

А. П. Заостровцев

Экономическая теория бюрократии по Нисканену

Вильям Нисканен: бюрократ о бюрократии

Экономическая теория бюрократии вошла в экономическую науку вместе с именем ее основателя — американского экономиста Вильяма Артура Нисканена (*William Arthur Niskanen*). Биография этого человека идеально подходит на эту роль. В 1957 г. сразу после окончания экономического факультета Чикагского университета он становится штатным экономистом в «РЭНД Корпорейшн».¹ Специализировался молодой экономист в области военной логистики. В своих воспоминаниях о том периоде жизни Нисканен пишет: «Большую часть времени в последующие пять лет я занимался разработкой все более объемных моделей линейного программирования для военно-воздушных транспортных систем...» [16, р.1].

В то время на «РЭНД Корпорейшн» работали выдающиеся умы Америки. Армен Алчиан с рядом других известных экономистов разрабатывал и использовал технику анализа «затраты—выгоды» и программного бюджетирования применительно к военным проблемам. Ведущим специалистом в области разработки методов линейного программирования как аналитического инструмента был

¹ «РЭНД Корпорейшн» (RAND Corporation) сформировалась как самостоятельная неприбыльная организация в мае 1948 г. Ее программной задачей провозглашались научные, образовательные и благотворительные цели, содействие всему, что способно служить общественному благосостоянию и безопасности Соединенных Штатов Америки. Сама английская аббревиатура RAND расшифровывается как «исследования и разработки». В первую очередь корпорация работала на интересы военного ведомства США. Эту корпорацию можно назвать крупнейшим и первым think tank, который занялся самым широким спектром проблем, относящихся к экономике ВПК, вопросами эффективной его организации.

Джордж Данциг. В одном проекте с Нисканеном принимал участие будущий Нобелевский лауреат по экономике Вильям Шарп, получивший эту премию в 1990 г. совместно с Гарри Марковицем.²

Нисканен с самого начала своей профессиональной деятельности не замыкался на какой-либо одной проблеме. За эти пять лет он успел защитить докторскую диссертацию в Чикагском университете по теме «Спрос на алкогольные напитки» и разработать предложения о налоге на смог для региона Лос-Анджелеса.

Глубокие исследования военной логистики позволили Нисканену охватить всю работу военно-бюрократической машины США. Однако настоящим бюрократом он стал лишь в 1962 г., когда перешел на работу в Министерство обороны США, где вскоре занял пост директора специальных исследований в отделе системного анализа. Значительно позднее он писал, что это подразделение котировалось очень высоко. В 29 лет гражданский ранг Нисканена соответствовал рангу бригадного генерала; люди из отдела системного анализа часто имели доступ к министру обороны Роберту Мак-Намаре впереди очереди из генералов и главных военных подрядчиков.

В период работы в Пентагоне его постигают первые разочарования, он начинает замечать принципиальные дефекты в мышлении технократа. «Безоговорочное убеждение технократа оптимистично, но наивно — это вера, что все то, что отделяет существующие условия от состояния блаженства, дает возможность представить ваш анализ наделенному достаточной властью официальному лицу ради воплощения ваших рекомендаций» [16, р. 2]. В то же время в реальности наиболее важные проблемы оказывались не поддающимися линейному программированию и часто решались плохо; большинство менее важных проблем решалось удовлетворительно, но с помощью гораздо более простых инструментов.

Ближе к завершению короткой, но стремительной карьеры в Пентагоне разочарование Нисканена усилилось. Еще до непосредственного знакомства с создателями теории общественного выбора богатая практика исследователя одной из крупнейших в мире бюрократических организаций и, главное, пребывание в ней в качестве высокопоставленного бюрократа привели Нисканена к самостоятельному выводу, который составил один из основных постулатов этой теории. «К 1964 году я пришел к признанию того, что нет ничего врожденного в природе бюро и наших политических институтов, что заставляло бы должностных лиц познавать и разыскивать общественные интересы или следовать им в своей деятельности. Циники и немногие политологи могли бы сказать мне об этом и ранее, — но без результата,

² В биографии Марковица также упоминается работа в «РЭНД корпорейшн». [6, р. 334].

прежде чем я не накопил свой личный опыт в бюрократической среде» [16, р. XII].

В самом конце 1964 г. Нисканен был назначен директором отдела экономических и политических исследований Института оборонных исследований. Подобно «РЭНД Корпорейшин», этот институт работал в основном на Министерство обороны США. Однако кроме широкого спектра оборонной тематики Нисканен занимался изучением сверхзвукового транспорта, жилищных программ и «войны с бедностью».³ Тогда же он организовал и вел курс военной экономики для офицеров.

В качестве менеджеров исследовательских работ Нисканен привлекал наиболее яркие личности. Российскому читателю, в частности, должны быть известны такие имена, как Петер Ордешук и Гордон Таллок.⁴ Общение с этими выдающимися представителями активно складывавшейся в те годы школы общественного выбора привело его к мысли применить формальный экономический анализ к структуре и деятельности правительства.

Решающую роль в формировании теории бюрократии сыграли дискуссии с Таллоком в Институте оборонных исследований летом 1966 г. Более того, в конце лета он оставил Нисканену работу, названную им «Эффект Паркинсона—Нисканена». В ней была изложена суть этих дискуссий. Именно Таллок впервые предложил Нисканену изложить мысли о бюрократии в виде статьи. Эта статья была опубликована в 1968 г. под названием «Особая экономика бюрократии» в журнале «American Economic Review». Впоследствии она неоднократно переиздавалась и вошла в сборник его трудов по экономике бюрократии [15, р. 231–242].

Последний период работы в Институте оборонных исследований Нисканен посвятил своему основному труду «Бюрократия и представительное правление» [15, р. 1–230].⁵ Затем он снова становится бюрократом в качестве помощника директора нового Департамента

³ «Войной с бедностью» (The War on Poverty) назывался комплекс дорогостоящих социальных программ, воплощавшийся президентом США Линдоном Джонсоном в 1964–1968 гг.

⁴ В России опубликована совместная работа П. Ордешука и Ф. Александрова [1] и в полном виде изданы лишь две из многочисленных работ Таллока [5]. Имеется также реферат одной из работ Таллока на русском языке [4].

⁵ Небезынтересно заметить, что главная работа Нисканена по теории бюрократии прямо поддерживалась Институтом оборонных исследований (автор был освобожден от обязанностей менеджера и имел прямую поддержку в рамках главной исследовательской программы института). И это несмотря на то, что никто ни в самом институте, ни среди его спонсоров не разделял взглядов автора. Когда мы познакомимся с самой теорией, то убедимся, что это равнозначно тому, как если бы какой-либо очень близкий к российскому оборонному ведомству институт спонсировал исследования Комитета солдатских матерей.

управления и бюджета (*Office of Management and Budget*). В этот период администрация президента Никсона активно увлекалась интервенционистской политикой. Росли внутренние расходы и масштабы регулирования, был внедрен обширный контроль за ценами и зарплатой. «Мое профессиональное настроение становилось все более кислым от осознания того, что контроль за ценами и зарплатой был разработан, поддержан и впервые реализован экономистами, которые были профессорами или студентами Чикагского университета!» [15, р. 4]. Таким образом, примерно в одно и то же время «отцы» и «дети» (чилийские «чикагские мальчики») занимались прямо противоположными экспериментами.

Незадолго до Уотергейтского скандала Нисканен покидает департамент, но еще ракьше он получает свое первое академическое звание — становится профессором в Школе общественной политики университета Калифорнии в Беркли. Преподавательская деятельность началась с сентября 1972 г. Нисканен читает такие курсы, как введение в анализ политики, общественный выбор, право и экономика. В этот период он знакомится с тогдашним губернатором Калифорнии Рональдом Рейганом на почве участия в движении за конституционные налоговые ограничения.⁶

В июле 1975 г. Нисканен перестает быть преподавателем и прерывает свой пожизненный контракт с Беркли. Он объясняет это, в частности, тем, что не мог совместить потребность в исследовательской деятельности с желанием быть добросовестным преподавателем. В результате он на время уходит в бизнес одним из топ-менеджеров очень крупной компании. Ему был предложен пост директора по экономике компании «Форд». В его менеджерские обязанности входили экономическое и отраслевое прогнозирование, анализ регулирования, советы по использованию новых технологий управления рисками. Уволен с этой должности Нисканен был пять лет спустя. За это время он сумел выпустить несколько статей по экономике.

Если мы снова обратимся к воспоминаниям самого Нисканена, то для преподавателей экономической теории более всего будет интересно такое его замечание об этом времени: «Я быстро многое узнал о роли экономиста в бизнесе, автомобильной промышленности, влиянии регулирования и сходстве и различиях работы в крупной частной фирме и бюро; я никогда бы не смог преподавать традиционную теорию фирмы после этого опыта» [16, р. 5].

⁶ Представители школы общественного выбора активно настаивают на ограничении прав государства в области налогообложения посредством конституционных норм. Этой проблеме, в частности, посвящена статья Джеки Бреннана и Джеймса Бьюкенена «К налоговой конституции для Левиафана» [7].

В 1981 г. Нисканен в третий и последний раз становится бюрократом. Он входит в число экономических советников новой рейтарновской администрации. В качестве такового он прослужил следующие четыре года, причем последние 9 месяцев он возглавлял экономический совет при президенте. В круг его обязанностей входили советы Белому дому по всем аспектам макроэкономической политики. Он суммировал этот свой опыт в вышедшей в 1988 г. книге «Рейганомика».

В 1985 г. Нисканен последний раз меняет работу. Он занимает посты председателя правления и штатного экономиста Института Като.⁷ В круг его забот входят контроль за качеством исследований в Институте и, конечно, собственные исследования. В течение 7 лет он был главным редактором институтского журнала «Regulation». Вплоть до настоящего времени В. Нисканен остается председателем правления Института Като и активно участвует как в научных исследованиях, так и в отстаивании принципов свободной рыночной экономики в многочисленных публичных полемиках.

О своей позиции Нисканен говорит так: «Мои две профессиональные специальности эволюционировали в политического аналитика и политэконома. Как политический аналитик я смотрю на деятельность государства с известной долей наивного оптимизма в отношении того, что хороший анализ может привести к ее улучшению. Как политэконом, или исследователь общественного выбора, я сосредоточиваюсь на государстве как институте, структуре стимулов и ограничений, которые влияют на решения избирателей, политиков и бюрократов.⁸ Общественный выбор часто описывают как „политику

⁷ Институт Като (Cato Institute) был основан в 1977 г. Эдвардом Крейном в Вашингтоне. Институт был назван по имени так называемых писем Като — серии либеральных памфлетов XVIII в., которые помогли заложить философские основания американской революции. На сайте Института его миссия характеризуется следующим образом: «Институт Като стремится расширить полемику вокруг государственной политики в целях заявления беспокойства относительно традиционных американских принципов ограниченного правительства, индивидуальных свобод, свободного рынка и мира» [...] <http://www.cato.org/about/about.html>.

Как известно, в США (в отличие от Европы) либералами называют сторонников рыночного интервенционизма. Поэтому собравшиеся в Институте Като единомышленники (классические либералы в европейском понимании) называют себя сторонниками «либертиаризма», или «рыночного либерализма». В своем отношении к государству они проявляют последовательность во всем. В целях поддержания независимого статуса Институт Като не принимает никакого государственного финансирования.

Институт Като кроме книг издает два журнала: «Cato Journal» (трижды в год) и ежеквартальный журнал «Regulation».

⁸ Позволим напомнить, что политэкономами в современном сообществе экономистов именуют, как правило, тех экономистов, которые изучают общественный выбор, т. е. занимаются экономическим анализом политических решений.

без романтики".⁹ А изучение общественного выбора привело меня, так же как и многих других его теоретиков, к весьма, возможно, преувеличенному пессимизму касательно политических институтов. Хотя типичные настроения политического аналитика и политэконома совершенно различны, эти две стези могут дополнять друг друга. Конфликт этих настроений не обязательно ведет к шизофрении. Общественный выбор может добавлять политического реализма политическому анализу, а случайные успехи политического анализа по изменению деятельности властей в состоянии добавить больше оптимизма в отношении того, что государственные институты также могут быть изменены к лучшему. Мой собственный баланс этих настроений развелся в оптимизм относительно возможного и пессимизм относительно вероятного» [16, р. 7].

Теория бюрократии: от Вебера до Нисканена

Попытаемся очень кратко обрисовать тот путь, по которому развивались теории бюрократии до Нисканена. Как хорошо известно, экономическая наука до появления школы общественного выбора не рассматривала политику как область приложения методологического индивидуализма (постулата о «человеке экономическом» — рациональном максимизаторе собственной полезности). Более того, она некритически восприняла концепцию немецкого социолога Макса Вебера, который, естественно, не применял экономического подхода к анализу поведения бюрократии, а идеализировал ее, следуя организационной концепции государства, — государства как носителя некоего общественного интереса. Получалось, что на рынке действовали одни люди, а в государственной машине — совсем другие, более похожие на ангелов, чем на людей. «Ранние теории бюрократии формировались не на основе экономической теории, но из наивных социологических писаний Макса Вебера... который рассматривал высокопоставленных бюрократов как бескорыстных поставщиков и проводников политики избранных правительств. Экономисты, наделенные ненасытным аппетитом выступать в роли короля-философа, посвятившие свои исследовательские программы разоблачению провалов капитализма и обладающие нескрываемым предубеждением в пользу социализма, были только счастливы опереться на веберовских „бесполых евнухов” для проведения той политики, которую они проталкивали. Она, несомненно, должна была воплощаться беспристрастными и всеведущими правительствами, которые обязательно создадут избранные большинством политики» [15, р. VII].

⁹ Здесь Нисканен имеет в виду заголовок известной статьи ведущего теоретика школы общественного выбора Дж. Бьюкенена [9].

Эти слова известного теоретика общественного выбора Чарльза Роули взяты нами из предисловия, написанного им в 1994 г. специально к изданию сборника работ Нисканена по теории бюрократии. В своей основной работе «Бюрократия и представительное правление» Нисканен и сам уделяет достаточно внимания предшествующим исследованиям бюрократии. Он упоминает известную книгу основателя неоавстрийской школы Людвига фон Мизеса «Бюрократия».¹⁰ Однако в ней не был представлен экономический анализ поведения бюро. Мизес связывал нежелательные характеристики бюрократии с масштабами деятельности правительства.

Непосредственными предшественниками Нисканена можно считать уже упомянутого ранее Гордона Таллока и Энтона Даунса. В вышедшей в 1965 г. книге Таллока «Политика бюрократии» впервые использована модель «максимизирующего бюрократа», но применена она к анализу его продвижения внутри бюро [18]. Он не исследовал поведение бюро в отношении бюджета и выпуска. Аналогично книга Даунса «Внутри бюрократии» самим своим названием говорит о том, что она также изучает бюро «изнутри» [10]. Даунс фактически развивает всеобъемлющую теорию менеджмента внутри бюро. «Каждый из этих критиков модели общественного интереса, — пишет о них Ч. Роули, — сконцентрировал внимание на внутренней организации бюрократии и игнорировал внешнюю среду, в которой осуществляется деятельность бюрократии» [15, р. VII].

Нисканен же впервые подошел к анализу деятельности бюро так же, как неоклассическая микроэкономическая теория подходит к деятельности фирмы. Он адресовал бюрократической организации те же вопросы. Сколько продукции будет произведено и с какими общими затратами при заданных условиях, определяющих спрос и затраты? Как уровень выпуска и затрат меняется с изменением этих условий? Применительно к бюро эти вопросы можно переформулировать примерно так: какого поведения в отношении бюджета и выпуска следует ожидать от бюро при различных условиях?¹¹

В то время (напомним, что первая статья Нисканена появилась в 1968 г.) такой подход оказался поистине революционным. Это не должно звучать как преувеличение, поскольку в тот период бюрократия была областью исследования, практически полностью monopolизированной социологами и политологами (упомянутые выше три фамилии экономистов-предшественников Нисканена никакой погоды не

¹⁰ Эта работа издана на русском языке в сборнике трудов Л. Мизеса [3].

¹¹ Не лишне обратить внимание на тот факт, что теория фирмы с самого начала развивалась как учение о ее поведении во внешней среде и лишь впоследствии экономисты стали заглядывать внутрь фирмы. В теории же бюро, как мы видели, дело обстоит ровным счетом наоборот. Сначала Таллок и Даунс исследовали «внутренности» бюро, применив к их анализу экономический подход, а затем этот подход был применен Нисканеном к анализу поведения бюро как таковому.

делали). Сам создатель экономической теории бюрократии отмечает то обстоятельство, что вышедшая в том же 1968 г. «Международная энциклопедия общественных наук» поместила статью «Бюрократия», которая была написана социологом Ричардом Бендиксом. Статья содержала ссылки на 86 источников: две трети из них принадлежали перу социологов, оставшаяся треть — политологов [15, р. 5].

Работы Нисканена можно назвать последним рубежом, который «экономический империализм» захватил в политической сфере (до него теоретики общественного выбора применили экономический анализ к поведению избирателей и политиков). С их появлением «пала» и бюрократия. Известно, что экономическая теория отличается от прочих социальных наук не предметом, а методом исследования. Принципиальное же различие методов экономики и социологии применительно к изучению бюрократии неизлохо представлено Нисканеном в написанном им введении к работе «Бюрократия и представительное правление». Предоставим слово самому автору.

«В этой книге, — пишет он, — я развиваю теорию „предложения“ со стороны бюро, основанную на модели целевого поведения менеджера отдельного бюро. Аналогичным образом экономисты развили теорию спроса из модели выбора индивидуального потребителя и теорию (рыночного) предложения из модели преследующей прибыль фирмы. „Композитный“ метод экономики, который развивает гипотезу о социальном поведении из моделей целевого поведения индивидов, контрастирует с „коллективистским“ методом социологии, которая развивает гипотезу о социальном поведении из моделей ролевого поведения обобщенных идеальных типов. Индивидуальный потребитель, предприниматель или в нашем случае бюрократ является центральной фигурой характерных для экономики методов. Предполагается, что он сталкивается с набором возможных действий, имеет собственные предпочтения среди возможных результатов этих действий и выбирает такое действие из данного их набора, которое он наиболее предпочитает. Он „ тот, кто выбирает“ и „максимизатор“ и, вопреки его роли в типичных для социологии методах, не просто „исполнитель роли“ в какой-то большой социальной драме» [15, р. 5].

Более обстоятельно примененный Нисканеном экономический метод исследования поведения бюрократии раскрывается в предпосылках, положенных в основу этого исследования.

Бюро и его поведение по Нисканену

Теория бюрократии Нисканена в своем становлении прошла два этапа. Первый этап связан с упоминавшимися выше статьей 1968 г. и развернутым изложением ее идей в монографии 1971 г. В работе под названием «Пересмотр» Нисканен показывает то, что сохранилось от

его первоначальной концепции и в чем состояли изменения его позиции, отраженные, в частности, в статье 1975 г. «Бюрократы и политики».¹²

В первую очередь, характеризуя устойчивый «каркас» своей концепции, он проводит аналогию между предоставлением частных товаров и услуг и предоставлением государственных услуг. Центральный постулат традиционной экономической теории состоит в том, что предоставление частных товаров и услуг является побочным результатом стимулов и ограничений потребителей, предпринимателей и наемных работников. Таким образом, предоставление частных товаров и услуг — это следствие, но не непосредственная цель любого действующего лица частной экономики.

Нисканен разделяет центральный постулат работ, относимых к теории общественного выбора, который заключается в том, что предоставление государственных услуг также является побочным результатом стимулов и ограничений, но только избирателей, политиков и бюрократов. Общественные блага — это, конечно, следствие деятельности, но не сознательно преследуемая цель этих персонажей. Каждый из них максимизирует собственное благосостояние, а то, что в итоге их взаимодействия появляются эти блага, никак нельзя отнести на счет их заботы об общем благе.

Важное место в теории Нисканена занимает определение бюро. Оно рассматривается как организация, обладающая следующими двумя характеристиками:

владельцы и наемные работники не приобретают никакой доли в разности между выручкой и затратами в качестве личного дохода, и

некоторая доля текущих доходов организации проистекает из источников, отличных от продажи выпуска в расчете на единицу продукции.

Иначе говоря, бюро — неприбыльные организации, финансируемые, по крайней мере частично, путем периодических ассигнований или дотаций. Большая часть анализа Нисканена сосредоточена на правительственные бюро, но это определение можно отнести и к большинству частных некоммерческих организаций. В свою очередь слово «бюрократ» используется для описания высокопоставленного сотрудника бюро и не имеет часто присущего ему негативного нормативного значения.¹³

¹² Работа «Пересмотр» была специально написана автором для сборника его статей по бюрократии [15, р. 243–267]. В нем же переиздана и статья «Бюрократы и политики» [15, р. 270–283].

¹³ Что же касается бюрократии, то, согласно Нисканену, «точное и последовательное определение термина “бюрократия” не имеет значения. Этот термин в общем случае будет использоваться применительно к множеству бюро и их отношениям с их внешним окружением...» [15, р. 23].

Теория поведения бюро основана на взаимосвязи между бюрократами и политиками. Нисканен признает существование в ней значительной «агентской проблемы»; иными словами, стимулы бюрократов не приводят к поведению, полностью соответствующему интересам политиков.

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

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

Самое важное состоит в том, чтобы признать серьезные различия 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 реальных 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 своей продукции 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; 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 кон-

крайним интересам спонсорской группы, чем интересам более широкой группы законодателей и избирателей.

7. И 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.

Нисканен полагает, что изложенные выше характеристики должны быть ключевыми составляющими теории поведения бюро.

Кроме того, его первоначальная концепция 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, принималось допущение, что спонсоры будут играть «пассивную» роль в принятии или отклонении предложений бюро в отношении бюджета — выпуск, не прибегая к сколько-нибудь тщательному контролю или оценке альтернатив. Третье неявно выраженное допущение заключалось в том, что бюрократы и их спонсоры договариваются относительно всего диапазона возможных комбинаций бюджета и выпуска.

Общий вывод состоял в том, что как бюджет, так и выпуск бюро больше оптимального; 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 больший излишек для любых трудовых или капитальных ресурсов, являющихся специфическими для производства продукции бюро.

Первоначальная модель: подходы к построению

Исходная модель строилась на том, что окружающая бюро среда определяется его отношениями с следующими тремя группами:

- 1) коллективными организациями, которые снабжают бюро периодическими ассигнованиями или дотациями;
- 2) поставщиками труда и материальных факторов производства;
- 3) потребителями тех услуг, которые продаются в расчете на единицу их выпуска.

Определяющими являются отношения бюро с его спонсором.

Что обменивает бюро со спонсором? Бюро предлагает обещаемый набор видов деятельности и ожидаемую от них продукцию в обмен на бюджет. Как уже отмечалось выше, в отличие от рыночной организации бюро предлагает совокупный выпуск за бюджет, тогда как первая продает единицы продукции по рыночной цене.

С точки зрения бюро предпочтения спонсора суммированы в том, что Нисканен называет «функция бюджет—выпуск» (*budget—output function*). Любая точка на графике этой функции показывает максимальный бюджет, который спонсор готов предоставить бюро за конкретную величину ожидаемого выпуска. Эта функция характеризуется следующим свойством: в некотором интервале ожидаемого выпуска спонсор готов предоставить больший бюджет за больший ожидаемый выпуск. Говоря на математическом языке, первая производная этой функции в данном интервале положительна. В то же время в том же самом интервале спонсор готов предоставить больший бюджет за единицу выпуска при меньшем ожидаемом объеме выпуска, чем при большем ожидаемом объеме выпуска. Таким образом, вторая производная этой функции на этом участке отрицательна.

Для целей дальнейшего математического анализа Нисканен пользуется следующей отвечающей данным свойствам функцией:

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b}, \quad (1)$$

где B — максимальный бюджет, который спонсор готов предоставить бюро в течение определенного периода времени; Q — ожидаемый выпуск бюро в течение данного периода времени. Эта функция представлена на рис. 1, а.

Вводя функцию «бюджет—выпуск», нужно помнить о той особенности, что бюрократы и их спонсоры фактически не обсуждают выпуск в виде боеспособности армии, ценности образовательных услуг, количества бедных и условий их жизни и т. п. В отношениях между бюрократами и спонсорами речь фактически идет о бюджете и объеме деятельности разного рода (количество пехотных дивизий, число обучаемых студентов, количество бедных, подпадающих под какую-либо социальную программу, и т. п.). Вместе с тем отношение между объемом деятельности и выпуском остается скрытым, а иногда даже сознательно скрывается. Эта скрытность сохраняется до тех пор, пока деятельность не подвергается тестированию, которое зачастую не может быть организовано спонсором.¹⁴ Таким образом, функция «бюджет—выпуск», строго говоря, определяется двумя отношениями — как отношением между бюджетом и объемом деятельности, так и отношением между объемом деятельности и выпуском. Объем деятельности бюро должен рассматриваться как промежуточная услуга, имеющая ценность только с учетом эффективности этой деятельности.

¹⁴ Например, деятельность ФБР США была протестирована террористическими актами 11 сентября в Нью-Йорке. Оказалось, что деятельность не обеспечивала должного объема выпуска (продукции) в виде безопасности.

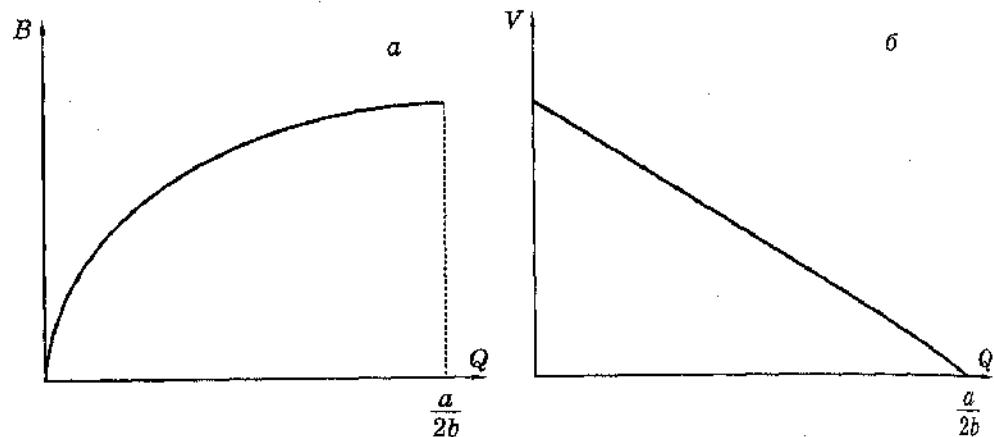


Рис. 1. Функция «бюджет—выпуск» (а) и функция предельной ценности (б).

Производная от функции «бюджет—выпуск» отвечает стандартной концепции «спроса», или «предельной ценности». Для выбранной выше функции «бюджет—выпуск» функция предельной ценности есть

$$V = a - 2bQ, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b}, \quad (2)$$

где V — максимальная цена за единицу выпуска, которую готов заплатить спонсор.

Функция предельной ценности показана на рис. 1, б. Эта функция не имеет операционного значения для бюро, так как оно не предлагает услуги по цене. Эта функция имеет отношение к спонсору. Однако если услуги, на которые спонсор предъявляет спрос, также поставляются конкурентной отраслью, то тогда эта функция показывает, сколько услуг спонсор купил бы у конкурентной отрасли по различным ценам. В любом случае полезно использовать функцию предельной ценности для сравнения поведения бюро по типу «бюджет—выпуск» с поведением преследующей прибыль организаций.

Имеет место существенный диспаритет в информации между спонсором и бюро. Бюрократ обычно может оценить функцию «бюджет—выпуск» своего спонсора с достаточной точностью на основе предыдущих рассмотрений бюджета, последних изменений в составе спонсорской организации и влияний на ее представителей избирателей. Как правило, бюрократ знает значительно больше относительно затрат на факторы и процесс производства услуг бюро, чем люди из спонсирующей организации. Предшествующие предложения «бюджет—выпуск» со стороны бюро иногда мало что говорят спонсору о минимальном бюджете, который был бы достаточен для обеспечения данного выпуска. Бюрократу требуется сравнительно немного информации, с тем чтобы эксплуатировать свое положение монопольного

поставщика данной услуги. Напротив, представителям спонсирующей организации нужен значительный объем информации, с тем чтобы использовать свое положение в качестве монопольного покупателя данной услуги.

Бюрократ имеет относительно более сильные стимулы и может работать полный рабочий день ради получения относящейся к его положению информации (и скрывать информацию, нужную спонсору). В то же время представители спонсирующей организации посвящают работе с бюджетом лишь часть времени. Даже если эти представители名义ально заняты целый рабочий день, то у них слабые стимулы или они выделяют мало времени для контроля над деятельностью спонсируемого бюро в сравнении с личными услугами своим избирателям и другими видами деятельности, обеспечивающими переизбрание. Отсюда вытекало, что хотя名义ально отношения бюро и спонсора есть отношения двусторонней монополии, но сравнительные стимулы и доступная информация в большинстве случаев дают бюрократии абсолютно доминирующую монопольную власть. «По этой причине, — пишет Нисканен, — развивающая здесь теория изначально предполагает пассивного спонсора, который знает бюджет, предоставляемый за определенный уровень услуг, но не имеет стимула или возможности получить информацию о минимальном бюджете, требующемся для оказания этих услуг» [15, р. 30]. В дальнейшем, как уже отмечалось, тезис о пассивном спонсоре был значительно смягчен.

Бюро нанимают труд и материальные факторы производства на конкурентных рынках. Хотя цена предложения факторациальному бюро или группе бюро может увеличиваться вместе с ростом найма, большинство бюро платят одинаковую цену за одинаковые факторы. Тогда практика найма и закупок бюро аналогична той, к которой прибегают сравнимого с ним размера преследующие прибыль фирмы. Нисканен рассматривает и случай монопсонической дискриминации со стороны бюро (особо она распространена в тех случаях, когда в роли бюро выступают военное ведомство и его подразделения). Здесь зачастую бюро — монопольный поставщик услуг, с одной стороны, и монопсонист на рынке факторов — с другой. Однако в данной статье нам придется пожертвовать рассмотрением случая ценовой дискриминации ради более полного освещения эволюции концепции Нисканена.

Выплачиваемые бюро факторные цены отражены в функции, которая названа Нисканеном функция «затраты—выпуск». Любая точка на графике этой функции представляет необходимые для данной величины выпуска минимальные суммарные выплаты факторам при данных факторных ценах и доступных производственных процессах; функция «затраты—выпуск» показывает отношение

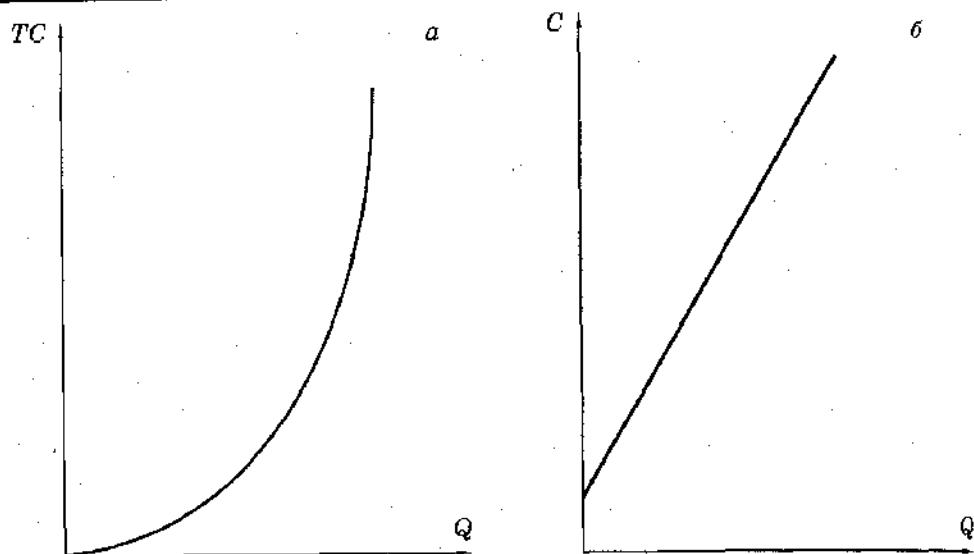


Рис. 2. Функция «затраты—выпуск» (а) и функция предельных выплат (б).

между выпуском и этими выплатами. Эта функция обладает следующими свойствами: на каком-то интервале ожидаемого выпуска больший выпуск может быть получен только за счет больших выплат факторам. Первая производная этой функции всегда положительная. В общем случае больший выпуск может быть обеспечен более высокими затратами на единицу выпуска, но иногда может быть достигнут и с более низкими затратами такого рода. Таким образом, вторая производная в общем случае положительная, но может быть и отрицательной.

Для анализа функции «затраты—выпуск» Нисканен представляет ее в следующем виде:

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q, \quad (3)$$

где TC — минимальные суммарные выплаты факторам за определенный период. Эта функция представлена на рис. 2, а.

Для конкурентной отрасли функция средних затрат, получаемая делением (3) на Q , представляет выпуск, который был бы предложен при различных уровнях цен. Однако как преследующие прибыль, так и бюрократические монополии не предлагают определенный объем продукции при данной цене, а следовательно, не раскрывают своих минимально возможных затрат. Преследующие прибыль монополии осуществляют совместное решение «цена—выпуск»; бюро принимает такое же решение в отношении «бюджет—выпуск». Функция минимальных общих затрат обычно известна внутри бюро, но ее значения не раскрываются через поведение бюро.

Для функции «затраты—выпуск» (3) соответствующая функция минимальных предельных затрат есть

$$C = c + 2dQ, \quad 0 \leq Q, \quad (4)$$

где C — минимальные предельные выплаты факторам за определенный период. Эта функция представлена на рис. 2,б.

Бюрократический «максиманд»¹⁵ и его ограничения

Главный вопрос, поставленный Нисканеном, состоял в следующем: что максимизируют бюрократы, если они вообще максимизируют что-либо? Ответ экономиста на данный вопрос может заключаться в том, что бюрократ, как и любой другой человек, максимизирует собственную полезность. Само по себе это звучит тривиально, но по крайней мере позволяет предположить, что бюрократ вовлечен в целевое поведение и что, возможно, есть в его полезности некоторые элементы, отличные от всеобщего благосостояния и интересов государства.

Нисканен строит свою теорию поведения бюро по аналогии с теорией фирмы. Если фирма, как известно, максимизирует прибыль, то в функцию полезности бюрократа входят: жалованье, служебные привилегии, общественная репутация, власть, патронаж, выпуск бюро, легкость осуществления изменений и легкость управления бюро. Все из этих переменных (за исключением двух последних), как утверждал в свое время Нисканен, являются положительными монотонными функциями общего бюджета бюро в течение пребывания бюрократа в должности.

Предположение о максимизации бюджета не обязательно базируется на циничной интерпретации персональной мотивации бюрократов. Как отмечал Нисканен, некоторые бюрократы либо из предрасположенности, либо по причине идеологического внушения пытаются служить тому, что, согласно их представлению, является общественным интересом. Однако бюрократ не является ни всеведущим, ни всевластным. Во-первых, он не в состоянии получить всю информацию об индивидуальных предпочтениях и производственных возможностях, которая была бы необходима для предугадывания общественного интереса. Во-вторых, он не обладает властью приказать то, что противоположно либо личным интересам, либоциальному от его представлению об общественном интересе каких-

¹⁵ Термин «максиманд» означает максимизируемый показатель, или, иначе, то, что максимизируется. Поскольку в русском языке нет соответствующего термина-аналога, то мы полагаем вполне уместным пользоваться далее этим термином.

либо других бюрократов или «должностных лиц коллективной организации».

В конкурентной отрасли одного максимизатора прибыли часто достаточно, чтобы заставить все прочие фирмы стать такими же максимизаторами. В противоположность этому в бюрократической среде одного субъекта, служащего своим личным интересам или отличному от других представлению об общественном интересе, нередко достаточно, чтобы препятствовать всем прочим служить их представлению об общественном интересе. Независимо от его личной мотивации какому-либо бюрократу невозможно действовать в общественных интересах по причине ограниченности его информации или конфликтующих интересов других.

На максимизацию бюджета влияют еще две социальные группы: служащие бюро и должностные лица коллективной организации. Служащие заинтересованы в больших бюджетах примерно по той же причине, что и бюрократ: лучшие возможности для продвижения, гарантии сохранения рабочего места и т. д. Влияние служащих на срок пребывания в должности бюрократа немаловажно. Они могут быть склонны к сотрудничеству, отзывчивы и эффективны, а могут прятать информацию, плохо исполнять директивы и дискредитировать его перед должностными лицами коллективной организации.

Власть коллективной организации над сроком пребывания в должности бюрократа более очевидна в отличие от ее интереса в максимизации бюджета. Ее должностные лица выдвигают на должность и утверждают назначение бюрократа. Ревизия бюро они ожидают от бюрократа предложений о расширении деятельности и увеличении бюджета. Они зависят от бюро в вопросах поиска и предложения новых программ и приведения доводов в пользу расширения существующих. Эти должностные лица фокусируют рассмотрение бюджета в основном на предложенных его приращениях и обнаруживают собственные приоритеты, одобряя различные пропорции этих приращений. Нисканен приводит пример министра обороны США Роберта Мак-Намары, который остро конфликтовал с конгрессом из-за того, что в течение нескольких лет предлагал стабильный бюджет и настойчиво и эффективно защищал его как от сокращений, так и от увеличений [15, р. 41].

Для некоторых бюрократов в течение некоторого отрезка времени максимизация бюджета может не быть характеристикой рационального поведения (т. е. совместимой с максимизацией их полезности), но природа отношений бюрократа как со служащими бюро, так и со спонсорами такова, что те бюрократы, которые не максимизируют бюджет, обычно недолго остаются на своей должности.

Последний вопрос, на который требовалось ответить для моделирования поведения бюрократии, заключался в том, что ограничивает

размеры бюро? Или, более конкретно, что в конечном счете устанавливает связь между доступным бюджетом и необходимыми затратами?

Проводя опять же аналогию с теорией фирмы, можно заметить, что максимизация прибыли — достаточное предположение, которое само по себе ограничивает размер фирмы выпуском, уравновешивающим предельную выручку с предельными затратами. Если же модели поведения частной фирмы постулируют какой-либо иной максиманд (например, в виде выручки, продаж или полезности менеджера), то тогда с неизбежностью в модель вводится некоторое ограничение (обычно минимально необходимый уровень прибыли), лимитирующее размер фирмы.

Ограничение, которое в конечном счете лимитирует размер бюро, заключается в том, что бюро должно поставлять продукцию, ожидаемую спонсором от утвержденного им бюджета. Бюро, постоянно обещающее большее, чем оно в состоянии поставить, будет наказано более низкими бюджетами. Напротив, бюро, которое работает лучше, чем ожидалось, вероятно, будет вознаграждено большими бюджетами. Поскольку выпуск большинства бюро не может быть определен точно (иногда даже очень трудно составить само представление о том, что выпускается, т. е. что является продукцией бюро), то будут иметь место значительные колебания вокруг ожидаемого выпуска. Бюрократ, который ориентируется на короткий временной горизонт и является эффективным продавцом (или лжецом), может часто получать больший бюджет в период своего пребывания в должности, прибегая к обещаниям большего выпуска, чем бюро в состоянии обеспечить. Любое бюро в любой бюджетный период может обеспечивать большие или меньшие поставки, чем ожидаемый выпуск. Однако также верно, что на протяжении времени каждое бюро будет ограничено поставками ожидаемого спонсором выпуска.

«Бюрократы максимизируют общий бюджет своего бюро в период пребывания в должности при том ограничении, что бюджет должен быть равен или больше минимальных общих затрат на обеспечение выпуска, ожидаемого спонсором бюро» [15, р. 42].

Базовая модель

Базовая модель построена для простого бюро. Это бюро предоставляет единственную услугу, которая обменивается с единственным спонсором на разовый бюджет. Бюро не продает эту услугу рыночным покупателям по цене за единицу, так что одобренный спонсором бюджет равен всему финансированию бюро. В общем случае бюро покупает все факторы по конкурентным ценам. Все необходи-

мые расходы для оказания этой услуги производятся в течение единственного бюджетного периода.

Таким образом, базовая модель есть однопериодная модель оказывающего единственную услугу бюро и покупающего факторы на конкурентном рынке. Бюро рассматривается в качестве монопольного поставщика услуги, но при этом спонсор, согласно принятому допущению, не использует свою потенциальную монопольную власть в качестве единственного покупателя услуги по причине отсутствия либо стимулов, либо возможностей.

Общий потенциальный доступный бюро бюджет в течение данного бюджетного периода представлен уже известной нам функцией «бюджет—выпуск» (1). Функция «затраты—выпуск» тоже была выбрана ранее (3). Вводится ограничение: бюджет должен быть равен или больше минимальных общих затрат

$$B \geq TC. \quad (5)$$

Эти две функции плюс бюджетное ограничение и составляют полную модель простого бюро.

Для условий спроса и затрат первой задачей является нахождение максимальной величины бюджета, который одобрит спонсор, а также ожидаемого выпуска услуг, которые будут поставлены бюро при данной величине одобренного спонсором бюджета. Полностью осознавая возможность его сокращений со стороны спонсора в процессе рассмотрения, бюрократ представит предложение бюджет—выпуск, максимизирующее ожидаемый одобренный бюджет при том ограничении, что одобренный бюджет должен быть достаточным для покрытия затрат на выпуск, ожидаемых спонсором при данной величине бюджета.

При этих условиях равновесный уровень ожидаемого выпуска услуг при одобренной величине бюджета определяется следующим образом. Максимизация B путем приравнивания первой производной от (1) к нулю дает нам максимальный уровень выпуска $Q = a/(2b)$. Ограничение (5) дает нам нижний уровень, когда мы приравниваем (1) и (3) и решаем это равенство относительно Q . Получаем $Q = (a - c)/(b + d)$. Эти два уровня Q равны там, где $a = 2bc/(b - d)$. Для простого бюро, которое покупает факторы на конкурентном рынке, равновесный уровень Q достигается там, где

$$Q = \begin{cases} \frac{a - c}{b + d} & \text{для } a < \frac{2bc}{b - d}, \\ \frac{a}{2b} & \text{для } a \geq \frac{2bc}{b - d}. \end{cases} \quad (6)$$

На рис. 3 показаны эти равновесные уровни выпуска бюро для выбранных здесь условий спроса и затрат.

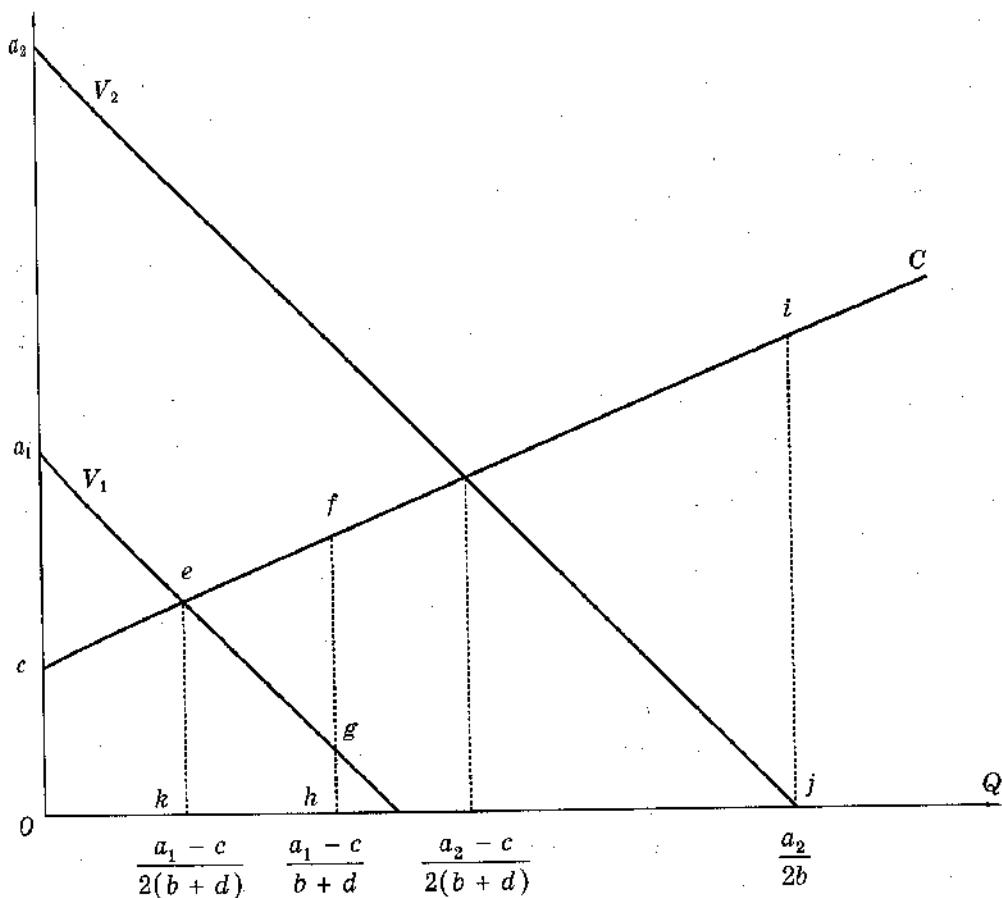


Рис. 3. Равновесный выпуск бюро.

Для более низкого спроса, представленного функцией предельной ценности V_1 , равновесный выпуск бюро, равный $(a_1 - c)/(b + d)$, будет определяться «бюджетоограниченной» областью, где площадь трапеции Oa_1gh равна площади трапеции $Ocfh$. При равновесном уровне выпуска у этого бюро нет «жира» (термин, употребленный Нисканеном): весь бюджет как раз покрывает минимальные общие затраты. Однако выпуск этого бюро превышает оптимальный уровень. Равновесный уровень находится там, где минимально достижимые предельные затраты hf выше, чем hg — предельная ценность для спонсора. В результате перекрываются все потенциальные чистые выгоды от услуги, которые имели бы место при меньшем выпуске оптимальной величины. Этот выпуск легко найти, приравняв (2) и (4). Из их равенства следует, что оптимальный уровень $Q = (a - c)/(2(b + d))$.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что равновесный выпуск X-эффективный, но вдвое больше оптимального. Однако опти-

мальный выпуск, обеспечивая аллокационную эффективность, не обеспечивает X-эффективность: затраты (Ose_k) явно меньше величины выделенного бюро бюджета (Oa_1ek). При оптимальном выпуске у бюро имеется «жир», или то, что впоследствии назвали «организационной дряблостью» (*organizational slack*).

Не прибегающее к ценовой дискриминации бюро в состоянии равновесия принесет больший излишок факторам (разность между действительными выплатами факторам и их ценностью в лучшем из отвергнутых альтернативных способов использования), чем при более низком оптимальном выпуске. В равновесии те должностные лица коллективной организации, которые представляют необходимые для одобрения бюджета бюро предельные голоса, будут безразличны между равновесным и нулевым уровнями услуг. Однако должностные лица, представляющие группы с более высоким относительным спросом на услугу, и те, которые представляют интересы факторов в производстве этой услуги, окажутся решительными защитниками выпуска бюро на этом уровне. Это дает частичное объяснение того, почему в легислатурах часто доминируют именно последние категории должностных лиц и почему в свою очередь такие легислатуры предпочтуют поставку общественных услуг через бюро.

В условиях более высокого спроса, представленного функцией предельной ценности V_2 , равновесный выпуск бюро будет равен «спросоограниченному» выпуску, относительно которого предельная ценность равна нулю. Общий бюджет будет равен треугольнику Oa_2j и будет больше, чем минимальные общие затраты на этот выпуск, равные трапеции Osc_j . При равновесном уровне выпуска у бюро наблюдается «жир». Это бюро не имеет стимулов к X-эффективности; напротив, от него следует ожидать поиска затрат за пределами минимально необходимых, с тем чтобы исчерпать одобренный бюджет. Тот же самый выпуск может быть достигнут и при меньшем бюджете, но ревизор не может ожидать сотрудничества со стороны бюро, поскольку оно не имеет стимулов либо знать, либо раскрывать свою функцию минимальных затрат. В этом интервале равновесный выпуск ограничен только со стороны спроса, и никакое малое изменение со стороны затрат не изменит бюджет.

Выпуск этого бюро также выше оптимального уровня; оно обеспечивает выпуск, при котором минимальные предельные затраты равны j_i , а предельная ценность услуги равна нулю. Чистая ценность услуги была бы выше при меньшем ее выпуске. Излишек для факторов, создаваемый этим бюро, также выше, чем он был бы на более низком оптимальном уровне $(a_2 - c)/(2(b + d))$.

Для иллюстрации модели Никканен использовал следующий условный числовой пример [15, р. 48–49]. Рассматриваются два простых бюро (*A* и *B*) при различных условиях со стороны спроса, но идентич-

ных условиях со стороны затрат. Представленные выше функции и ограничения для бюро A и для бюро B выглядят соответственно следующим образом:

$$B_A = 100Q - 0.5Q^2, \quad 0 \leq Q < 100, \quad (7)$$

$$TC_A = 40Q + 0.25Q^2, \quad 0 \leq Q, \quad (8)$$

$$B_A \geq TC_A, \quad (9)$$

$$B_B = 200Q - 0.5Q^2, \quad 0 \leq Q < 200, \quad (10)$$

$$TC_B = 40Q + 0.25Q^2, \quad 0 \leq Q, \quad (11)$$

$$B_B \geq TC_B. \quad (12)$$

Для обоих бюро порог между бюджетоограниченным и спросоограниченным интервалами равен $2bc/(b - d) = (2 \cdot 0.5 \cdot 40)/(0.5 - 0.25) = 160$.

Для бюро A , так как $100 < 160$, равновесный выпуск находится в бюджетоограниченном интервале на уровне $(a - c)/(b + d) = (100 - 40)/(0.5 + 0.25) = 80$. Бюджет бюро A равен $[100 \cdot 80 - 0.5 \cdot (80)^2] = 4800$. Общие минимальные затраты при равновесном выпуске составляют $[40 \cdot 80 + 0.25 \cdot (80)^2] = 4800$. Таким образом, они в точности равны бюджету. Средний бюджет и затраты на единицу услуги равны $4800/80 = 60$. Общий излишек для факторов в бюро A составляет $[0.25 \cdot (80)^2]/2 = 800$.

Для бюро B , так как $200 > 160$, равновесный выпуск находится в спросоограниченном интервале на уровне $a/(2b) = 200/(2 \cdot 0.5) = 200$. Бюджет бюро B равен $(200)^2/(4 \cdot 0.5) = 20\,000$. Общие минимальные затраты при равновесном выпуске составляют $[40 \cdot 200 + 0.25 \cdot (200)^2] = 18\,000$. Таким образом, они в отличие от бюро A меньше доступного бюджета. Средние бюджетные расходы на единицу услуги равны $20\,000/200 = 100$, хотя минимальные средние затраты только $18\,000/200 = 90$. Общий излишек для факторов в бюро B $[0.25 \cdot (200)^2]/2 = 5000$. Бюро B , для которого спрос вдвое больше по сравнению с бюро A , характеризуется выпуском, бюджетом и излишком для факторов в несколько раз большими, чем у бюро A .

Построение этой модели позволило выдвинуть несколько важных гипотез относительно бюджета и выпуска бюро.

1. Относительно спроса на услугу со стороны коллективной организации все бюро слишком велики, т. е. как бюджет, так и выпуск бюро будут больше, чем те, которые максимизируют чистую ценность для спонсора.

2. Как следствие слишком большого равновесного выпуска, все бюро, покупающие факторы на конкурентном рынке при растущих

ценах предложения, создают большую чистую ценность для владельцев специфических факторов, используемых в производстве услуги бюро, чем было бы в случае более низкого оптимального уровня выпуска.

3. Некоторые бюро, в особенности новые (для которых спрос лишь недавно стал выше минимальных затрат) и бюро, которые сталкиваются с существенным экзогенным увеличением в затратах, поставляют равновесный уровень услуг при минимально возможном бюджете. В противоположность этому другие бюро, в особенности старые (для которых спрос постоянно выше по сравнению с затратами) и бюро, которые сталкиваются с существенным экзогенным снижением в затратах, поставляют равновесный уровень услуг при бюджете, превышающем минимальные необходимые затраты.

Модификация концепции: новая интерпретация цели бюрократии

В разделе «Бюро и его поведение по Нисканену» были перечислены семь составляющих теории бюрократии, которые были сформулированы им в конце 60-х—начале 70-х гг. и не были подвергнуты пересмотру в дальнейшем. В то же время ряд опорных элементов его конструкции подвергся ревизии со стороны автора, которая явилась реакцией на обсуждение его работ. В первую очередь это относится к формулировке целевой функции бюрократии и построенной на ее основе модели.

Допущение о максимизации бюрократами бюджетов своих бюроказалось Нисканену вначале вероятным и соответствовавшим наблюдению, согласно которому возможности для продвижения внутри каждого бюро возрастают с ростом бюджета данного бюро. Принимая во внимание отличительные характеристики бюро и политические рынки, где они действуют, данное допущение, как мы видели, привело 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.

Подводя в 1994 г. итоги экономического анализа поведения бюрократии, Нисканен отмечал, что это было не лучшее допущение, на котором следовало бы строить теорию поведения бюро. «Даже во время написания книги («Бюрократия и представительное правление». — А. З.), — писал он, — 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» [15, р. 274].

Нисканен объясняет это тем, что его видение проблемы, вероятно, было искажено вследствие длительного опыта работы в качестве аналитика по вопросам обороны. В военной сфере возможности продвижения ограничены исключительно данной службой, что, по-видимому, усиливает стимулы к максимизации бюджета. Однако, как заметили А. Бретон и Р. Винстроуб, данный мотив вполне может быть значительно слабее для бюрократов, имеющих более широкие возможности для продвижения в других бюро [8, р. 195–207]. Последующие эмпирические свидетельства также указывали на то, что зарплаты бюрократов лишь в слабой степени связаны с уровнем и ростом бюджета их бюро [12, р. 431–451].

В комментарии к книге Нисканена Жан-Люк Миге и Жерар Белланже предложили подход, который одновременно обобщал и упрощал модель Нисканена так, что разрешал это несоответствие [13, р. 27–43]. Они выдвинули допущение, 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 интересы 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, имеющихся у обеих сторон. Данное допущение приводит к несколько 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 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 факто-

ров 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.

Нисканен признал, что разработанная им в книге 1971 г. модель бюрократического поведения должна теперь рассматриваться как специальный случай [15, р. 275]. Модель бюрократического поведения, где полезность бюрократа является функцией как дискреционного бюджета, так и выпуска бюро, представлена в статье Нисканена 1975 г. [15, р. 243–267].

В ней рассматривается работа руководителя отдельного бюро со следующей функцией полезности:

$$U = \alpha_1 Y^{\beta_1} P^{\gamma_1}, \quad (13)$$

где Y — текущая ценность дохода бюрократа от его поста, а P — ряд служебных благ; P 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.

Зависимость между условиями, ценимыми бюрократом, и функционированием бюро определяется структурой вознаграждения в учреждении, которая установлена контролирующей правительственный 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:

$$Y = \alpha_2 Q^{\beta_2} (B - C)^{\gamma_2} \quad (14)$$

и

$$P = \alpha_3 Q^{\beta_3} (B - C)^{\gamma_3}, \quad (15)$$

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.

Уравнения с (13) по (15) могли бы использоваться для анализа поведения менеджеров в экономической организации любого типа. Конкретная теория бюрократического поведения должна основываться

на характеристиках структуры вознаграждения в бюрократической 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 . Бюрократ не может присвоить дисcretionный бюджет бюро в качестве личного дохода, за исключением продвижения на более высоко оплачиваемую должность. Однако параметры β_2 , β_3 , β_3 в бюрократической среде относительно выше.

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

$$U = \alpha Q^\beta (B - C)^\gamma, \quad (16)$$

где

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

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

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

Дисcretionный бюджет $(B - C)$ бюро, конечно, также является функцией выпуска бюро. Использовав те же их соотношения, что и в первоначальной модели, получим

$$\beta = \alpha Q - b Q^2, \quad (17)$$

$$C = c Q + d Q^2 \quad (18)$$

и

$$B - C = (a - c)Q - (b + d)Q^2. \quad (19)$$

Бюджетная функция (17), конечно, является интегралом функции спроса, с которой бюро приходится иметь дело во всем диапазоне выпуска.

Следует заметить, что 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 эластичней, 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 удельных затратах, то функция спроса, с которой имеет дело бюро, при данных удельных затратах будет горизонтальной, а бюджет бюро будет линейной функцией выпуска.

Подстановка (19) в (16) дает следующую функцию полезности бюрократа, определяемую только в терминах выпуска бюро:

$$U = \alpha Q^\beta [(a - c)Q - (b + d)Q^2]^\gamma. \quad (20)$$

Таким образом, максимизация (20) по Q дает уровень выпуска бюро, который максимизирует полезность бюрократа, где

$$Q = \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left(\frac{a - c}{b + d} \right). \quad (21)$$

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

$$Q = \frac{1}{2} \left(\frac{a - c}{b + d} \right). \quad (22)$$

Этот уровень выпуска оптимален для правительства, но при высоких затратах в форме служебных 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 служебных благ, то

$$Q = \left(\frac{a - c}{b + d} \right). \quad (23)$$

Этот выпуск вдвое превышает оптимальный, но производится при минимальных возможных затратах. Последний случай является решением для предпочитаемого бюрократом выпуска из первоначальной модели.

Рассмотрение функции общего выпуска (21) указывает, что выпуск будет положительной функцией предельного влияния выпуска на вознаграждение бюрократа и отрицательной функцией предельной доли дискреционного бюджета, присвоенного бюрократом. Направленные воздействия на выпуск параметров бюджета и функций затрат остаются такими же, что и в первоначальной модели, несмот-

ря на то что величина частичных воздействий в каждом случае умножается на постоянный коэффициент $(\beta + \gamma)/(\beta + 2\gamma)$.

Подставив функцию общего выпуска (21) в бюджетную функцию (17), получим общую бюджетную функцию, выраженную через условия спроса и затрат и параметров функций вознаграждения:

$$B = a \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left(\frac{a - c}{b + d} \right) - b \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right)^2 \left(\frac{a - c}{b + d} \right)^2. \quad (24)$$

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

Подставив функцию общего выпуска (21) в функцию дисcretionного бюджета (19), получим следующую функцию для дисcretionного бюджета, выраженную через условия спроса и затрат и параметры функций вознаграждения:

$$B - C = \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left[1 - \frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right] \left[\frac{(a - c)^2}{b + d} \right]. \quad (25)$$

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

$$\frac{B - C}{C} = \frac{(a - c)(b + d)}{2c(b + d) + d(a - c)}. \quad (26)$$

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

$$\frac{B - C}{C} = \frac{a - c}{a + c}. \quad (27)$$

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 u . При другой крайности, когда $u = 0$, 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 служебных благ.

Модификация концепции: цели и поведение спонсоров

Большая часть анализа, содержащегося в работе Нисканена 1971 г., была основана на допущении, что спонсором бюро является беспристрастная подгруппа законодательного органа, но занимающая 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 допускалось, 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.

Пересматривая первоначальную концепцию, Нисканен поставил тот же вопрос, что и ранее, применительно к бюро. Что максимизируют контрольные комитеты, если они вообще что-нибудь максимизируют? Эти спонсоры не пассивны, но в то же время они не являются нейтральными агентами всего законодательного органа, избирателей или общественных интересов. Контроль за эффективностью — это общественное благо внутри контрольного комитета, законодательного органа и среди избирателей. Точка зрения Нисканена 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.

Нисканен не разработал вопрос о всех последствиях данного допущения для результатов процесса переговоров о соотношении бюджет—выпуск с максимизирующим излишком бюро. В то же время его пози-

ция состоит в том, что большинство из достигнутых в результате переговоров соглашений включает распределение излишка бюро между расходами, служащими интересам спонсора и интересам бюро. В этом случае, как в обеих моделях (первоначальной и пересмотренной), только часть чистых выгод бюрократического предложения правительственные услуги приходится на долю населения в целом. Однако, как заявлял Нисканен в 1994 г., данная проблема окончательно не решена и должна стать наиболее приоритетной для будущего исследования [15, р. 276].

В теории бюрократии, представленной Нисканеном в 1971 г., также выдвигалось допущение, что бюро ведут переговоры с политическими контролирующими органами во всем диапазоне от нулевого бюджета до предложенного. Как он признал позже, это неявное допущение было недоработкой, которая повлекла за собой серьезные последствия [15, р. 276]. В действительности переговоры по бюджету обычно проводятся в ограниченном диапазоне, начиная с какого-либо базового бюджета до предложенного бюджета, причем в качестве базового часто используется последний из предшествовавших бюджетов.

Последствия сужения диапазона переговоров были показаны в статье Томаса Ромера и Говарда Розенталья. 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 первоначальной модели Нисканена, если величина базового бюджета будет больше нуля [17, р. 563–587].

Следующая проблема, к которой обращается Нисканен, как определить, кто — бюро или законодательный орган — в большей мере ответствен за результаты «бюджет—выпуск». Нисканен прямо говорит, что не знает, как решить эту проблему; это все равно, что спрашивать, какое лезвие ножниц осуществляет разрезание [15, р. 277].

По мнению Нисканена, 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 в сущности 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 обращается Нисканен, касаются структуры власти. Например, возникает вопрос, почему законодательные органы передают право сформулировать предложения по бюджету функционально специализированным комитетам, вероятно, полностью отдавая себе отчет в том, 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 обладать 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. И именно эти выгоды, а не обычные услуги властей являются той валютой, которая идет на вознаграждение их сторонников и на финансирование их переизбрания.

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

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 Нисканен солидарен с позицией ряда экономистов, полагающих, что большинство проблем, часто приписываемых бюро, более прочко коренятся в структуре и правилах принятия решений законодательной властью, а бюро только являются предпочитаемыми ею агентами [11, р. 256–260; 19, р. 765–800]. Поведение всех бюро должно оцениваться в контексте специфического политического рынка, которому они поставляют услуги.

Вопросов больше, чем ответов

Завершая в 1994 г. свою работу под названием «Пересмотр», Нисканен очень кратко подвел итоги своих исследований бюрократии и поставил множество вопросов, которые еще ждут своего решения [15, р. 281–282].

Нисканен считает, что основополагающая структура теории бюрократии, очерченная им в 1971 г., продолжает оставаться наиболее пригодным подходом к пониманию поведения бюро. Это в большей степени касается концентрации внимания на отличительных характеристиках бюро и политических институтов, а также на процессах, где они действуют, чем объяснения поведения бюро с точки зрения отличительных свойств самих бюрократов.

Первоначальное допущение о том, что бюрократы действуют с целью максимизации своего бюджета, должно быть полностью отброшено в пользу допущения, что они действуют с целью максимизации своего дискреционного бюджета.

Далее Нисканен обрисовывает перспективы дальнейших исследований. Он полагает, 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 министров, законодательные комитеты, законодательные органы и голосование населения? Каково влияние различных правил для определения базового бюджета и долгосрочные эффекты последовательности 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 записаны на счет поставок услуг бюрократией, в действительности возникают по причине побудительных мотивов и процессов, имеющих место в кабинете министров и в законодательных органах?

По мнению Нисканена, 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?

«За последние двадцать лет, — пишет Нисканен, — мы узнали, что частные фирмы и рынки сложнее предлагаемых 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» [16, р. 282].

Литература

1. Алексеров Ф., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М.: Академия, 1995.
2. Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия : Логические основания конституционной демократии//Бьюкенен Дж. М. Соч. М.: Таурус Альфа, 1997. (Сер.: «Нобелевские лауреаты по экономике».) С. 31–206. Т. 1.
3. Мизес Л. Бюрократия. Запланированный хаос. Антиkapиталистическая ментальность. М.: Дело, 1993.
4. Таллок Г. Виды ренты и ее присвоение [Реферат] // Политическая рента в рыночной и переходной экономике. М.: ИМЭМО, 1995. С. 17–22.
5. Таллок Г. Новый федералист. М., 1993. (Фонд за экономическую грамотность).
6. Экономическая школа. 1992. Вып. 2.
7. Brennan G., Buchanan J. M. Towards a Tax Constitution for Leviathan // Journ. Public Economics. 1977. Vol. 8. P. 255–273.
8. Breton A., Wintrobe R. The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy // Journ. Political Economy. 1975. Vol. 83. P. 195–207.
9. Buchanan J. M. Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications // The Theory of Public Choice-II / Ed. J. M. Buchanan, R. D. Tollison. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1984. P. 11–22.
10. Downs A. Inside Bureaucracy. Boston: Little, Brown, 1967.
11. Fiorina M., Noll R. Voters, Legislators, and Bureaucrats: Institutional Design in the Public Sector // Amer. Econ. Rev. 1978. Vol. 68. P. 256–260.
12. Johnson R., Libecap G. Agency Growth, Salaries, and the Protected Bureaucrat // Economic Inquiry. 1989. Vol. 27. P. 431–451.
13. Migue J.-L., Belanger G. Towards a General Theory of Managerial Discretion // Public Choice. 1974. Vol. 17. P. 27–43.
14. Miller G., Moe T. Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government // Amer. Political Sci. Rev. 1983. Vol. 77. P. 297–322.
15. Niskanen W.A. Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.
16. Niskanen W.A. Policy Analysis and Public Choice. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.
17. Romer T., Rosenthal H. Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy // Quarterly Journ. Economics. 1979. Vol. 93. P. 563–587.
18. Tullock G. The Politics of Bureaucracy. Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1965.
19. Weingast B., Moran M. Bureaucratic Discretion or Congressional Control : Regulatory Policy Making by the Federal Trade Commission // Journ. Political Economy. 1983. Vol. 91. P. 765–800.