

Вильям А. Нисканен

ПЕРЕСМОТР*

William A. Niskanen
A REASSESSMENT

«Данная книга представляет собой новый подход к изучению бюро; только время и проверка на практике докажут, какова ценность данной теории и заслуживает ли она дальнейшей разработки, а также заслуживают ли вытекающие из нее выводы проверки через практические эксперименты».

Прошло более двух десятилетий с тех пор, как я написал эти слова в предисловии к книге «*Бюрократия и представительное правление*», вышедшей в 1971 г. Для меня стало приятным сюрпризом, что эта книга породила массу комментариев, критики, теоретических работ и проверок на практике со стороны экономистов, политологов и теоретиков по вопросам государственного управления.¹ Моим единственным существенным вкладом в литературу явилась статья 1975 г. «*Бюрократы и политики*», вышедшая вслед за книгой и переизданная в последнем разделе данного тома. Более того, сделанные из этой литературы политические выводы вдохновили многих на проведение «практических экспериментов» по приватизации предложения государственных услуг, главным образом, американские штаты и местные правительства, а также правительство Великобритании при премьер-министре Маргарет Тэтчер.

Я был удостоен большой чести благодаря теоретическому и практическому развитию своих идей, и теперь я ценю возможность пересмотреть общий теоретический подход, развитый как в моей книге, так и в последующей литературе.

* : Niskanen W.A. *Bureaucracy and Public Economics*. – 2nd ed. Cheltenham: Edward Elgar, 1996, pp. 269 - 283.

¹ . Blais and Dion (1991) –

Общая концепция, развитая в книге «*Бюрократия и представительное правление*», была явно неполной. В значительном смысле она была также ошибочной! Это может показаться жестоким самообвинением, но, по-видимому, это не так. Большинство признанных теорий развивались неравномерно, постепенно шлифуя первоначальную стержневую идею. Моим отправным пунктом была первая формальная экономическая теория поведения бюро, а не синтез длительного теоретического анализа.² Надлежащая проверка первоначальной концепции состоит в том, чтобы установить, послужили или нет последующие разработки созданию теории, имеющей предсказательную силу и позволяющей делать полезные выводы для политики. Мое собственное суждение заключается в том, что в данной области наблюдается существенный прогресс.

Разрешите мне развить эти соображения в четыре этапа:

- краткое изложение первоначальной модели;
- разработки, касающиеся целей бюрократов;
- разработки, затрагивающие вопросы взаимодействия между бюро и их политическими спонсорами, и
- краткое изложение эмпирических данных.

Это должно помочь читателю данного переиздания моей книги 1971 г. лучше понять сильные и слабые стороны как первоначальной концепции автора, так и последующих разработок.

Краткое изложение первоначальной концепции

Центральный постулат традиционной экономической теории состоит в том, что предоставление частных товаров и услуг является *побочным* эффектом стимулов и ограничений

²

(1944), (1965) (1967),

потребителей, предпринимателей и наемных работников. Другими словами, предоставление частных товаров и услуг - это следствие, но не непосредственная цель любого действующего лица частной экономики. Аналогично этому, центральный постулат работ, относимых в настоящее время к теории общественного выбора, состоит в том, что предоставление государственных услуг является побочным эффектом стимулов и ограничений избирателей, политиков и бюрократов. Хотя в настоящее время это воззрение на государственные услуги разделяется более широко, следует сознавать, насколько радикальным оно считалось вначале и каким радикальным все еще считается в некоторых кругах.

В первую очередь упорядочим некоторые определения. Любое бюро определяется как организация, обладающая следующими двумя характеристиками:

- владельцы и наемные работники не приобретают никакой доли в разности между выручкой и затратами в качестве личного дохода;
- некоторая доля текущих доходов организации истекает из источников, отличных от продажи выпуска в пересчете на единицу продукции.

Попросту говоря, бюро являются неприбыльными организациями, финансируемыми, по крайней мере частично, путем периодических ассигнований или дотаций. Большая часть моего (а также других авторов) анализа была сосредоточена на правительственных бюро, но это определение могло бы также быть отнесено к большинству частных некоммерческих организаций. В свою очередь слово «бюрократ» используется для определения высокопоставленного сотрудника бюро и не имеет присущего ему нормативного значения.

Любая теория поведения бюро должна быть основана на взаимосвязи между бюрократами и политиками. Мое собственное побуждение исследовать ее было основано на признании наличия в ней значительной «агентской проблемы»; иными словами, стимулы бюрократов не приводят к поведению, полностью соответствующему интересам политиков. По моему мнению, имеет место значительно более существенная агентская проблема между политиками и избирателями, но

это уже другой вопрос и цель другого исследования. Подобные агентские проблемы, разумеется, не относятся исключительно к общественному сектору. Собственный опыт работы в очень крупной частной фирме позволил мне прийти к выводу, что существует также значительная агентская проблема между менеджерами частной фирмы и держателями акций. Однако в частной экономике с широким правовым охватом собственности, конкурентными фирмами и эффективным рынком труда, выходящим за пределы фирмы, интересы как потребителей, так и работников наемного труда удовлетворяются весьма хорошо.

Первым толчком, который привел к созданию теории поведения бюро, явилось наблюдение, что некоторые из моих лучших друзей являются государственными служащими. Подобно большинству других моих друзей, эти служащие отличаются умом, трудолюбием и искренней преданностью своей организации. Более того, они не вписываются в диаметрально противоположные стереотипы государственных служащих. Они не являются бескорыстными мандаринами, портреты которых представлены в литературе по государственному управлению от Конфуция до Вудро Вильсона, но и не относятся также к числу тупых, ленивых или коррумпированных чиновников, представленных в популистской литературе или в газетных карикатурах. Большинство государственных чиновников, согласно моему опыту, скорее представляются двойниками деятелей в области бизнеса или в различных других профессиях. Вместе с тем, я вынужден, к сожалению, признать, что некоторые крупные провалы в политике нашего времени были инициированы «лучшими и самыми блестящими» представителями этого чиновничества.

Это наблюдение зародило во мне сомнения относительно превалирующих теорий, объясняющих поведение бюро с точки зрения предполагаемых отличительных качеств бюрократов, и привело к разработке новой теории, основанной вместо этого на характерных для них стимулах и ограничениях. Мои соображения, базирующиеся на собственном последующем опыте и на вкладе в данную теорию других ученых, изменили мое видение в того, что касается некоторых деталей, однако подход к исследованию бюрократии в основе своей остался прежним.

Ниже приводятся семь составляющих, образующих ядро моей теории поведения бюро, которые остались после ее пересмотра.

1. Первая составляющая данной теории заключается в том, что бюрократы весьма похожи на должностных лиц в других организациях. Их поведение если и отличается, то не вследствие иных персональных характеристик, а в результате специфических для бюро стимулов и ограничений.

Примечание: Данное допущение не отрицает того, что бюрократы могут обладать разными характеристиками, и наличие подобной разницы не опровергает данную теорию. Люди выбирают работу в тех организациях, где вознаграждения больше согласуются с их предпочтениями. Действительно, люди «выбирают свой собственный пруд», и разные пруды привлекают людей с разными предпочтениями и характеристиками (*Frank, 1985*). Традиционная теория объясняла поведение бюро с точки зрения отличительных характеристик бюрократов, но это путало причину со следствием. Моя теория согласуется с наблюдением, согласно которому те, кто выбрал работу в специфической среде бюро, могут обладать соответствующими специфическими личными характеристиками. Допущение, что бюрократы обладают отличными от других характеристиками, может, таким образом, оказаться верным, но оно является излишним. Однако самое важное состоит в том, чтобы признать наличие серьезных различий между бюро и частными фирмами, особенно в свойствах, суммированных в следующих пунктах.

2. Большинство бюро имеет монопольного покупателя своих услуг, обычно это какая-нибудь группа политических должностных лиц. Эффективный спрос на выпуск бюро идет скорее от данного политического спонсора, чем от конечных потребителей услуг.

3. Большинство бюро являются монопольными поставщиками своих услуг. Более конкретно, большинство бюро сталкиваются с убывающей функцией эффективного спроса, даже при наличии альтернативных действительных или потенциальных поставщиков такой же или подобной услуги.

4. Отношения двусторонней монополии между бюро и его спонсором включают скорее обмен обещанной продукции

на бюджет, чем продажу продукции бюро по цене за каждую ее единицу.

5. Как и в любой двусторонней монополии, между предпочтениями спонсора и бюро нет единственного равновесия бюджет – выпуск. Основными преимуществами спонсора в этой сделке являются его право контролировать бюро, утверждать бюджет бюро и заменять его руководящую команду. Главным преимуществом бюро является его значительно более точная осведомленность о стоимости поставки услуг по сравнению со спонсором.

6. Роль спонсора в этой двусторонней сделке относительно комбинаций бюджет - выпуск ослабляется или видоизменяется под влиянием другого условия. Спонсор не обладает достаточными стимулами контроля за бюро, поскольку он участвует лишь в небольшой части любых выгод, получаемых в результате более эффективной деятельности бюро (*Niskanen, 1975*); иными словами, контроль за эффективностью является общественным благом для законодателей и избирателей. Это приводит к тому, что спонсор использует свою власть главным образом для захвата излишка бюро таким путем, который скорее служит конкретным интересам спонсорской группы, чем интересам более широкой группы законодателей и избирателей.

7. Наконец, ни члены спонсорской группы, ни высокопоставленные бюрократы не участвуют в денежной доле любых генерируемых бюро излишков. В результате излишки будут истрачены так, что косвенным образом послужат интересам спонсоров и бюро, но не будут получены ими в виде прямой компенсации.

Считаю, что изложенные выше характеристики должны быть ключевыми составляющими теории поведения бюро; иными словами, это составляющие ранее разработанной мною теории, которые сохранились после длительных размышлений над данными проблемами.

Кроме того, моя первоначальная концепция дополнительно включала еще три допущения относительно поведения бюрократов и их политических спонсоров. Во-первых, предполагалось, что бюрократы будут действовать с целью максимизировать ожидаемый бюджет своих бюро. Во-вторых, предполагалось, что спонсоры будут играть «пассив-

ную» роль в принятии или отклонении предложений бюро в отношении бюджет – выпуска, не прибегая к сколько-нибудь тщательному контролю или оценке альтернатив. Третье неявно выраженное допущение, которое я не признавал в то время, заключалось в том, что бюрократы и их спонсоры договариваются относительно всего диапазона возможных комбинаций бюджета и выпуска.

Выводы из данной концепции были впервые кратко изложены в моей статье от 1968 г. «Особая экономика бюрократии», переизданной в данном томе, и переработаны и дополнены в книге 1971 года. Общий вывод заключается в том, что как бюджет, так и выпуск бюро превышают оптимальный; точнее, предельная ценность выпуска бюро для избирателей медианного голосующего в законодательном органе ниже предельных затрат, и тем самым бюро присваивает потенциальный излишек данной группы путем расширения выпуска за пределы оптимального уровня. В итоге также создается большой излишек любых трудовых или капитальных ресурсов, являющихся специфическими для производства продукции бюро.

Эта схема (или модель) также привела к неудачному двухдиапазонному решению для результатов бюджет – выпуск. В «ограниченном бюджетом» диапазоне бюджет равен общим минимальным затратам на производство обещанного спонсору выпуска; здесь выпуск бюро осуществляется эффективно, причем любые растраты в связи с бюрократической поставкой государственных услуг оказываются ограниченными превышающим оптимальный уровнем выпуска. Однако при достаточно высоком уровне спроса получающееся в результате соотношение бюджет – выпуск находится в «ограниченном спросом» диапазоне. В нем предельная ценность выпуска равна нулю, а бюджет превышает общие минимальные затраты на производство обещанного выпуска. В этом диапазоне потери за счет бюрократической поставки представляют собой некое сочетание аллокационной и производственной неэффективности.

Во время разработки данной концепции, я признавал, что она неполна. Конкретно, она не рассматривала другую сторону этого рынка, т.е. поведения политических спонсоров в процессе контроля за бюро и торговли по вопросу о бюджете.

Со временем я пришел к пониманию, что три допущения, касающиеся поведения в моей первоначальной концепции, приводят к заключениям, которые являются как теоретически недоработанными, так и не соответствующими наблюдаемым фактам.

В следующих разделах данной переоценки модели раскрываются причины, приведшие к таким заключениям, и выдвигаются предложения, как подойти к каждой из этих проблем.

Цели бюрократов

Какое допущение относительно поведения высокопоставленных бюрократов наилучшим образом корреспондируется с допущением, что действия администраторов в бизнесе направлены на максимизацию прибылей своих фирм? Конкретно, что именно максимизируют бюрократы, если они вообще что-либо максимизируют? Со временем мои взгляды по данному вопросу изменились, и я намерен их развить. Специальная модель поведения бюро, разработанная в книге, вышедшей в 1971 г., допускает, что бюрократы действуют с целью максимизации бюджета своих бюро. Это допущение казалось вероятным и соответствовало наблюдению, согласно которому возможности для продвижения внутри каждого бюро возрастают с ростом бюджета данного бюро. Если принять во внимание отличительные характеристики бюро и политические рынки, где они действуют, данное допущение приводило к выводу, что бюро предлагают превышающий оптимальный уровень выпуска (с точки зрения спроса, предъявленного политическими властями), но что этот выпуск, за исключением некоторых специальных случаев, произведен эффективно.

По ряду причин я теперь полагаю, что это не лучшее допущение, на котором следовало бы строить теорию поведения бюро. Даже во время написания книги меня смущало это допущение, поскольку мое личное наблюдение заключалось в том, что неэффективность производства носила более общий характер и не была особым случаем в диапазоне ограниченного спросом выпуска. В то время мое видение, воз-

можно, также было искажено вследствие длительного опыта работы в качестве аналитика по вопросам обороны. В военной сфере возможности продвижения ограничены исключительно данной службой, что, возможно, усиливает стимулы максимизации бюджета. Однако данный мотив вполне может быть значительно слабее для бюрократов, имеющих более широкую возможность для продвижения в других бюро (*Breton and Wintrobe, 1975*). Последующие эмпирические свидетельства также указывают на то, что зарплата бюрократов лишь в слабой степени связаны с уровнем и ростом бюджета их бюро (*Johnson and Libecap, 1989*).

В раннем комментарии к моей книге Жан-Люк Миге и Жерар Беланже (*Jean-Luc Migue and Gerard Belanger, 1974*) предложили подход, который одновременно обобщает и упрощает мою модель таким способом, что разрешает это несоответствие. Они предложили допущение, более согласующееся с предположением о максимизации прибыли фирмой, согласно которому бюрократы действуют с целью максимизации дискреционного бюджета их бюро; этот бюджет определяется как разность между общим бюджетом и минимальными затратами на ожидаемый политическими властями выпуск. Поскольку ни бюрократы, ни политические власти не могут претендовать на этот дискреционный бюджет как на личный доход, то данный излишек тратится иными способами, служащими их интересам. Некоторая часть этого дискреционного бюджета будет выделена на нужды бюро, такие как дополнительные штаты, капитал и офисные блага. Остаток будет израсходован такими способами, которые удовлетворяют интересам властей, осуществляющих политический контроль. Распределение этого излишка между расходами в интересах бюро и расходами в интересах контролирующих властей будет зависеть, как в любом двустороннем соглашении, от относящейся к делу информации, альтернатив и переговорных стратегий, имеющих у обеих сторон. Данное допущение приводит к нескольким иным заключениям: бюджет бюро слишком велик, выпуск (снова по отношению к предъявляемому политическими властями спросу) может быть слишком низким, а производство данного выпуска – постоянно неэффективным.

Интересный аспект соглашения между бюро и его политическим спонсором касается распределения этого излишка (дискреционного бюджета) между расходами, удовлетворяющими интересы бюрократов, и расходами, производимыми в интересах осуществляющего политический контроль агента. Распределение этого излишка (как в любой двусторонней монополии) не определено окончательно. Осуществляющие политический контроль агенты контроля используют свою власть, угрожая установить более строгий контроль в качестве средства захвата некоторой доли дискреционного бюджета в собственных особых интересах (таких, как соотношение используемых вложений факторов и территориальное распределение занятости и контрактов). В свою очередь бюро делятся некоторой частью дискреционного бюджета с контролирующими агентами в качестве платы за право расходовать оставшуюся часть по собственному усмотрению. Из данной видоизмененной модели следует ясный вывод: неэффективность в производстве является нормальным условием. Различия между бюрократами и политиками заключаются в направлениях расходования излишка бюро, но ни одна из этих групп не имеет достаточных стимулов к сокращению излишних расходов.

Моя предшествующая модель бюрократического поведения должна быть теперь признана как особый случай. Бюрократы, преданные выпуску своего бюро, – «зилоты», если использовать термин, предложенный Энтони Даунсом (*Anthony Downs, 1967*) – имеют стимул ограничения неэффективности с целью расширить выпуск за пределы максимизирующего дискреционный бюджет уровня. Поведение зилотов можно описать как максимизацию выпуска; таким образом, любое допущение о направленном на максимизацию бюджета поведении (наряду со всем тем негативным, что вместе с этим подразумевается), может быть полностью отброшено. Однако зилотам следует ожидать противодействия со стороны тех бюрократов и политических должностных лиц, чьим интересам удовлетворяет расходование дискреционного бюджета другими путями. (Модель бюрократического поведения, где полезность бюрократа является функцией как дискреционного бюджета, так и выпуска бюро, см. в моей статье 1975

года, переизданной в этом томе.) Полагаю, что, как правило, зилоты терпят поражение. Собственная длительная карьера в качестве политического аналитика (зилота эффективности) привела меня к заключению, что нельзя добиться значительного повышения эффективности в правительстве, не изменяя основных институтов и процессов, влияющих на спрос и предложение финансируемых государством услуг.

Цели и поведение спонсоров

Большая часть анализа, содержащегося в моей книге, вышедшей в 1971 г., была основана на допущении, что спонсором бюро является беспристрастная подгруппа законодательного органа, но она занимает пассивную позицию при рассмотрении предложения бюро. Иными словами, предполагалось, что эффективный спрос, представленный контрольным комитетом, аппроксимирует спрос медианного голосующего в законодательном органе, но при этом имелось в виду, что деятельность спонсора ограничивается утверждением или отклонением предложений бюро без каких-либо переговоров с целью достижения лучшего результата для законодательной власти. Некоторая часть анализа была посвящена исследованию последствий процесса внутреннего отбора, который привел бы к тому, что контрольный комитет представлял бы законодателей с относительно самым высоким спросом на предоставляемые бюро услуги, но он по-прежнему оставался бы пассивным в своей контрольной деятельности.

Разумеется, комитеты конгресса и другие власти, контролирующие бюджет, не пассивны. (Я сам имел опыт работы в нескольких федеральных должностях и выступал в качестве вполне активного агента президента по вопросам контроля бюджета и регулирования.) Процесс проверки бюджета включает большую работу по добыванию дополнительной информации, серьезные переговоры между спонсором и бюро и почти всегда приводит к результатам, несколько отличающимся от начальных предложений бюро. Как указывалось в первой рецензии на мою книгу (*Thompson, 1973*), эти контрольные комитеты обладали достаточной властью и не-

сколькими возможными методами проведения переговоров для достижения итоговых значений бюджет – выпуск в широком диапазоне. Значительный вклад в данную проблему внесли Гэри Миллером и Терри Мое (*Gary Miller and Terry Moe, 1983*), которые исследовали влияние разнообразия методов переговоров спонсоров при условии, что в переговорах участвуют беспристрастный спонсор и максимизирующее бюджет бюро. Важной проблемой является то, как контрольные комитеты используют свои полномочия и методы переговоров, с каким результатом и в чьих интересах.

Что максимизируют, если максимизируют вообще что-нибудь, контрольные комитеты? Эти спонсоры не пассивны, но в то же время они не являются нейтральными агентами всего законодательного органа, избирателей или общественных интересов. Как упоминалось выше, контроль за эффективностью – это общественное благо внутри контрольного комитета, законодательного органа и среди избирателей. В настоящее время моя точка зрения заключается в том, что наиболее точную оценку поведения контрольного комитета можно получить, допустив, что он максимизирует интересы своих членов, учитывая при этом необходимость одобрения предложения комитета всем законодательным органом. Я не разработал вопрос обо всех последствиях данного допущения для результатов процесса переговоров о соотношении бюджет – выпуск с максимизирующим прибыль бюро, и, насколько мне известно, этого не сделал ни один другой исследователь. В настоящее время моя позиция состоит в том, что большинство этих соглашений включает распределение излишка бюро между расходами, служащими интересам спонсора и интересам бюро. В этом случае, как в обеих моих моделях (первоначальной и пересмотренной), только часть чистых выгод бюрократического предложения правительственных услуг приходится на долю населения в целом. Однако данная проблема еще не решена и должна стать наиболее приоритетной для последующего исследования.

В теории, изложенной в моей книге, также выдвигается допущение, что бюро ведут переговоры с политическими контролирующими органами во всем диапазоне от нулевого бюджета до предложенного бюджета. Как бывшее должност-

ное лицо, занимавшееся бюджетом, я имел более точные сведения; это неявное допущение было недоработкой, которая повлекла за собой серьезные последствия. В действительности переговоры по бюджету обычно проводятся в ограниченном диапазоне, начиная с какого-либо базового бюджета до предложенного бюджета, причем в качестве базового часто использовался последний из предшествовавших бюджетов. Если конгресс не проведет ассигнования до конца финансового года, то базовым бюджетом считается ассигнование предыдущего года или уровень, утвержденный палатой представителей конгресса или сенатом, если этот уровень ниже. Последствия сужения диапазона переговоров были вначале изложены в ряде статей Томаса Ромера и Говарда Розенталя (*Thomas Romer and Howard Rosental, 1979, 1987*). Наиболее важное заключение, выведенное из их модели, состоит в том, что уровень одобренного бюджета возрастает с ростом разницы между базовым бюджетом (Ромер и Розенталь назвали его «прежним уровнем») и бюджетом, который предпочитает решающий участник голосования. Величина ожидаемого перерасхода в данной модели будет меньше величины, взятой в моей первоначальной модели, если величина базового бюджета больше нуля.

Статические исследования Ромера и Розенталя в отношении расходования средств на одного студента в школьных округах Орегона и Нью-Йорка показывают, что обычно расходы превышают уровень, который предпочитает медианный избиратель. В округах, где базовый бюджет выше предпочитаемого бюджета, средние расходы на одного учащегося почти равны базовому бюджету. В округах, где базового бюджета не хватило бы на поддержание работы школ, средний расход на одного учащегося приблизительно на 15% превышает соответствующую величину в округах, где базового бюджета было бы достаточно. Кроме того, расходы на одного учащегося возрастают с увеличением размеров школьного округа, что частично является отражением более сильной монопольной власти более крупных округов. Эти тщательно проведенные эмпирические исследования, вероятно, являются самыми вескими на сегодняшний день доказательствами справедливости моей общей теории поведения бюро.

Измененная модель, разработанная Ромером и Розенталем, также предлагает несколько интересных выводов относительно темпов изменения государственных расходов. Обычно увеличение предпочитаемого бюджета относительно базового приводит к росту утвержденного бюджета даже на большую величину. Если базовый бюджет определяется, например, в номинальных долларах, то утвержденный бюджет будет расти быстрее темпов инфляции даже при отсутствии роста реального предпочитаемого бюджета. И даже если базовый бюджет индексируется в соответствии с изменением уровня цен, реальный утвержденный бюджет будет расти более быстрыми темпами по сравнению с ростом спроса на данную услугу. В любой политической системе, где те, кто определяют предлагаемый бюджет, имеют более высокие относительные предпочтения в том, что касается дискреционного бюджета или предоставления некоторой услуги, утвержденные бюджеты окажутся выше бюджета, предпочитаемого решающим голосующим, будь то внутри законодательного органа или среди избирателей как таковых. Вследствие этого как статическая информация, так и информация о временных рядах в отношении государственных расходов отражают сложное взаимодействие спроса населения на государственные услуги с личными предпочтениями тех политиков и бюрократов, которые имеют полномочия формировать повестку дня при принятии бюджета.

Следующая проблема, к которой стоит обратиться - это определение того, кто - бюро или законодательный орган - в большей мере ответствен за результаты в виде бюджет - выпуск. Не знаю, как решить эту проблему; это все равно, что спрашивать, какое лезвие ножниц осуществляет резание. Несколько ведущих ученых, особенно Моррис Фьорина (*Morris Fiorina*), Роджер Нолл (*Roger Noll*) и Барри Вейнгаст (*Barry Weingast*) объясняют эти результаты главным образом структурой и существующими правилами принятия решений в законодательном органе. Все бюджетные мероприятия должны быть утверждены законодательным органом (за исключением редких проблем, решаемых путем всенародного референдума), но важной проблемой является вопрос о том, кто контролирует список предложений, представляемых на рассмотрение законодательного органа.

В Соединенных Штатах предложения по бюджету утверждаются в процессе многоступенчатого одобрения, причем каждая сторона, участвующая в данном процессе, имеет свои конкретные интересы и преимущества. Бюро выдвигают первоначальные предложения по бюджету, владеют наиболее точной информацией о производственной функции и функции затрат и контролируют процесс производства. Предложения различных бюро анализируются в отделах по рассмотрению бюджетов и передаются главе исполнительной власти, а он представляет сводный проект бюджета на рассмотрение законодательного органа. Вероятно, интересы главы исполнительной власти близки интересам большинства электората; его главным преимуществом является право предлагать сводный проект бюджета и налагать вето на меры, одобренные законодательным органом. Затем проект ассигнований рассматривается специальными комитетами законодательного органа, составляющими проекты конкретных предложений, которые надлежит представить на одобрение законодательного органа в целом; преимущество этих комитетов состоит в том, что большинство их предложений представляются по «закрытому правилу» и не подлежат поправкам. (В данном обсуждении я не принимаю во внимание влияние двухпалатного законодательного органа и новых разнообразных законодательных бюджетных комитетов.) Вероятно, интересы большинства членов законодательных органов близки несколько другому большинству электората, отличающемуся от большинства, представляемого главой исполнительной власти, чья власть вытекает из полномочия утвердить окончательный бюджет. (Средства массовой информации и политические интеллектуалы также играют важную роль в определении диапазона приемлемых альтернатив, но влияние их роли еще недостаточно хорошо уяснено.)

Короче, выражаясь языком нашей модели, бюро, исполнительная власть и законодательные комитеты – все являются организациями, формирующими повестку дня при принятии бюджета. В то же время глава исполнительной власти, комитеты законодательной власти, а также законодательный орган являются спонсорами. Как следует оцени-

вать данную систему частично перекрывающихся обязанностей?

Моя позиция заключается в том, что лучше всего рассматривать бюро и законодательные комитеты как доминирующих составителей повестки дня. Их интересы в основном совпадают, и каждый служит агентом другого: комитеты вносят изменения в предложения бюро, чтобы обеспечить их одобрение законодательным органом, а бюро выполняет предпочитаемую комитетом программу. Переговоры между бюро и его комитетом сводятся главным образом к дележу чистого излишка бюро.

Аналогично, лучше всего рассматривать главу исполнительной власти и законодательный орган как спонсоров, каждый из которых должен одобрить предлагаемый бюджет. Их интересы расходятся главным образом в той мере, в какой различаются между собой интересы представляемого каждым из них большинства. Торг между главой исполнительной власти и законодательным органом сводится в основном к разделению бюджета между статьями, которые лучше всего служат интересам представляемого ими большинства, причем эти статьи определены предложениями, одобренными законодательными комитетами.

Последние проблемы, к которым стоит обратиться, касаются структуры власти. Например, возникает вопрос, почему законодательные органы передают право сформулировать предложения по бюджету функционально специализированным комитетам, при этом, вероятно, полностью отдавая себе отчет, что они предложат бюджет, который не лучшим образом будет отвечать интересам большинства? Наиболее очевидный ответ состоит в том, что разделение труда всегда дает лучший результат, поскольку никакой крупный орган не может располагать информацией, достаточной для того, чтобы сформулировать проект бюджета по всем статьям. Более циничный ответ заключается в том, что делегирование права формулировать предложения предоставляет в распоряжение большинства членов законодательного органа некоторую долю выгод от определенной программы. Именно эти выгоды, а не обычные услуги властей, являются той валютой, которая идет на вознаграждение их сторонников и на финансирование их переизбрания.

Почему же власти выбирают бюро на роль поставщиков большей части финансируемых ими услуг? Первоначально я полагал, что это объясняется трудностью заключения контракта с частными поставщиками услуг и контроля за их работой. Возможно, это так, но очевидно, что договариваться с бюро и следить за его работой не менее трудно. Наиболее вероятный ответ заключается в том, что поставка государственных услуг с помощью бюро генерирует чистый излишек, который бюро делят с членами правительства. Есть веские доказательства в пользу того, что приватизация многих государственных услуг возможна и пойдет на пользу всему населению, но, скорее всего, она не будет одобрена при отсутствии условий, которые привели бы к взаимному отказу представителей законодательной власти от выгод.

Подводя итог сказанному, можно утверждать, что бюро являются неэффективными поставщиками государственных услуг, если соизмерять их деятельность с соблюдением интересов всего населения, а не рассматривать ее с точки зрения интересов представителей законодательной власти. В этом смысле Фьорина, Нолл, Вейнгафт и другие правы: большинство проблем, часто приписываемых бюро, более прочно коренятся в структуре и правилах принятия решений законодательной властью, а бюро только являются предпочитаемыми ею агентами. Моя книга, вышедшая в 1971 г., была правильно озаглавлена «*Бюрократия и представительное правление*». Поведение всех бюро должно оцениваться в контексте специфического политического рынка, которому они поставляют услуги.

Некоторые побуждающие к размышлениям данные

Даже поверхностное рассмотрение последних результатов деятельности общественного сектора дает определенное свидетельство, согласующееся с двумя вытекающими из пересмотренной мной теории поведения бюро выводами: (1) рост реальных государственных расходов, похоже, превышает рост спроса населения на государственные услуги; (2) большая доля прироста реальных государственных расходов, скорее всего, растрачивается, т.е. представляет такие расхо-

ды, которые могут служить интересам поставщиков услуг и политических должностных лиц, но не увеличивают отдачу от данных услуг. Разумеется, для оценки конкретных воздействий спроса населения на государственные услуги, специфических условий предложения каждой услуги, роли политиков и предложения этих услуг посредством бюро понадобились бы более полная теория политической системы и более точные эмпирические методы. По этим причинам я рассматриваю нижеследующие результаты лишь как стимулы для размышления; необходимо продолжить исследования для идентификации воздействий перечисленных факторов. Статья Д. Родерика Кивита (D. Roderick Kiewiet, 1991) содержит наиболее исчерпывающее краткое изложение этих результатов.

Широкий диапазон свидетельств согласуется с гипотезами чрезмерных расходов и неэффективности, изложенными в пересмотренной мной модели (1975). К сожалению, ни один из этих тестов не является достаточным, чтобы провести четкую грань между их «политическими» и «бюрократическими» объяснениями.

Наиболее общим доказательством гипотезы чрезмерных расходов является разница между статической (структурной) моделью государственных расходов и их моделью как временного ряда. В лучших исследованиях статических данных, таких, как исследования Борчердинга и Дикона (Borcherding and Deason, 1972), делается вывод, что эластичность спроса по доходу на большинство услуг, предлагаемых государством и местными правительствами, меньше единицы. Однако со временем расходы на эти услуги возрастали относительно дохода. В следующем исследовании Борчердинг (1977) делает вывод, что структурный анализ спроса населения на государственные услуги объясняет только около половины прироста государственных расходов в США. Одним из возможных объяснений этой разницы может служить предположение, что при структурном исследовании государственных расходов возможна недооценка эластичности спроса по доходу. Это кажется маловероятным, поскольку структурные исследования спроса на товары и услуги индивидуального потребления обычно дают большие величины эластичности спроса, чем показывают исследования временных рядов.

Наиболее приемлемым объяснением является то обстоятельство, что сочетание политических и бюрократических условий приводит к росту государственных расходов относительно спроса населения на государственные услуги.

Существует еще несколько свидетельств, согласующихся с гипотезой перерасходов. Предоставление правительственных субсидий другим правительствам приводит к росту расходов правительств-получателей, значительно превышающему эффект равного роста личного дохода в юрисдикции получателя (Courant, Gramlich, and Rubinfeld 1979). Мое собственное исследование голосования на президентских выборах подтверждает общее представление о том, что рост налогов или расходов приводит к сокращению числа голосов населения, поданных за кандидата от правящей партии (1979). Сэм Пельцман (Sam Peltzman, 1987) в аналогичном исследовании установил, что голосование за кандидата в губернаторы от правящей партии является отрицательной функцией роста реальных государственных расходов на душу населения со времени предыдущих выборов. Эти выводы указывают на то, что государственные расходы выше, чем могли бы быть в случае, если бы политики и бюрократы были беспристрастными, пусть даже и несовершенными, агентами медианного избирателя.

Одна из неявных гипотез моей модели бюрократии (как в первоначальной, так и в пересмотренной форме), как первым признал Томас Мак-Гир (Thomas McGuire, 1981), состоит в том, что выявленная (абсолютная) эластичность спроса по цене на государственные услуги должна быть больше единицы, независимо от эластичности лежащего в ее основе спроса населения. Иными словами, любой рост удельных издержек предоставления государственных услуг должен привести к сокращению расходов на эти услуги. Факты в целом поддерживают данную гипотезу, но они противоречивы. Выявленная ценовая эластичность на большую часть государственных и местных услуг, согласно исследованию Борчердинга и Дикона, согласуется с данной гипотезой. Эти исследования предполагают, что условия (включая растраты), приводящие к росту удельных издержек государственных услуг, ведут к сокращению отдачи от этих услуг. Эти результаты противоположны распространенному представлению о том,

что спрос на государственные услуги неэластичен по цене. Однако они не являются достаточной проверкой моей модели бюрократии, поскольку эластичность лежащего в основе преобладающего спроса населения неизвестна (и может ли быть известна?).

Большой и растущий объем свидетельств подтвердил неэффективность, внутренне присущую производству государственных услуг, по крайней мере, если судить по той ее части, которая представляет ценность для всех избирателей. Агрегированные данные внушают больше беспокойства (хотя они и менее широко известны), чем выборочные данные о высоких ценах на военное снаряжение и скандалы, связанные с программой жилищного строительства. Например, в 1980-е годы в Соединенных Штатах:

* общие реальные расходы на оборону возросли на 60% без значительного роста уровня готовности или выносимости вооруженных сил (Niskanen, 1988);

* реальные расходы на одного учащегося в государственных начальных и средних школах возросли на 40%, не приведя к росту показателей числа окончивших среднюю школу или к росту успеваемости учащихся;

* реальные расходы на человека в области здравоохранения возросли на 60%, не оказав значительного влияния на средние показатели состояния здоровья населения.

Для широких слоев населения большая часть роста реальных расходов на данные услуги должна рассматриваться как растрата.

Существует непреодолимая трудность в отнесении долей суммарных растрат в составе государственных услуг на действия политиков и бюрократии. Если в течение ряда лет растраты совершенно очевидны, но при этом не вызывают политической реакции, то следует допустить, что эти растраты, по-видимому, служат каким-либо другим политическим целям. Эти выявленные растраты продолжают существовать по той же причине, что и программы, т.е. потому, что это отвечает какой-то политической потребности. Однако еще не обнаруженные растраты, скорее всего, являются следствием поставки бюрократией государственных услуг. По своей природе невыявленные растраты неизвестны (не могут быть известны?). Теперь я должен признать, что не знаю, как

сформулировать поддающуюся проверке гипотезу относительно долей суммарных растрат (дискреционного бюджета бюро), которые можно было бы приписать этим двум эффектам.* Я готов только сделать вывод, что общественный сектор большинству из нас служит не очень хорошо.

Заключение

Бросив взгляд в прошлое, прихожу к выводу, что я и другие исследователи сделали главный шаг на пути к пониманию поведения бюро. Более того, меня вдохновляет мысль о том, что бюро и регулирующие организации стали признанной областью исследования как экономических, так и политических наук на университетских факультетах, и что мы, по-видимому, учимся друг у друга. Собственные размышления на данную тему приводят меня к нескольким общим выводам:

1. Основополагающая структура моей теории, очерченная в 1971 г., продолжает оставаться наиболее пригодным подходом к пониманию поведения бюро. В частности, он отвечает необходимости концентрации внимания на отличительных характеристиках бюро и политических институтов, а также на процессах, где они действуют, скорее, чем для объяснения поведения бюро с точки зрения отличительных свойств самих бюрократов.

2. Мое предыдущее допущение, что бюрократы действуют с целью максимизации своего бюджета, теперь должно быть полностью отброшено в пользу допущения, что они действуют с целью максимизации своего дискреционного бюджета.

3. Остается сделать еще очень много полезных исследований. Считаю, что большая часть последующих изысканий должна сосредоточиться на характеристиках политического окружения, в котором работают бюро. Кто рассматривает бюджет, предложенный бюро? Каковы их стимулы и ограничения? Каково влияние различных правил («эффективной конституции»), которыми руководствуются кабинет минист-

ров, законодательные комитеты, законодательные органы и голосование населения? Каково влияние различных правил на определение базового бюджета и долгосрочные эффекты ряда голосований? Что определяет распределение дискреционного бюджета между расходами, служащими интересам контролирующих органов, и теми расходами, которые служат интересам бюрократов? В какой степени проблемы, которые могут быть объяснены поставкой услуг бюрократией, в действительности возникают за счет побудительных мотивов и процессов, имеющих место в кабинете министров и в законодательных органах?

Стоило бы также еще поработать над структурой бюрократии. Каково влияние действующей или потенциальной конкуренции со стороны частных фирм или других бюро? Каково влияние потенциальной занятости в будущем в других бюро или частных организациях на поведение бюрократов? Каково воздействие перемен в организации вознаграждения или правилах продвижения и окончания срока службы? В результате исследования окажется, что некоторые из этих влияний взаимосвязаны; например, наличие частных альтернатив государственным услугам может привести к мультипиковости предпочтений в отношении государственных услуг, обостряя таким образом проблемы достижения политических решений и увеличивая разброс результатов.

За последние двадцать лет мы узнали, что частные фирмы и рынки сложнее предлагавшихся ранее простых моделей. В течение этого же периода мы только начали сводить воедино простую модель бюро и политических рынков. Это важное начало, но только начало. Я с интересом и с некоторой долей гордости буду читать о том, как развиваются исследования данной проблемы.

Литература

Blais, Andre and Dion, Stephan (eds) (1991), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Borcherding, Thomas (ed.) (1977), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N.C.: Duke University Press.

*

Borcherding, Thomas E. and Deacon, Robert T. (1972), «The Demand for the Services of Non-Federal Governments», *American Economic Review*, 62, 891-900.

Breton, Albert and Wintrobe, Ronald (1975), "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy," *Journal of Political Economy*, 83, 195-207.

Courant, Paul, Edward Gramlich and Rubinfeld, Daniel (1979), "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Government Money Sticks where it Lands," in *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, edited by Peter Miezowski and William Oakland, Washington, D.C.: Urban Institute,

Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown.

Fiorina, Morris and Noll, Roger (1978), "Voters, Legislators, and Bureaucrats: Institutional Design in the Public Sector," *American Economic Review*, 68, 256-260.

Frank, Robert (1985), *Choosing the Right Pond*, New York: Oxford University Press.

Johnson, Ronald and Libecap, Gary (1989), "Agency Growth, Salaries, and the Protected Bureaucrat," *Economic Inquiry*, 27, 431-451.

Kiewiet, D. Roderick (1991), "Bureaucrats and Budgetary Outcomes: Quantitative Analyses" in Blais and Dion (1991).

McCubbins, Matthew D., Noll, Roger and Weingast, Barry R. (1989), "Structure and Process; Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," Working Papers in Political Science P-89-4, Stanford: The Hoover Institution.

McGuire, Thomas (1981), "Budget-maximizing Governmental Agencies: An Empirical Test," *Public Choice*, 36, 313-322.

Migue, Jean-Luc and Belanger, Gerard (1974), "Towards a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, 17.

Miller, Gary J. and Moe, Terry M. (1983), "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government," *American Political Science Review*, 77.

Mises, Ludwig von (1944), *Bureaucracy*, New Haven,

Conn.: Yale University Press.

Niskanen, William A. (1968), "The Peculiar Economics of Bureaucracy". *American Economic Review*, LVIII (2), 293-305. Переиздана в данном томе.

Niskanen, William A. (1975), "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, 18, 617-643. Переиздана в данном томе.

Niskanen, William A. (1979), "Economic and Fiscal Effects on the Popular Vote for the President," in *Public Policy and Public Choice*, edited by Douglas W. Rae and Theodore J. Eismeier, Beverly Hills, Calif.: Sage.

Niskanen, William A. (1988), «More Defense Spending for Smaller Forces: What has DOD Wrought?» *Policy Analysis* 110, Washington, D.C.: Cato Institute.

Peltzman, Sam (1987), «Economic Conditions and Gubernatorial Elections», *American Economic Review*, 77, 292-297.

Romer, Thomas and Rosenthal, Howard (1979), «Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy», *Quarterly Journal of Economics*, 93, 563-587.

Romer, Thomas, Rosenthal, Howard and Munley, Vincent (1987), «Economic Incentives and Political Institutions: Spending and Voting in School District Referenda», Pittsburgh, Pa.: Carnegie Mellon University.

Thompson, Earl (1973), Bureaucracy and Representative Government review, *Journal of Economic Literature*, XI (3), 950-953.

Tullock, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D. C.: Public Affairs Press.

Weingast, B. R. and Moran, M. J. (1983), «Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policy Making by the Federal Trade Commission», *Journal of Political Economy*, 91, 765-800.