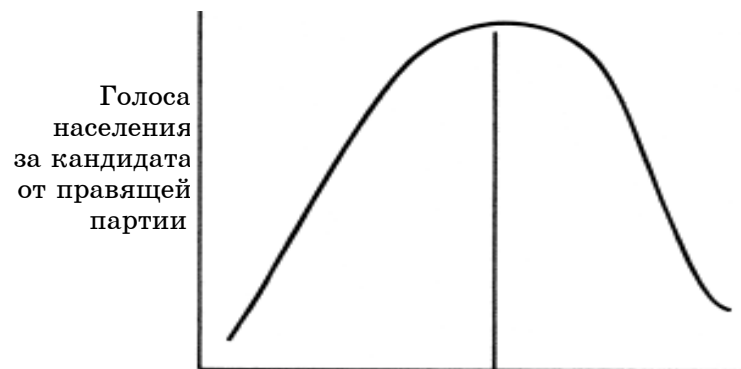
В моей книге разработан целый ряд гипотез, касающихся уровня государственных бюджетов, производственной эффективности бюро, уровня выпуска государственных ус-

луг, сочетания используемых факторов производства, влияния структуры бюрократии и процесса контроля. Важно признать, что данные гипотезы выводятся из теории бюрократии и представительного правления. Ни одно бюро не действует в вакууме и не продает (как правило) свой выпуск по какой-либо цене на конкурентном рынке. Вся монополярная власть бюро вытекает из монополярной власти государства, финансирующего его услуги. Государство, лишенное свободы действий по своему усмотрению, будет хорошо обслужено организацией любой формы, специализирующейся на поставке государственных услуг. *Некоторая* доля монополярной власти государства будет присвоена бюро в зависимости от структуры бюрократии и процесса контроля. Следовательно, данные, на которых должны основываться любые проверки этих гипотез, отражают условия, которые *совместно* устанавливаются бюрократией и представительным правлением. Как правило, у нас нет возможности наблюдать за деятельностью таких бюро, которые продают свои услуги по какой-либо цене на конкурентном рынке. Мы также лишены возможности наблюдать за деятельностью государств, покупающих свои услуги у конкурирующих коммерческих фирм. Исторические причины, по которым государство, по крайней мере с XIX в., выбрало бюро в качестве доминирующей формы организации предоставления своих услуг, несколько неясны, но современное сочетание монополярных бюро с монополярными правительствами – это факт, от которого нельзя отмахнуться. Вследствие этого, большинство эмпирических исследований, кратко изложенных в данном разделе, не дают удовлетворительной оценки частичных эффектов конкретных характеристик структуры бюрократии и правительства. Для проведения удовлетворительного тестирования этих частичных эффектов необходимы новые эмпирические подходы и, вероятно, использование менее обобщенных данных. В настоящее время все, что мы можем по большей части – это дать оценку совместных влияний обеих доминирующих организаций.

А. Гипотезы чрезмерных расходов. Наиболее важной гипотезой, вытекающей из данной теории, является гипотеза, согласно которой государственные бюджеты слишком ве-

лики, т.е. они превышают бюджеты, предпочитаемые медианным законодателем и, в представительном правлении, они больше, чем те, которые предпочитает медианный избиратель. Кроме того, величина перерасхода будет тем выше, чем сильнее монопольная власть как правительства, так и бюро, поставляющих государственные услуги.

Наиболее эффективную проверку гипотезы чрезмерных расходов дают данные о голосовании. Общая зависимость между голосованием населения за кандидата партии, стоящей у власти, и уровнем государственных расходов и доходов, представлена на рис. 3. Если государственные расходы слишком низки, то наблюдаемое частичное воздействие роста государственных расходов на предвыборную кампанию в пользу кандидата от правящей партии должно быть положительным. На уровне расходов X^0 , который максимизирует голоса, наблюдаемый частичный эффект должен равняться нулю. Если государственные расходы слишком высоки, то наблюдаемый частичный эффект роста этих расходов на голосование населения за кандидата от правящей партии должен быть отрицательным.



.3.

С целью проверки данной гипотезы была сделана выборка из 20 голосований на президентских выборах в Соеди-

ненных Штатов за период с 1896 по 1972 г.¹⁷ Ниже представлено тестируемое уравнение:

$$\ln\left(\frac{I}{1-I}\right)_t = \alpha + \beta_1(\ln NP_t - \ln NP_{t-4}) + \beta_2(\ln FX_t - \ln FX_{t-4}) + \beta_3 ID + \beta_4 WD + U$$

где

I – наибольшая доля голосов за кандидата правящей партии;

NP – реальный чистый национальный продукт на душу населения

FX – реальная общая сумма федеральных расходов на душу населения;

$ID = 1$, если действующий президент является кандидатом, в противном случае $ID=0$.

$WD = 1$, если выборы производятся в военный год, в противном случае $WO=0$.

Имеется альтернативный вариант этого тестируемого уравнения, где вместо переменной величины федеральных расходов подставляется процентное изменение в реальных общих федеральных доходах на душу населения. При такой формулировке частичное влияние на величину I каждой из независимых переменных равно $I(1-I)$, умноженному на коэффициент β ; при почти равном распределении голосов данный эффект приблизительно равен 0,25, умноженному на коэффициент.

Оценки обеих тестируемых уравнений, основанные на обычных процедурах метода наименьших квадратов, представлены ниже, в табл. 1. Для наших целей самыми важными из всех результатов являются оцененные коэффициенты переменных DFX и DFR . Прирост на 10% реальных феде-

17

: William A. Niskanen, "Economic and Fiscal Effects on the Popular Vote for the President" (

, 1973).

ральных расходов на душу населения в течение четырех лет между выборами приведет к сокращению общего числа голосов, поданных за кандидата правящей партии приблизительно на 0,8%. Прирост на 10% реальных федеральных доходов на душу населения сократит общее число голосов, поданных за кандидата правящей партии приблизительно на 1,4%. Оба коэффициента весьма значимы. (Разница в этих коэффициентах заставляет предположить наличие значительной «налоговой иллюзии»; избиратели гораздо больше затронуты изменениями ставок налогообложения, чем изменениями суммы общих затрат ресурсов на федеральные услуги.) Эти результаты, в моем толковании, служат веским подтверждением гипотезы чрезмерных расходов. Более того, эти результаты удивительно устойчивы для равных подгрупп выборок результатов голосования в период с 1896 г. по 1932 г. и с 1936 по 1972 г., и для равных подгрупп выборок результатов голосования как в выборах, где действующим президентом был представитель республиканской партии, так и в выборах, где действующим президентом был демократ.¹⁸

Предварительная оценка величины чрезмерных расходов может быть сделана с помощью обоих коэффициентов – *DNP* и *DFX* (или *DFR*). Исходя из первого тестируемого уравнения в рамках условий 1974 г., для компенсации потери голосов вследствие роста реальных федеральных расходов на 10 млрд. долларов понадобился бы рост реального чистого национального продукта на 8,86 млрд. долларов. Это предполагает, что избиратели готовы отказаться всего лишь от 1,14 млрд. других направлений использования национального продукта в обмен на дополнительные 10 млрд. долларов услуг, финансируемых за счет федеральных расходов. Исходя из второго уравнения, для компенсации потери голосов вследствие роста реальных федеральных доходов на 10 млрд. долларов, понадобился бы рост реального национального продукта на 11,3 млрд. долларов. Это предполагает отрицательную ценность услуг на сумму в 1,3 млрд. долларов, финансируемых из каждых дополнительных 10 млрд. долларов федеральных налоговых доходов.

1.

C	DNP	DFX	DFR	ID	WD	R ²	S.E.	D.W.
0,020	1,511	-0,313		0,143	-0,190	0,732	0,176	1,885
(0,075)	(0,306)	(0,077)		(0,090)	(0,133)			
0,077	2,220		-0,572	0,077	-0,351	0,864	0,126	2,0774
(0,055)	(0,273)		(0,084)	(0,066)	(0,091)			

Избиратели почти безразличны к росту федеральных расходов или доходов только в том случае, если не происходит никакого сокращения ресурсов, предназначенных для других целей, а предельная ценность федеральных услуг близка к нулю. Это весьма удручающий результат, но он не должен рассматриваться как окончательный без подтверждения дополнительными свидетельствами.

Другие тесты гипотезы чрезмерных расходов представлены как вторичные результаты ряда исследований местных расходов и расходов штата в целом. Наиболее законченными являются исследования, проведенные Томом Борчердингом и Робертом Диканом, а также Тедом Бергстромом и Робертом Гудманом.¹⁹ Оба исследования независимо друг от друга разработали оригинальную метод оценки функций спроса на государственные услуги без использования данных о выпуске. Этот метод, кроме оценок эластичностей спроса на государственные услуги по цене и доходу, обеспечивает также возможность оценить параметр, измеряющий степень «публичности» государственной услуги; этот параметр, будучи

¹⁹ Thomas E. Borcharding, and Robert T. Deacon, «The Demand for the Services of Non-Federal Governments: An Econometric Approach to Collective Choice», *American Economic Review*, 62 (1972), p. 891; T.C. Bergstrom and R. P. Goodman, «Private Demand for Public Goods», *American Economic Review*, 63 (1973), p. 280.

правильно оценен, равнялся бы 0 для чисто общественной услуги и 1 для чисто частной услуги. Наиболее интересным результатом, вытекающим из данных исследований, является то, что оцененный параметр публичности услуги равен 1 или больше единицы для большинства местных услуг и услуг штата. (Оценки, данные Борчердингом и Диканом, указывают на некоторую степень общественного характера услуги только для высшего образования, дорожного строительства, а также для служб водоснабжения и канализации; для этих услуг оцениваемые параметры составили около 0,9). Полученные результаты заставили Бергстрема и Гудмана задаться вопросом: «Почему, если отсутствует рост отдачи от масштаба при предоставлении муниципалитетом исследуемых нами благ и услуг, то он отсутствует в сфере общественного сектора?»²⁰

Борчердинг предложил в следующей статье, написанной совместно с Уинстоном Бушем и Робертом Спанном,²¹ такое объяснение данного результата: монопольная власть правительств и бюро является положительной функцией от обслуживаемого населения.

Первоначальная модель, основанная на допущении, что правительство полностью отвечает интересам медианного избирателя, и что услуги предоставляются на конкурентной основе с постоянными удельными затратами, исходит из неверных посылок. Как ранее предлагали Даунс и Таллок²², у избирателей тем меньше побуждений контролировать правительство, чем больше число избирателей. В обсуждении, проведенном в разделе В части I данной статьи, допускается, что у законодателей тем меньше мотивов для контроля деятельности бюро, чем больше число избирательных округов

²⁰T.C. Bergstrom and R.P. Goodman, *supra* note 19, . 293.

²¹ Thomas E. Borcharding, Winston C. Bush and Robert Spann, «The Effect of Public Spending on the Divisibility of Public Outputs in Consumption, Bureaucratic Power and the Size of the Tax-Shairng Group» *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, (Thomas E. Borcharding ed. 1975).

²²Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (1957); Gordon Tullock, *Towards a Mathematics of Politics* (1967).

для выборов законодательной власти. Как предполагает Таллок,²³ затраты на контролирование бюро тем выше, чем больше абсолютные размеры бюро. И, наконец, если законодатели и/или бюро предпочитают больший бюджет, они будут использовать некоторую долю своей монопольной власти ради предоставления частных услуг, расходы на которые возрастают с ростом населения. Этот эффект также был замечен ранее Стиглером.²⁴ Нам остается несколько двусмысленное заключение о том, что услуги; предоставляемые правительством штата или местными властями, являются либо (1) общественными, но при этом экономия от коллективного обеспечения присваивается монопольными правительствами и бюро в форме перерасхода, и/или (2) частными и делимыми в рамках существующих масштабов юрисдикции правительств; в этом случае нет очевидных причин для государственной поставки услуг. В обоих случаях наблюдаемые результаты не представляются совместимыми с простой моделью правительств, отвечающих интересам населения, а также с эффективным производством.

В обоих вышеуказанных исследованиях сообщается, но не обсуждается другой аналогичный результат: расходы на многие услуги штата или на местах возрастают как функция территории, на которую распространяется юрисдикция. Возможно, для обслуживания дорог это отражает производственные затраты, но данное объяснение представляется неудовлетворительным для общих муниципальных расходов, местного образования и высшего образования. Альтернативное объяснение состоит в том, что монопольная власть правительства возрастает с расширением территории под его юрисдикцией вследствие более высоких затрат на передвижение и отыскание сравнимых частных возможностей. Монопольная власть правительства, проистекающая из размеров территории под его юрисдикцией, очевидно, также приводит к росту государственных расходов. Как предложил

²³Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, (1965).

²⁴ George J. Stigler, «Director's Law of Public Income Distribution», *Journal of Law and Economics*, 13 (1970), p. 1.

Рихард Вагнер,²⁵ это усиливает позицию, направленную против формирования региональных правительств для наших главных столичных территорий.

Четыре других исследования дают оценку влияния расходов с более детальной разработкой характеристик условий, с которыми имеют дело штаты и местные правительства. Рихард Вагнер и Уоррен Вебер²⁶ доказывают, что монопольная власть правительства, выведенная из возможности «полномасштабного принуждения», будет функцией от количества различных услуг, которые оно предоставляет. Они считают, основываясь на выборках, взятых в больших административных округах на юге, что общие государственные расходы в округах, где школьная система подчинена государству, на 10,5 % выше, чем в округах с независимыми системами школьного обучения. Исследование, проведенное специальной группой местного правительства губернатора (Калифорния),²⁷ приводит к аналогичному выводу: общая сумма налогов на каждой территории, предоставляющей отчет о налогах, оказывается отрицательной функцией числа различных налоговых управлений на данной территории. Любое существенное сокращение дублирования деятельности местных правительств на общей территории значительно снизило бы местные расходы.

Шарон Остер недавно выполнила исследование относительно муниципальных расходов на снижение степени загрязненности воды.²⁸ Хотя колебания этих расходов сильно ограничены федеральным регулированием, она считает, что расходы на душу населения в пятидесяти городах в бассейне реки Мерримакк в Новой Англии изменяются приблизительно пропорционально числу голосов полученных выбранными официальными лицами в предшествующую избира-

²⁵ Richard Wagner, «Supply-Side Aspects of the Theory of Local Government: Owners, Managers, and Take-Over-Bids», *Journal of Political Economy* (forthcoming).

²⁶ Richard Wagner and Warren Weber, «Governmental Overlapping and Full-Line Forcing», *Journal of Law and Economics* 18 (1975).

²⁷ Report of the California Local Government Reform Task Force, «Public Benefits from Public Choice» (1974).

²⁸ Sharon Oster, «Municipal Expenditures for Water Pollution Abatement», *Journal of Political Economy* (forthcoming).

тельную кампанию. И вновь, усиление монопольной власти избранных должностных лиц выражается скорее в более высоких расходах, чем, при условии что их предпочтения были бы нейтральны, просто в более значительном разбросе расходов.

Исследования Борчердинга, Буша и Спанна²⁹ с помощью модели и данных, представленных ранее Борчердингом и Диконом, дают оценку влияния системы государственной гражданской службы на расходы по штату и на местах. Можно было бы ожидать, что система гражданской службы увеличит государственные расходы за счет изменений присутствующих бюрократии стимулов и за счет возрастающей отдачи от коллективной политической деятельности благодаря этой системе. Для пяти из шести исследований местных услуг, а также услуг штата (кроме шоссе дорог) они установили, что в штатах с системой государственной гражданской службы до 1940 г. расходы превысили соответствующие расходы в других штатах на величину, лежащую в пределах от 8 до 35%. Более того, для штатов, использовавших систему государственной гражданской службы до 1940 г., расходы всего штата и на местах возрастали приблизительно на одну треть процента на каждый год функционирования системы гражданской службы. (Можно было бы спросить: функционирующей для кого?). Данное исследование не дает основания для разделения бюрократических и политических эффектов системы гражданской службы, но сочетание этих эффектов, кажется, со временем возросло.³⁰

Ни одно из кратко изложенных здесь исследований не дает, конечно, оснований для окончательного вывода, но все они предлагают аналогичные выводы: условия, которые увеличивают монопольную власть правительств и бюро, приводят к росту государственных расходов.

Б. Гипотеза неэффективности производства. Чрезмерные расходы бюро могут принять форму неэффективно-

²⁹ *Supra* note 21.

³⁰

Gordon Tullock, «Dynamic Hypothesis on Bureaucracy», *Public Choice*, 19 (Fall 1974), . 127.

сти производства данного набора продукции и/или более высокого уровня производства одного из видов продукции. Теория, кратко изложенная в части I, предлагает изучить как неэффективность, так и завышенный выпуск, при том что относительные их величины зависят от предпочтений бюрократа, структуры вознаграждения и характеристик процесса контроля. В данном разделе суммируется ряд исследований производственной эффективности бюро.

К несчастью, современное положение дел в государственной сфере позволяет только в нескольких случаях сравнивать поставляющие один и тот же конечный продукт бюро и частные фирмы, а число исследований этих случаев еще меньше. Однако свидетельства этих немногих исследований в основном согласуются друг с другом: бюро значительно менее эффективны, чем коммерческие фирмы, поставляющие ту же продукцию.³¹ Рожер Альбрандт, проведя исследование работы государственных и частных противопожарных служб,³² пришел к заключению, что в государственном пожарном депо удельные затраты на 88% выше, чем в частном. Дэвид Дэвис, проведя исследование работы двух авиалиний в Австралии³³ с почти идентичными маршрутами, расписаниями и оборудованием, пришел к заключению, что частная авиалиния перевозила на 104% больше груза и почты за человеко-час и на 22% больше пассажиров за человеко-час, чем ее бюрократический близнец. Луи де Алесси³⁴ подвел итог нескольким исследованиям частного и общественного производства электричества и пришел к выводу, что в государственных фирмах как капитальные, так и эксплуатационные затраты на один киловатт-час выше, чем в част-

³¹

³² Roger S. Ahlbrandt, Jr., *Municipal Fire Protection Services: Comparison of Alternative Organizational Forms* (1973).

³³ David G. Davies, «The Efficiency of Public versus Private Firms: The Case of Australia's Two Airlines», *Journal of Law and Economics* 14 (1971), p. 149.

³⁴ Louis De Alessi, «An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and the Evidence from the Electric Power Industry», *Public Choice* 19 (Fall 1974) at . 1.

ных. Исследование Робертом Спанном³⁵ работ по сбору отходов приводит к выводу, что удельные затраты государственных фирм на 43% выше, чем частных.

Два имеющихся исследования, где сравниваются эффективность работы частных акционерных компаний и взаимных (*mutual*) компаний, дают аналогичное заключение. Дэвид Бартон и Тед Фреш³⁶ полагают, что удельные затраты на обработку заявлений о выплате страхового возмещения во взаимных компаниях на 15% выше, чем в акционерных, а затраты времени выше на 60%. Альфред Николс³⁷ считает, что удельные затраты на обработку новых займов во взаимосберегательных и ссудных банках на 60% превышают соответствующие затраты в акционерных сберегательных банках. Поскольку взаимная фирма и некоммерческие фирмы в основном аналогичны бюро по своей структуре вознаграждений, то данные исследования являются иллюстрацией неэффективности, объясняющейся использованием общей бюрократической формы, даже когда выпуск продается по какой-либо цене.

Несколько других исследований касаются сравнительной эффективности бюро, поставляющих аналогичную продукцию. Эффективность бюро должна быть отрицательной функцией от размеров как правительства, так и бюро. Более крупное государственное образование обладает большей монопольной властью, а мотивы, побуждающие как избирателей, так и законодателей контролировать бюро, становятся слабее. Затраты на проверку более крупных бюро становятся выше как для законодательной власти, так и для бюрократов, занимающих высшие должности, поскольку «потери на контроль» являются функцией от числа уровней управле-

³⁵ Robert M. Spann, «Public versus Private Provision of Government Services», *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (Thomas E. Borchering ed. 1975).

³⁶ David M. Barton and H.E. Frech III, «The Property Rights Theory of the Firm: Empirical Results from a Natural Experiment» (Working Paper 28, University of California at Santa Barbara, May, 1974).

³⁷ Alfred Nicols, «Stock versus Mutual Savings and Loan Associations: Some Evidence of Differences in Behavior», *American Economic Review* 57(2), at . 337 (Papers and Proceedings, May, 1967)

ния. Эти результаты проиллюстрированы двумя исследованиями. Мое собственное исследование показателей работы учащихся в государственных школах Калифорнии³⁸ показывает, что средние оценки, полученные в результате стандартных испытаний по чтению и математике в 6-м и 12-м классах, являются резко отрицательной функцией от размеров школьного округа, когда таковой насчитывает свыше 2000 учащихся. Другие исследования проблем школьных округов, связанных с их размерами, приводят к аналогичным заключениям.³⁹ Эти исследования проверяют характеристики семей и коллективов, а также школьные расходы на одного учащегося, но не касаются другой возможной продукции школьной системы. Исследование, проведенное Карр-Хиллом и Стерном,⁴⁰ изучает показатели деятельности полиции в полицейских участках в Англии. Согласно данному исследованию, уровень раскрытия преступлений в значительной степени является отрицательной функцией от размеров полицейского участка. Аналогичное исследование, проведенное Эрлихом,⁴¹ приводит к тому же выводу по отношению к населению штатов в США. Оказывается, что неэффективность производства и чрезмерные расходы являются функцией от масштаба бюро.

Эффективность любого бюро должна быть также функцией от потенциальной конкуренции за возможность поставлять ту же самую или аналогичную услугу. Подобная конкуренция, даже если и скрытая, сокращает стоимость контроля деятельности бюро, увеличивает степень достоверности угрозы лишения бюро финансирования и повышает побудительный мотив для участия каждого бюро в конкуренции на основе борьбы за эффективность. До некоторой степени зна-

³⁸ William A. Niskanen, «Cities and Schools: A Case for Community Government in California» (Working Paper 14, University of California at Berkeley, Graduate School of Public Policy, 1974).

³⁹ H. Thomas James and Henry M. Levin, «Financing Community Schools», *Community Control of Schools* (Brookings, Conference on the Community School, 1971).

⁴⁰ R.A. Carr-Hill and N.H. Stern, «An Econometrical Model of the Supply and Control of Recorded Offences in England and Wales», *Journal of Public Economy* 2 (1973), p. 1240.

⁴¹ Isaac Ehrlich, «Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation», *Journal of Political Economy* 81 (1973), . 521.

чение конкуренции может быть установлено из недавнего исследования выпуска федерального правительства в расчете на человеко-год.⁴² В этом исследовании приводится оценка выпуска и количества человеко-лет для 114 характеристик 17 агентов, составляющих 55% общего числа работников федерального правительства за пять лет с 1967 финансового года по 1971 г. Вычисленные в данном исследовании ежегодные изменения выпуска в процентах на человеко-год представлены в табл. 2.

2.

	1,25%
	0,84%
	3,62
	3,24
	1,32
	1,11
	6,32
	5,38
	5,05
	6,53

Эти оценки темпов роста выпуска на одного служащего федерального правительства почти идеально коррелируются со степенью существующей конкуренции с частными фир-

⁴² U.S. Congress Joint Economic Committee, «Measuring and Enhancing Productivity in the Federal Sector» (Joint Committee print, 1972).

мами и между бюро. Федеральное правительство не заключает договоров на какие бы то ни было конечные услуги, чей выпуск трудно сравнить по всем бюро. Правительство заключает контракты на некоторые услуги по обеспечению и на большинство промышленных услуг. Среди видов деятельности темп роста производительности коррелируется как с размерами договоров, так и со степенью легкости сравнения выпусков по всем бюро. Измерения выпуска неизбежно неточны, а оценки производительности не учитывают изменений других факторов, однако, у данной модели слишком много сильных сторон, чтобы ее можно было отбросить. (Можно было бы вполне предположить, что более низким является темп роста производительности тех услуг и видов деятельности, для выпуска которых не удалось установить соответствующего критерия.) Бюрократы, подобно большинству из нас, уклоняются от ответственности, когда им это удастся, и работают эффективно, когда это необходимо. Данные оценки говорят о важности создания удовлетворительных методов измерения выпуска, что позволило бы заключать контракты на конечные услуги и на несопоставимые виды деятельности с частными фирмами и другими бюро.

Подводя итог, можно сказать, что данные исследования позволяют предположить, что неэффективность не является обязательной характеристикой поставки правительственных услуг. Согласно этим исследованиям, затраты на данный выпуск можно сократить путем заключения договора с частными фирмами, путем сокращения размеров бюро и усиления конкуренции между бюро. Возможно, необходимо усовершенствовать методы измерения выпуска и заключения контрактов с тем, чтобы полнее использовать эти инструменты повышения эффективности.

В. Гипотеза избыточного предложения. Насколько мне известно, не было проведено ни одного исследования, касающегося гипотезы избыточного предложения услуг, и мне не удалось сформулировать тест, который послужил бы критерием. В своей общей форме гипотеза заключается в том, что в бюро поставит одобренный законодательным органом больший объем некоторых видов своей продукции, чем тот, что был бы одобрен законодательной властью в целом при

условии не требующего затрат контроля. Основная проблема, с которой мы сталкиваемся при тестировании данной гипотезы, - это определение того, какие объемы выпуска представляют ценность для законодательного органа, и того, какой выпуск он выбрал бы при условии, что были бы известны минимальные затраты на данный выпуск. Данную проблему можно проиллюстрировать на примере почтового управления. Согласно наблюдению Эрла Томсона, совершенно очевидно, что почтовые услуги первого класса в городских районах не являются избыточными. С другой стороны, количество и качество почтового обслуживания второго класса (журналы и газеты), сельские службы доставки почты и число почтовых отделений, вероятно, превышают то, которое было бы одобрено законодательной властью в целом, учитывая спрос на почтовые услуги. Однако, проведение проверки гипотезы избыточного предложения по всем правилам требует наличия базового случая, какового непосредственно не наблюдалось.

Несколько исследований поведения некоммерческих и государственных фирм проливают свет на данную проблему, но не дают возможности провести проверку, которая послужила бы достаточным основанием для подтверждения гипотезы. На основании сравнения неприбыльных и частных больниц,⁴³ сделанного Кеннетом Кларксоном, можно прийти к заключению, что неприбыльные больницы стремятся к укрупнению с целью проведения большего числа исследований и обучения большего количества студентов, предоставления большего набора услуг и повышения доли филантропического ухода за больными. Однако данное исследование не удостоверяет, является ли дополнительный выпуск в данных направлениях результатом неприбыльной формы обслуживания, или это наглядное отражение предпочтений попечителей данных больниц. Проведенное Бартоном и Фречем и исследование акционерных и некоммерческих страховых компаний, рассмотренное в разделе II Б., дает нам сведения о том, что в неприбыльных компаниях доля ошибок при обработке заявлений о выплате страхового возмещения на 55%

⁴³ Kenneth W. Clarkson, «Some Implications of Property Rights in Hospital Management», *Journal of Law and Economics* 15 (1972), p. 363.

ниже, а предельные затраты на сокращение процента ошибок значительно превышают их ценность. Исследование частных и государственных коммунальных электрических компаний, проведенное Де Алесси, также рассмотренное выше, сообщает нам о том, что государственные компании крупнее, они предлагают меньший ассортимент услуг по более низкой цене. Данные выводы аналогичны выводам из исследования Кларксона, за исключением того, что относится к ассортименту услуг, но ни в одном исследовании воздействия бюрократической формы обслуживания не отделены от предпочтений государственных спонсоров. Некоммерческие фирмы и правительственные бюро, по-видимому, предоставляют больший выпуск в некоторых направлениях, чем частные фирмы, обслуживающие тот же общий рынок; это согласуется с гипотезой избыточного предложения, но это еще не решающий тест. Для усовершенствования тестов данной гипотезы, вероятно, необходимо внести некоторые инновации в методику тестирования и собрать более подробные данные.

Г. Гипотеза чрезмерной капитализации. В моей книге, созданной на основе модели, предложенной ранее Де Алесси,⁴⁴ также выдвигается предположение, что любое бюро будет использовать более капиталоемкие методы производства по сравнению с какой-либо частной фирмой, производящей ту же услугу. Основной причиной такого поведения является тот факт, что вознаграждение бюрократа зависит непосредственно от занимаемой им должности, что побуждает его предпочесть расходы в настоящее время расходам в будущем и предпочесть, таким образом, производственные процессы с более высокими капитальными затратами и более низкими эксплуатационными затратами. Это не обязательно несовместимо с гипотезой, предлагаемой ранее Виллиамом Баумолом⁴⁵, согласно которой производство государственных услуг, подобно частным услугам, непременно трудоемко и «отстало».

⁴⁴ Louis De Alessi, «Implications of Property Rights for Government Investment Choices», *American Economic Review* 59 (1969), p. 13.

⁴⁵ William Baumol, «Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Grises», *American Economic Review* 57 (1967), . 415.

Два недавних исследования касаются гипотез Де Алесси и Баумоля. Рассмотренное выше исследование электрических коммунальных компаний, проведенное Де Алесси, показывает, что государственные компании более капиталоемки по сравнению с частными; данный вывод согласуется с его собственной гипотезой. Уильям Оржеховски недавно представил несколько оценок совокупной капиталоемкости общественного сектора, которые позволяют сделать приблизительное сравнение с частным сектором.⁴⁶

Его результаты представлены в таблице 3. Они не являются строго сравнимыми вследствие различного агрегирования капитальных активов, разных приемов бухгалтерского учета и наблюдений в различные года.

Тем не менее, модель впечатляет: государственная гражданская деятельность использует вдвое больше капитала на одного занятого по сравнению с частной промышленностью и более чем в пять раз больше капитала на одного рабочего по сравнению с частным сектором. (Более того, если добавить материальные запасы и другие исключенные активы к совокупному капиталу государства, то разница станет еще больше).

Если производственная функция государственной гражданской деятельности, как предполагает Баумоль, аналогична соответствующей функции частного сектора обслуживания, то эти результаты подтверждают гипотезу Де Алесси, согласно которой бюро выберут производственные процессы, использующие слишком много капитала.

В любом случае эти результаты совершенно не совместимы с гипотезой Баумоля о низкой относительной капиталоемкости в государственном секторе, поэтому следует искать другого объяснения низкого темпа роста производительности в нем.

Столкнувшись с подобной очевидностью, трудно понять, как гипотеза Баумоля могла быть принята в качестве общепринятой мудрости.

⁴⁶ William Paul Orzechowski, «Labour Intensity, Productivity, and the Growth of Federal Sector», *Public Choice* 19 (Fall 1974), at . 123.

3.

	\$ 59,164	1963
	\$ 28,252	1963
	\$ 26,456	1965
	\$ 12,030	1960
	\$ 4,380	1960

: Victor Fuchs, *The Service Economy* (National Bureau of Economic Research, 1963).

Д. Гипотеза бюрократической структуры. Традиционная теория государственного управления и моя теория бюрократии имеют одну общую область исследования, разница заключается во взглядах на структуру бюрократии. За последние несколько десятилетий почти каждый президент учреждал комиссию по организации правительства. Эти комиссии, отражая взгляды, изложенные в традиционной теории государственного управления, рекомендовали укрупнение бюро и министерств, поставлявших близкие по своему характеру услуги. Эти укрупнения были призваны повысить эффективность управления путем сужения диапазона президентского контроля, путем совершенствования координации родственных служб и сокращения административных на-

кладных расходов. Подразумеваемая цель этих укрупнений заключается в том, чтобы сократить прямые связи между бюро и конгрессом. Как правило, конгресс выступал против предлагаемых слияний.

В моей теории бюрократии, напротив, предполагается, что слияние бюро, поставляющих конкурентоспособные услуги, привело бы к усилению монопольной власти оставшихся бюро, главным образом путем увеличения для конгресса (и для президента) стоимости задачи определения действительных и потенциальных затрат на какую-либо услугу, а также путем изменения направленности стимулов бюрократов с конкуренции на основе эффективности на раздувание совокупного спроса на данную услугу. Можно также ожидать, что дополнительный организационный уровень увеличил бы «потери на контроль» и, следовательно, эффективность производства внутри министерства. В результате, можно предположить, что укрупнение бюро, поставляющих конкурентоспособные услуги, привело бы к увеличению бюджета, приходящегося на эти услуги.

Потенциальной проверкой этих двух конкурирующих теорий могли бы послужить принципиальные изменения в структуре федеральной бюрократии, предпринятые со времен второй мировой войны. В результате слияния бюро, поставляющих родственные услуги, были учреждены четыре новых министерства: министерство обороны в 1949 г., министерство здравоохранения, просвещения и социального обеспечения в 1953 г., министерство жилищного строительства и городского развития в 1965 г. и министерство транспорта в 1966 г. Согласно моей теории, расходы этих министерств превысили бы общие расходы на каждый комплект услуг до слияния (при контроле за другими условиями, влияющими на общую сумму расходов на эти услуги). Для проверки данной гипотезы используется следующая формула:

$$O = \alpha(ETO)^{\beta_1} \left(\frac{O_{-1}}{TO_{-1}} \right)^{\beta_2} (X)^{\beta_3} e^{\beta_4 D + \mu},$$

где O_{-1} - расход на конкретную услугу в финансовом году, ETO - оценочные общие федеральные расходы в данном го-

ду, O_{-1} – расходы на данную сферу в предыдущем финансовом году, TO_{-1} – общие федеральные расходы в предыдущем финансовом году, X – еще одна переменная, воздействующая на сумму расходов на эту услугу и D – фиктивная переменная, отражающая учреждение министерства, которое оказывает данную услугу. Все переменные расходов выражены в текущих ценах в долларах. Переменная ETO вычислена из другого уравнения, которое оценивает общие федеральные расходы в текущих ценах в долларах из другого ряда переменных, включая подразумеваемый индекс цен на федеральное услуги, подразумеваемый индекс цен на частное потребление, реальный валовый национальный продукт и численность вооруженных сил за рубежом. Экономические переменные в данном уравнении характерны для календарного года, включающего первые шесть месяцев финансового года. Министерская фиктивная переменная равна 1 для всех лет, следующих за годом учреждения министерства, и нулю в предшествующие годы.

Положительный коэффициент на министерской фиктивной переменной был бы совместим с гипотезой, что учреждение министерства, включающего конкурентоспособные бюро, приводит к росту расходов. Я также предполагаю, что коэффициент на отсроченную часть бюджета будет между 0 и 1; это показало бы, что процентный рост расходов на какую-либо составляющую бюджета является отрицательной функцией от ее доли в бюджете.

Данное тестовое уравнение оценено для шести сфер деятельности: национальная оборона, образование и подготовка кадров, здравоохранение, поддержка доходов, транспорт, развитие населенных пунктов и строительство. Выборка для первых четырех услуг охватывает период с 1948 по 1973 финансовый год. Для двух последних сфер обслуживания выборка взята за период с 1960 по 1973 финансовый год, поскольку за более ранние годы нет данных о расходах на эти сферы.

Каждой из этих услуг, кроме образования и подготовки кадров, теперь руководит одно министерство. Следует отделить умозрительно расходы на образование от расходов на подготовку кадров с целью проверки влияния фиктивной

переменной министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения, но нет необходимых данных за годы, предшествующие 1960-му финансовому году. Кроме того, расходы на образование обслуживают другую клиентуру, чем расходы на здравоохранение и поддержание уровня доходов, следовательно, вероятно образование не является эффективным субститутотом других функций министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения. По этой причине можно ожидать, что влияние учреждения министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения на расходы в сфере образования невелико.

Несколько оценочных уравнений включают другую переменную с целью отражения условий, которые могут изменить спрос или затраты на конкретную сферу. Уравнение для государственной обороны включает число внешних вооруженных сил. Уравнения для здравоохранения и поддержания уровня доходов включают относительную цену медицинского обслуживания, в то время как уравнение для развития населенных пунктов и жилищного строительства включает ставку на промышленные облигации. Разумеется, совершенно не очевидно, что эти условия полностью экзогенны, поэтому несколько уравнений исключают эти переменные.

В таблице 4 представлены обычные оценки по методу наименьших квадратов логарифмической формы каждого оцениваемого уравнения.

Характер этих результатов обычно совместим с гипотезой, согласно которой учреждение этих четырех министерств привело к увеличению расходов. Коэффициенты министерской фиктивной переменной обычно положительны, весьма значимы для двух самых крупных услуг (оборона и поддержание уровня дохода) и они никогда не бывают одновременно отрицательными и значимыми. Величины роста расходов, связанные с учреждением министерства обороны и министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения, существенны: около 34% на оборону, возможно, 25% на здравоохранение и около 25% на поддержание уровня дохода. Коэффициенты других министерских фиктивных переменных незначительны. Эти результаты несовместимы с гипотезой государственного управления, согласно которой

учреждение данных министерств способствует эффективности и экономии.

Однако эти результаты совместимы с другой гипотезой, гласящей, что возросшие расходы и учреждение данных министерств являются совместными результатами возросшего спроса на эти услуги, что не отражено в других переменных. Данная гипотеза совместима с риторикой этих реформ и вполне правдоподобна.

К сожалению, рассмотренные выше тесты не проводят различия между гипотезой монопольного бюро и гипотезой сдвига спроса, если имеются какие-либо существенные исключенные переменные, которые коррелируются с министерскими фиктивными переменными.

В настоящее время, бремя доказательств возлагается на тех, кто заявляет, что данные результаты в действительности отражают некое значительное исключенное условие. И вновь, тесты, проведенные по нескольким гипотезам, выведенным из моей теории бюрократии и представительного правления, представляются приблизительно совместимыми, интересными и многообещающими, но все еще не окончательно убедительными.

4.

	-	-	-	-	-	R^2
	2,040 (0,418)	0,759 (0,044)	0,548 (0,099)	0,428 (0,084)		0,982
				[53,4]		
	0,564 (0,411)	0,757 (0,030)	0,488 (0,069)	0,293 (0,064)	0,235 (0,047)	0,992
				[34,0]		

	-2,985 (4,008)	1,185 (0,280)	0,797 (0,187)	0,090 (0,117)		0,984
				[9,4]		
	1,907 (3,587)	0,848 (0,276)	1,047 (0,117)	0,224 (0,153)		0,986
				[25,1]		
	5,982 (3,992)	0,504 (0,316)	0,795 (0,171)	-0,063 (0,207)	3,792 (1,969)	0,988
				[-6,1]		
	-1,962 (1,173)	1,107 (0,082)	0,654 (0,147)	0,182 (0,099)		0,987
				[20,01]		
	2,621 (2,091)	0,722 (0,169)	0,460 (0,152)	0,222 (0,090)	1,961 (0,774)	0,991
				[24,9]		
	-23,152 (13,364)	2,384 (1,321)	-1,221 (0,787)	-1,235 (1,016)		0,886
				[-70,9]		
	-20,888 (11,993)	1,613 (1,162)	-0,905 (0,497)	0,739 (1,358)	0,675 (0,393)	0,928
				[109,4]		