

Р. НУРЕЕВ,
доктор экономических наук,
ординарный профессор ГУ-ВШЭ

ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА

Учебно-методическое пособие

Глава 9. ЭКОНОМИКА БЮРОКРАТИИ

Экономика бюрократии (economics of bureaucracy), согласно теории общественного выбора, - это система организаций, удовлетворяющая как минимум двум критериям: во-первых, она не производит экономические блага, имеющие ценностную оценку, и, во-вторых, извлекает часть своих доходов из источников, не связанных с продажей результатов своей деятельности. Уже в силу своего положения бюрократия не отражает непосредственно интересы избирателей, она обслуживает прежде всего интересы различных эшелонов законодательной и исполнительной ветвей власти. Чиновники не только реализуют уже принятые законы, но и активно участвуют в их разработке. Поэтому они нередко напрямую связаны с группами, отстаивающими особые интересы в парламенте. Через бюрократов группы с особыми интересами "обрабатывают" политиков, представляют информацию в выгодном для них свете.

9.1. Бюрократия

Бюрократия как экономическое явление

Иерархическая структура государственного аппарата строится по тем же принципам, что и структура круп-

ных корпораций. Однако государственные учреждения часто не могут воспользоваться преимуществами организационной структуры частных фирм. Причины этого - слабый контроль за их функционированием, недостаточная конкуренция, большая самостоятельность бюрократии.

К основным различиям между производственной и административной деятельностью обычно относят сложности измерения производительности труда бюрократии, разнообразие стоящих перед ней целей и сомнительную технологию, которую используют профессиональные чиновники для достижения поставленных целей. Остановимся на этих вопросах немного подробнее.

Сложности измерения производительности труда бюрократии связаны с тем, что в отличие от менеджеров, о деятельности которых можно судить по результату (и в конечном случае по масштабам и норме прибыли), для оценки деятельности бюрократов нет обобщающих показателей. Очень часто об их работе судят не по результату, а по тому, как организован процесс принятия и исполнения решений: насколько хорошо управляющий выполняет заведенный порядок; насколько успешно взаимодействует с другими бюрократами и т.д. Сложность оценки усугубляется еще и разнообразием задач, которые одновременно решают правительственные чиновники. Каждое учреждение (бюро) обычно выполняет одновременно несколько программ.

К тому же, как правило, для достижения поставленных целей используется сомнительная технология. Даже в том случае, когда цель формулируется более или менее ясно, неясными являются средства ее достижения. В свое время американский президент Линдон Джонсон провозгласил в качестве цели создание "Великого общества" путем ликвидации бедности. Даже в этом конкретном случае, когда цель, казалось бы, ясна, отнюдь не очевидны средства ее достижения. Не случайно язвительный Сирил Паркинсон как-то заметил, что "количество чиновников и объем работы ... абсолютно не связаны друг с другом". Он назвал две основные силы, движущие бюрократией: "чиновники хотят увеличивать количество подчиненных, а не конкурентов; чиновники работают друг для друга"¹.

Что максимизирует бюрократия?

Хотя список возможных целей бюрократа довольно велик, несомненно одно: для реализации большинства целей многие бюрократы стремятся увеличить размер своей организации. Поэтому, если мы попытаемся определить спрос на услуги чиновников, то суммарные расходы будут в точке *E*. (см. рис. 9.1).

Факторы, определяющие благосостояние чиновников, во многом обусловлены их положением в общественной иерархии и уровнем оплаты, который зависит от объема и сложности возложенных на них функций, масштабом контролируемых ресурсов, а также численностью подчиненных. Отсюда повышенный спрос на объем и структуру общественных благ (чтобы они производились в соответствии с их предпочтениями). Все это приводит к увеличению общественного сектора и стремлению к монопольному положению.

Максимизация численности бюрократов вызвана тем, что они имеют информационные преимущества перед законодателями и работают в условиях отсутствия конкуренции. Поэтому парламентариям обычно непонятны особенности технологии их труда, во всяком случае, бывает довольно трудно определить, эффективно или нет действуют бюрократы. Это

открывает широкие возможности получения дополнительных средств для начатых программ. В ситуации, когда есть оперативная свобода в расходовании общего бюджета, попытки урезания его отдельных частей довольно тщетны. К тому же в этом обычно не заинтересованы ни те, ни другие. Наоборот, и те, и другие выигрывают от увеличения общего бюджета. Бюрократы выдвигают перед конгрессменами, как правило, весьма ограниченный набор альтернатив. Они предлагают лишь два типа программ: дешевую, но неэффективную или эффективную, по дорогой.

Дороговизна связана еще и с несклонностью к риску и бюрократов, и парламентариев, и с канцелярским формализмом (все должно проходить через общепринятые каналы: согласования, визы и т.п.), и с осторожностью, которая неизбежна при расходовании государственных средств. Результат довольно очевидный - стремительное увеличение издержек.

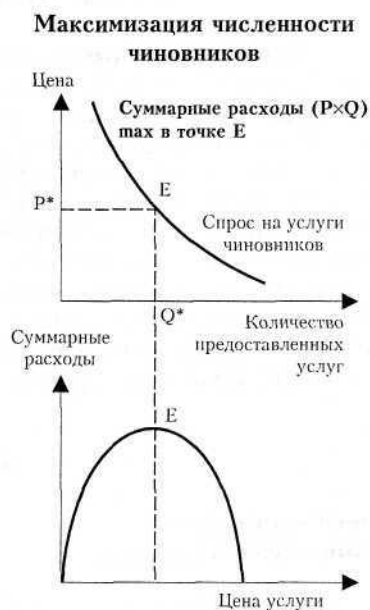


Рис. 9.1

¹ Паркинсон С. Закон Паркинсона. Сборник М.: Прогресс, 1989, с. 12-13.

С ростом бюрократии усиливаются и негативные стороны процесса управления. Чем больше становится бюрократический аппарат, тем ниже качество принимаемых решений, тем медленнее осуществляется их претворение в жизнь. Различные ведомства нередко преследуют противоположные цели; их работники часто дублируют работу друг друга. Устаревшие программы не отменяются, издаются все новые и новые циркуляры, множится документооборот. Все это требует огромных средств для решения простых вопросов.

Укрепление бюрократии усиливает неэффективность работы организации. В частной фирме простым критерием эффективности является рост прибыли. В государственном аппарате такой четкий критерий отсутствует. Обычной реакцией на провалы принятых ранее программ является увеличение ассигнований и рост штатов сотрудников. Все это способствует разбуханию государственного аппарата - людей, занятых поиском политической ренты, характеризующихся рентоориентированным поведением.

Первоначальная модель Нисканена

Уильям Нисканен впервые подошел к исследованию деятельности бюрократических учреждений с позиции

анализа "издержки - выгоды", то есть так, как неоклассика подходит к изучению деятельности фирмы. Поэтому в центре его внимания оказались традиционные вопросы: каков объем выпускаемой продукции, каковы издержки его производства, как затраты и выпуск меняются с изменением условий. Применительно к бюро это означало соотношение бюджета и выпуска.

УИЛЬЯМ АРТУР НИСКАНЕН: • от практики к теории бюрократии

Уильям Артур Нисканен (William Arthur Niskanen) родился в 1933 г. В 1957 г. он заканчивает Чикагский университет и в течение пяти лет (1957–1962 гг.) работает штатным экономистом в "RAND Corporation" - крупнейшем исследовательском центре, занимающимся вопросами общественного благосостояния и безопасности США. В этом "думающем танке" проблемами военно-промышленного комплекса занимались довольно крупные экономисты, среди которых можно назвать Армена Алчяна, Джорджа Данцига, Уильяма Шарпа и др. За эти годы Нисканен не только заметно преуспел в вопросах военной логистики, но и подготовил докторскую диссертацию: "Спрос на алкогольные напитки", которую защитил в Чикагском университете.

С 1962 г. Нисканен работает в Министерстве обороны США, где руководит специальными исследованиями и отделе системного анализа. В 1964 г. он назначен директором отдела экономических и политических исследований института оборонных исследований. Именно в это время у него рождается интерес к теории общественного выбора. В 1971 г. появляется его монография: "Бюрократия и представительное правительство". С сентября 1972 г. по июль 1975 г. Уильям Нисканен - профессор Школы общественной политики Калифорнийского университета (Беркли). С 1975 по 1980 г. он снова становится бюрократом, но на этот раз в частной компании, возглавляя пост директора по экономике компании "Ford". С 1981 по 1984 г. он входит в число экономических советников администрации Р. Рейгана, опыт этой работы послужил основой его книги "Рейганомика" (1988 г.).

Однако стремление к политико-экономическим исследованиям постепенно стало одерживать верх над призванием политического аналитика. С 1985 г. и по настоящее время Уильям Нисканен занимает посты председателя правления и штатного экономиста Института Като (Cato Institute) в Вашингтоне. Институт Като - негосударственное учреждение, занимающееся анализом американской экономики с позиций классического либерализма (либертарианства). Именно в эти годы его теория бюрократии становится одним из основных направлений

исследований в новой политической экономии. Продолжая традиции Гордона Таллока и Энтони Даунса, Уильям Нисканен создает оригинальную модель максимизирующего бюрократа, которую он существенно уточнил и развил в своих работах 1990-х годов. Признанием его больших заслуг в развитии новой политической экономии «ало избрание президентом ассоциации "Public Choice Society" (1998–2000 гг.).

Основные работы У. Нисканена:

Niskanen W. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Adline-Atherton, 1971.

Niskanen W. *Bureaucracy and Public Economics*. 2nd ed. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA, Edward Elgar, 1994.

Niskanen W. *Policy Analysis and Public Economics*. Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

Разработка концепции Нисканена осуществлялась в два этапа². Первоначальный вариант нашел отражение в книге 1971 г. Суть ее заключалась в том, что бюро - это организация, поставяющая данный объем общественных благ для монопольного покупателя своих услуг. В качестве такого покупателя обычно выступает группа политических должностных лиц. В свою очередь, бюро тоже выступает монополистом (монопольным поставщиком своих услуг). Возникает ситуация двухсторонней монополии, особенностью которой является обмен обещанной продукцией на бюджет, который выделяется бюро. Как и в ситуации любой двусторонней монополии, здесь нет единственного равновесия.

Предпочтения спонсора могут быть суммированы функцией "бюджет - выпуск". В определенном интервале ожидаемого выпуска спонсор готов предоставить больший бюджет за больший ожидаемый выпуск.

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b}, \quad (9.1)$$

где: Q - ожидаемый выпуск бюро, B - максимальный бюджет, который спонсор готов предоставить бюро.

Предполагается, что $B' > 0$ и $B'' < 0$. Эта функция представлена на рис. 9.2а. Производная от функции "бюджет - выпуск" (см. рис. 9.2б) не имеет операционного значения, так как бюро не предлагает отдельные услуги по отдельной цене. Она представляет определенный интерес для спонсора и то только в том случае, если аналогичные услуги могли поставяться конкурентной отраслью. Функция предельной полезности имеет вид:

$$V = a - 2bQ, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b}, \quad (9.2)$$

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

Функция "бюджет — выпуск" (а) и функция предельной ценности (б)

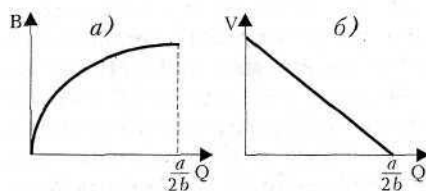


Рис 9.2

Спонсирующие бюро политики имеют право контроля за деятельностью бюро, утверждая бюджет и сменяя руководящую команду. Однако роль спонсора ослабляется, поскольку он не обладает достаточными стимулами для такого контроля. Дело в том, что бюро, как правило, выполняет самые различ-

² Подробнее см.: Заостровцев А. Экономическая теория бюрократии по Нисканену. - Экономическая школа. Аналитическое приложение, 2002, т. 1, № 1, с. 148–180.

ные функции, и контроль за его эффективностью является в первую очередь прерогативой законодателей и избирателей. Поэтому его власть направлена прежде всего на захват излишка бюро. Но этот излишек далеко не всегда получает денежное выражение и может реализоваться косвенным образом: путем расширения программ, в которых заинтересованы спонсоры и/или бюрократы. Подобный дележ возможен только в случае, когда бюджет и/или выпуск бюро больше оптимального. Захват потенциального излишка возможен лишь при увеличении выпуска выше оптимального уровня.

Предполагается, что бюро покупает ресурсы на конкурентных рынках. Выплачиваемые бюро цены факторов производства отражены функцией, названной Нисканеном "затраты - выпуск". Они представлены на рис. 9.3. Предполагается, что $C' > 0$ и $C'' > 0$.

Минимальные суммарные выплаты владельцам ресурсов за определенный период обозначим TC .

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q. \quad (9.3)$$

Функция минимальных предельных затрат есть производная от суммарных:

$$C = c + 2dQ, \quad 0 \leq Q. \quad (9.4)$$

Функция "бюджет — выпуск" (а)
и функция предельных
выплат (б)

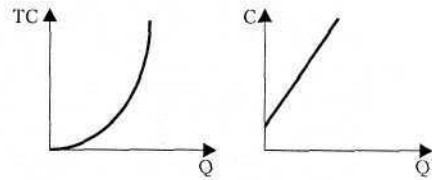


Рис. 9.3

Предполагается, что она известна внутри бюро, но неизвестна окружающим: полная информация $C = C(Q)$ имеется у сотрудников бюро.

Внутренний мотив деятельности бюрократии - отнюдь не выполнение поставленных задач. Бюрократ движим прежде всего собственными устремлениями, к важнейшим из которых Нисканен относит жалование, служебные привилегии, общественную репутацию (престиж), власть, покровительство вышестоящих чиновников ("крыша"), результаты работы учреждения (выпуск бюро), легкость осуществления изменений и управления учреждением³. Нисканен исходит из того, что клиентами бюрократии являются парламентарии, которые голосуют за ассигнования и участвуют в работе бюро. Он считает, что бюрократы максимизируют бюджет, допуская, что те из них, которые этого не делают, обычно недолго остаются на своем посту. Предполагается, что тот, кто обещает больше, чем может выполнить, получает со временем более скромные бюджеты, а тот, кто перевыполняет обещания, вознаграждается ростом бюджета.

Базовая модель является однопериодной. Она строится для

простого бюро, предоставляющего единственную услугу спонсору в обмен на разовый бюджет. Бюро - монопольный поставщик услуги, однако спонсор не использует всю свою потенциальную монопольную власть в качестве ее монопольного покупателя (из-за отсутствия стимулов или возможностей). Предполагается, что бюджет не меньше минимальных общих затрат:

$$B \geq TC. \quad (9.5)$$

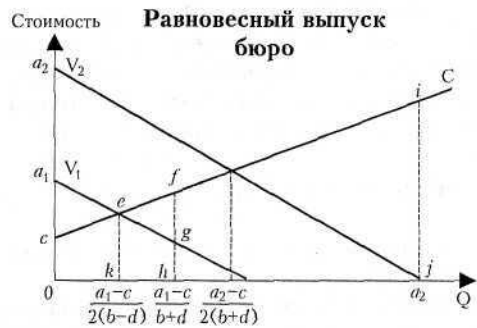


Рис. 9.4

³Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago, IL: Adline-Atherton, 1971, p. 38.

Максимизируя бюджет B , получим $Q = a/2b$ - это и составляет максимальный уровень выпуска бюрократии. Минимальный уровень достигается при выполнении равенства $B'(Q) = TC'(Q)$. Путем соответствующих подстановок (см. 9.1 и 9.3) получим $Q = (a - c)/(b + d)$. Эти два уровня Q равны при $a = 2bc/(b - d)$. Тогда равновесный уровень

$$Q = \begin{cases} \frac{a - c}{b + d}, & a < \frac{2bc}{b - d} \\ \frac{a}{2b}, & a \geq \frac{2bc}{b - d} \end{cases} \quad (9.6)$$

При более низком уровне спроса, представленного функцией предельной ценности V_1 , равновесный уровень будет равен $Q = (a_1 - c)/(b + d)$, $a_1 < 2bc/(b - d)$ и тогда $S_{Oa,gh} = S_{Ocfh}$. Это означает, что бюджет покрывает минимальные общие затраты и не образуется излишка ("жира", по терминологии Нисканена). Однако если выпуск бюро превышает оптимальный уровень, минимально достижимые затраты hf выше, чем hg - предельная ценность для спонсора. Размеры этого выпуска можно найти, приравняв (9.2) к (9.4). Тогда оптимальный уровень будет равен $Q = (a - c)/2(b + d)$, $a_1 \geq 2bc/(b - d)$. Таким образом, равновесный выпуск оказывается в два раза больше оптимального. Образуется "жир", свидетельствующий о существовании избыточных "производственных мощностей".

Объем работы бюро и его финансирование увеличиваются до тех пор, пока не будет поглощен весь излишек потребителя (см. рис. 9.5). Если предельные выгоды от производства общественного блага падают до нуля прежде чем потребительский излишек окажется полностью исчерпанным, бюро вторгается в сопряженные области с тем, чтобы увеличить масштабы своей деятельности (см. рис. 9.6).



Рис. 9.5



Рис. 9.6

Развитие модели В. Нисканена

Собственные размышления и замечания критиков привели автора первоначальной модели к необходимости ее дальнейшего развития и существенной модификации. Из модели следовал отнюдь не бесспорный вывод, что за исключением некоторых специальных случаев выпуск в результате максимизации бюджета бюрократия осуществляла эффективно. Жан-Люк Миге и Жерар Беланже попытались разрешить это противоречие между высокой теорией и бюрократической практикой. Они ввели допущение, согласно которому бюрократы максимизируют дискретный бюджет, определяемый как разность между его общей величиной и минимальными затратами на ожидаемый политическими властями выпуск⁴. Поскольку ни бюрократы, ни политики не могут претендовать на этот излишек как на личный доход, то они могут распределить его между собой. В этом случае модель 1971 г. оказывает-

⁴ Migue J., Belandger G. Towards a General Theory of Managerial Discretion. - Public Choice, 1974, vol. 17, p. 27-43.

ся частным случаем более общей модели. Более общая модель была впервые сформулирована Нисканеном в 1975 г.⁵

Нисканен исходит из следующей функции полезности:

$$U = \alpha_1 Y^{\beta_1} P^{\gamma_1}, \quad (9.7)$$

где: Y - текущая ценность дохода бюрократа от его должности, P - ряд служебных благ, включая различные педенежные выплаты, связанные с выполнением прямых обязанностей.

Структура вознаграждения определяется уравнениями:

$$Y = \alpha_2 Q^{\beta_2} (B - C)^{\gamma_2}, \quad (9.8)$$

$$P = \alpha_3 Q^{\beta_3} (B - C)^{\gamma_3}, \quad (9.9)$$

где: O - выпуск бюро, B - максимальный бюджет, который одобрила бы вышестоящая (контролирующая деятельность бюро) организация, C - минимальные затраты на выпуск бюро,

Таким образом, $(B - C)$ выступает как "дискреционный бюджет" бюро. Подобный подход позволяет анализировать деятельность не только правительственных, но и частных учреждений, работу менеджеров различных организаций. Параметр γ_2 отражает стремление менеджеров к получению организацией прибыли. Обычно это типично для менеджеров крупных корпораций. Наоборот, для правительственных бюрократов данный показатель значительно ниже, для них типично более высокое значение f . Подставив значения Y и P в функцию полезности (9.7), получим:

$$U = \alpha Q^{\beta} (B - C)^{\gamma}, \quad (9.10),$$

где: $\alpha = \alpha_1 \alpha_2^{\beta_1} \alpha_3^{\gamma_1}$, $\beta = \beta_1 \beta_2 + \gamma_1 \beta_3$, $\gamma = \beta_1 \gamma_2 + \gamma_1 \gamma_3$.

По аналогии с первоначальной моделью:

$$B = aQ - bQ^2,$$

$$C = cQ + dQ^2,$$

$$B - C = (a - c)Q - (b + d)Q^2. \quad (9.11)$$

Тогда выражение функции полезности приобретет следующий вид:

$$U = \alpha Q^{\beta} [(a - c)Q - (b + d)Q^2]^{\gamma}. \quad (9.12)$$

Определим уровень выпуска, при котором полезность деятельности бюрократа максимизируется:

$$Q = \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left(\frac{a - c}{b + d} \right). \quad (9.13)$$

Поскольку эта формула носит универсальный характер и применима и для государственных, и для частных учреждений, мы можем конкретизировать ее для обоих видов учреждений. Для правительственных чиновников, не стремящихся к получению организацией прибыли, величина u будет меньше. В предельном случае она равна нулю.

Если $u = 0$, то

$$Q = \left(\frac{a - c}{b + d} \right). \quad (9.14)$$

⁵Niskanen W. Bureaucracy and Public Economics. 2nd ed. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt., USA, Edward Elgar, 1994, p. 243-267.

Для менеджеров крупных организаций, наоборот, параметр β относительно мал. В предельном случае он равен нулю.

Если $\beta = 0$, то

$$Q = \frac{1}{2} \left(\frac{a-c}{b+d} \right) \quad (9.15)$$

Любопытно отметить, что во втором случае он в два раза меньше, чем в первом. Подставив выражение для Q в (9.11), получим:

$$B = a \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left(\frac{a-c}{b+d} \right) - b \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right)^2 \left(\frac{a-c}{b+d} \right)^2 \quad (9.16)$$

$$C = \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left[1 - \frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right] \left[\frac{(a-c)^2}{b+d} \right] \quad (9.17)$$

Дискреционный бюджет будет наименьшим при β , равной нулю, когда бюро работает только на решение поставленной задачи, а не на повышение дохода бюрократа. Соотнеся бюджет с затратами, получим:

$$\frac{B-C}{C} = \frac{a-c}{2c(b+d)+d(a-c)} \quad (9.18)$$

При постоянном бюджета формула значительно упрощается:

$$\frac{B-C}{C} = \frac{a-c}{a+c} \quad (9.19)$$

Согласно этой формуле, производственная неэффективность бюро является положительной функцией от стоимости единицы выпуска a .

Если в первоначальной модели предполагалось, что правительственные бюро ведут торг с политиками в очень широком диапазоне (от нуля и выше), то в действительности переговоры по бюджету проводятся в некоем диапазоне, базой которого является бюджет предшествующего года. Поэтому торг сводится к распределению бюджета между статьями, лучше отражающими интересы правительственного большинства (большинства в контролирующем органе).

Модель Нисканена дала широкий импульс для исследований поведения бюрократии. Однако она оставила в стороне проблемы институционального (и в частности, политического) окружения, в котором работает бюро. Поэтому вопросы дальнейшего развития теории бюрократии тесно связаны с разработкой проблем конституционной экономики, о них мы поговорим в последней главе нашего курса.

Модель бюрократии Г.Таллока

В отличие от Нисканена Гордон Таллок подходит к анализу бюрократии как к динамическому процессу⁶. Его интересуют факторы роста бюро. Он использует для этого экспоненциальную функцию роста. Допустим, что в период времени t размеры бюро могут быть отражены точкой B_t . Максимизация бюджета рациональным индивидом выражается в росте количества запятых бюро (N). Здесь Таллок следует за теорией жизненного цикла Энтони Даунса. Функция роста приобретает следующий вид:

$$B_{t+1} = B_t \exp(rt), \quad (9.20)$$

где: B_{t+1} - размер бюро в период $t+1$, а B_t - размер бюро в период t .

⁶Tullock G. Dynamic Hypothesis on Bureaucracy. - Public Choice, 1974, vol. 19, p. 127-131.