

**Крауз Дж. А.  
Дуглас Дж. В.**

## СПОСОБСТВУЕТ ЛИ КОНКУРЕНЦИЯ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ УЛУЧШЕНИЮ КАЧЕСТВА АНАЛИЗА ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ США?\*

### Аннотация

Ученые, специалисты по государственному управлению часто утверждают, что конкуренция в государственных учреждениях обеспечивает эффективный институциональный контроль над монопольной властью этих учреждений и, таким образом, ведет к улучшению их административной деятельности. Данная идея легла в основу создания Бюджетного комитета при Конгрессе США. Целью создания этого комитета было составить конкуренцию Административно-бюджетному управлению в предоставлении информации по бюджету.

Мы делаем вызов установившемуся мнению и хотим показать в своей статье, что создание Комитета не способствовало ни улучшению качества анализа бюджетной политики, ни совершенствованию административной деятельности Управления. Результаты проведенных нами исследований наглядно демонстрируют, что качество бюджетного планирования Управления ухудшилось после создания Комитета. А также мы доказываем эмпирически, что они, пользуясь одной и той же государственной и частной информацией, создают проекты одинакового качества. Далее, в своем исследовании мы показываем, что, несмотря на желание политиков ввести конкуренцию в государственные учреждения, эта бюрократическая стратегия нисколько не улучшит работу чиновников.

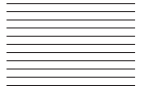
«Столкнувшись с угрозой функциональных конкурентов, учреждения вероятнее всего будут либо изобретать способы улучшения своей работы, либо начнут выступать против конкурентов...»

(Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*. 1967: 200)

«...Организация пользуется той информацией, которую ей предоставляют другие организации в ее сфере деятельности...»

(Howard E. Aldrich, *Organizations and Environments*. 1979: 265)

\* Данные по бюджетному планированию получены из Административно-Бюджетного Управления Администрации Президента (Office of Management and Budget – OMB), а также из Комитета Конгресса США по бюджету (the Congressional Budget Office – CBO).



## Введение

Нормативно закреплённой целью демократического правления является обеспечение эффективной деятельности учреждений. В результате многочисленных исследований установлено, что организационная деятельность учреждений, имеющих одинаковые задачи, становится лучше благодаря конкуренции (Bendor, 1985; Downs 1967; Landau 1969; Ting 2003). Введение конкуренции повлияло на более эффективное производство общественных благ и предоставление коммунальных услуг, увеличилась надёжность в работе чиновников (Niskanen, 1971; Hannan & Freeman, 1984).

Уильям Нисканен утверждает, что «конкуренция между государственными учреждениями необходима для эффективной социальной работы, так же как и между фирмами, заинтересованными в получении максимальной прибыли». В последнее время и политики, и рядовые граждане активно поддерживают эту идею, причем многие хотят, чтобы во всех государственных учреждениях были проведены реформы по типу рыночных (Osborn & Gaebler, 1992; Peters, 1996).

Однако есть и возражения против такой концепции. Некоторые политики утверждают, что конкуренция в государственных учреждениях если и сможет обеспечить эффективный институциональный контроль за поведением служащих, однако не будет способствовать улучшению качества работы чиновников. На самом деле введение функциональной конкуренции может привести к ухудшению работы чиновников в первом учреждении (Wilson, 1989). Более того, у агентств не будет стимула как-то дифференцировать себя от других, так как весьма вероятно, что за менее успешную работу последуют суровые санкции (Kunioka & Rothenberg, 1993). В такой ситуации, чтобы справиться с неопределённостью задач (task uncertainty) и беспокойством по поводу законности своих действий, им придется имитировать поведение друг друга (DiMaggio & Powell, 1983). И вместо введения инноваций, что могло бы улучшить их работу, они будут занижать свой уровень деятельности до уровня конкурирующей организации.

Цель нашего исследования – определить, что ожидает государственные учреждения в условиях конкуренции, улучшилось ли качественно планирование бюджета на текущий финансовый год Административно-бюджетным управлением (АБУ) после создания Бюджетного комитета Конгресса США (БКК) как конкурирующей организации. В частности, мы выясняли, как они отличаются друг от друга в планировании бюджета, проводимом одновременно, и насколько их расчеты статистически самостоятельны.

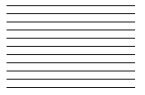
Исследования показали, что после создания конкурирующей организации БКК, АБУ стало менее способным давать точную, политически непредвзятую информацию<sup>1</sup>. И в то же время качество выполнения задач БКК стало сравнимым с качеством выполнения задач АБУ, так как оно перестало быть единственной организацией с монопольным правом на анализ финансово-бюджетной политики США<sup>2</sup>.

## Финансовая политика и политические аспекты бюджетного прогнозирования Бюджетного комитета Конгресса США и Административно-бюджетного управления

Многие государственные учреждения имеют в качестве основных административных задач прогнозирование будущих условий и событий. Мы назовем такую деятельность *ex ante* анализом политики, т.е. анализом на основе сравнения с предыдущими данными. Для государственных учреждений такое прогнозирование является основой для определения спроса на услуги и общественные работы по обеспечению общественного блага. Сферой, где государственные учреждения проводят (*ex ante*) анализ финансовой политики, является федеральная налоговая система и прогнозирование расходов по бюджету. Большую роль в формировании политики политических институтов играет качество финансового планирования (Kettl, 2003; Schick, 2000). Его применяют в управлении процессами создания финансовой политики в соответствии с Законом о полной занятости 1946 г. и Законом Сбалансированного Роста Хемри – Хоккинса 1978 г. (Santoni, 1986).

Еще в 1921 г. с созданием Бюджетного Бюро (ББ) установилась монополярная власть над финансовой политикой исполнительного органа власти. Президент Никсон в 1970 г. реорганизовал ББ. Теперь Бюро стало заниматься не только финансовой политикой, но и управлением. Впоследствии его переименовали в Административно-Бюджетное Управление (АБУ)<sup>3</sup>. Поскольку АБУ поддерживается президентом и работает под эгидой его администрации (Executive Office of the President, EOP), то его и рассматривают как орган для осуществления государственных и политических целей. Полагают, что у него недостаточно гибкости и самостоятельности для проведения политики, независимой от Белого дома. Единственно, от кого он получает поддержку, это – президент (Meltsner, 1976; Shick, 2000). Недовольный тем, что АБУ политически зависимо и играет монополярную роль в проведении анализа финансовой политики, Конгресс одобрил решение создать профессиональную «непартийную» финансовую организацию Конгресса, которая предоставила бы законодателям доступ к «точным финансовым данным» (из Отчета Конгресса, 1973). Создание такого органа обеспечило бы Конгресс своим собственным источником объективных, проверенных и неполитизированных бюджетных расчетов и экономических прогнозов (Tomkin, 1998). Ожидалось, что конкурирующая финансовая организация в самом Конгрессе будет стимулировать аналитиков АБУ предоставлять более качественную финансово-экономическую информацию (Williams, 1974).

В 1974 г. Конгресс постановил создать Комитет Конгресса по вопросам бюджета для улучшения работы в области финансовой политики путем контроля над исполнительной властью, имеющей законное право на предоставление финансово-экономической информации (Wilson, 1989; Williams, 1974). Структурная организация БКК представляет собой «искусный компромисс» между желанием Сената иметь нейтральный политически независимый орган и желанием Палаты Представителей иметь политиче-



ски реагирующий орган, подобный АБУ (Shick, 1980). Власть Бюджетного Комитета ограничена, поскольку у него нет бюджетной независимости и директор его назначается Спикером Палаты Представителей и Председателем Сената сроком на 4 года.

Создание БКК заставило АБУ более внимательно относиться к своей политической репутации из-за опасения, что финансовое планирование БКК может оказаться более точным (Wildavsky & Caidan, 2001; Tomkin, 1998). Ошибки финансовой политики АБУ, более подверженной политическому влиянию, серьезно подорвали доверие к ней со стороны Конгресса и общественности. Некоторые ученые утверждают, что на БКК и АБУ оказывают давление, заставляя делать дивергированные финансовые прогнозы с тем, чтобы поддержать политические позиции их политических руководителей (principals) (Rubin, 2003; Shick 2000). Стремление к дивергенции (divergence incentive) особенно сильно, если учесть, что финансовые прогнозы в результате формируют политику (Kettl, 2003)<sup>4</sup>.

Однако как у БКК, так и АБУ есть стимул планировать сходную финансовую политику. Например, различия в финансовой политике, спланированной ими на 2004 г., составляют приблизительно 0,21 и 1,22 % по статье о федеральных налоговых доходах и бюджетных расходах соответственно (БКК, 2004). И это не удивительно, так как если в прогнозах финансирования будут большие расхождения, то та организация, у которой показатели ниже, будет наказана и ее репутация пострадает (Krance & Corder, 2005)<sup>5</sup>.

Такая логика особенно характерна при анализе краткосрочной финансовой политики, поскольку политическим руководителям легче применять санкции к соответствующим ведомствам. Хотя БКК и АБУ обслуживают интересы разных политических сил, у них существует общая цель – предложить финансовые планы, которые будут незначительно отличаться друг от друга. Из-за высокой степени неопределенности при прогнозировании результатов финансовой политики проводить свою самостоятельную политику, когда расходы на поддержание репутации крайне занижены, рискованно. На самом же деле, как заметили ученые, БКК и АБУ, производя подсчеты, координируют свои действия (Wildovski & Caider, 2001).

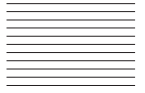
Эксперимент с созданием двух конкурирующих организаций, что само по себе имеет большое значение для финансово-бюджетного планирования БКК и АБУ, можно использовать и при анализе воздействия конкуренции (agency competition) на качество работы государственных учреждений. Мы можем непосредственно оценивать их работу по объективному результату, сопоставляемому с результатами всех государственных учреждений. Такая оценка отличается от общепринятых, осуществляемых по результатам производственных показателей или по субъективным отчетам. В оценке результатов межведомственного соревнования мы не используем общепринятые в социально-экономическом моделировании критерии оценки государственных учреждений (Conibeare, 1984; Dawns, 1967; Niskanen 1971; Miller & Мое, 1983), а скорее даем определение критерия качества результата деятельности учреждений. Далее мы обратимся к различным теориям, объясняющим влияние соревнования между учреждениями на поведение государственных чиновников.

## Анализ и оценка влияния соревнования между Бюджетным комитетом Конгресса США и Административно-бюджетным управлением на административную деятельность

Создание второй конкурирующей организации – БКК рассматривается как установление эффективного контроля за монопольным правом президента представлять политическую информацию. Теперь БКК должен получать дивиденды от своей деятельности, которые раньше получало только АБУ за проведение анализа кредитно-финансовой политики федерального правительства США. Те, кто выступал в защиту конкуренции между организациями, предполагают, что монопольные учреждения работают хуже или так же, как и конкурирующие. Согласно такой логике: 1) результаты анализа финансовой политики одной – политически мотивированной – организации могут привести к потере ею репутации, если анализ деятельности другой организации окажется лучше, и 2) создание функционального конкурента обязательно приведет к улучшению работы чиновников в первоначальной (монопольной) организации. Конкуренция же между двумя и более организациями увеличит продуктивность их деятельности. Отсюда следует, что у АБУ есть серьезный стимул соответствовать уровню, установленному конкурирующей БКК. Если эти предположения верны, то финансовые прогнозы АБУ в этом случае будут менее (политически) предвзятыми и более точными.

Административные системы тем не менее могут работать с более низким или равным результатом при наличии конкурирующей организации по сравнению с тем, когда у нее было монопольное право на выполнение такого рода задач. В организационных социальных системах, которым, в отличие от производственных систем, свойственна большая неопределенность, может легко произойти спад в работе (Felsenthal & Fuchs, 1976). Например, структурные проблемы в организационных системах могут возникать в результате того, что на одно головное предприятие работает несколько организаций, выполняющих одни и те же задачи (Ting, 2003). Работа чиновников тоже может стать хуже с введением конкурирующей организации, так как из-за возникающей в этой ситуации неопределенности их положения появляется озабоченность тем, чтобы удержаться на рабочем месте (Wilson, 1989). Неприятие неопределенности может привести к снижению репутации учреждения в условиях конкуренции (Kunioka & Rothenberg, 1993). Сторонники антиконкурентной концепции считают, что с созданием БКК качество финансово-бюджетного прогнозирования АБУ не стало лучше. Если утверждения противников конкуренции о перспективах развития финансовых структур США верны, то вряд ли АБУ станет менее политически зависимым и более точным в своих финансовых прогнозах с появлением БКК. Далее мы подвергаем проверке эти две противоположные концепции о влиянии конкуренции на работу чиновников, сравнивая количественные показатели финансовых прогнозов АБУ на текущий финансовый год с показателями за период с 1947 по 2001 финансовый год.





## Стало ли качество финансово-бюджетных прогнозов Административно-бюджетного управления лучше с созданием Бюджетного комитета Конгресса США?

### Данные, измерения, спецификация модели

Мы проверяем альтернативные перспективы конкуренции между государственными учреждениями, используя данные АБУ по реальному и прогнозируемому на текущий год ценообразованиям в долларах для определения общего объема доходов с федеральных налогов и общего объема расходов, заложенных в федеральном бюджете, за период 1947–2001 фин. гг.<sup>6</sup>. Прогнозы АБУ и их реализация получены из Государственного бюджета США за 1947–2001 фин. гг. Эти прогнозы составлялись за девять месяцев до нового финансового года и публиковались в конце января – начале февраля. Данные взяты из декабрьских выпусков «Экономических Показателей» (1948–2002), подготовленных Советом экономических консультантов для Объединенного экономического комитета. Мы использовали данные из декабрьских выпусков, так как это самые последние данные.

Для того чтобы протестировать АБУ на наличие политической предвзятости в его бюджетных прогнозах, мы сравниваем сумму реальных затрат ( $Y_t - Y_{t-1}$ ) с проектными ( $\check{Y}_t - Y_{t-1}$ ), прошлых лет, последние отражают качество обработки информации за последний финансовый год данной организацией. Информация включает определение переменной величины в модели двойной конкуренции, которая равняется нулю в период до создания БКК (1947–1976 фин. гг.) и единице после появления БКК; взаимодействие двух независимых переменных, а также цифровой вектор  $k$  контрольных переменных ( $X_{k,t}$ ) для определения влияния экономических, политических и институциональных факторов (см. Приложение); условие случайной помехи ( $\varepsilon_t$ )<sup>7</sup> (a random disturbance term). Эта модель выглядит следующим образом:

$$Y_t - Y_{t-1} = \alpha + \beta_1(\check{Y}_t - Y_{t-1}) + \beta_2[(\check{Y}_t - Y_{t-1}) \times Competition_t] + \beta_3 Competition_t + \delta_k X_{k,t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

При первом сопоставлении реализованных и прогнозируемых показателей для оценки рациональности и политической независимости предварительных расчетов, когда переменная величина доходов не расписана по срокам<sup>8</sup>, используется данное эконометрическое определение.

В статье будут рассмотрены прогнозы АБУ в период до создания БКК на выявление тенденций при  $\alpha=0$  и политической зависимости  $\beta_1=1$ . Если же в период после создания БКК прогноз АБУ будет одобрен с точки зрения эффективности и политической независимости, то при  $\alpha=0$  и  $\beta_1 + \beta_2 = 1$  общий прогноз будет считаться верным. Если будет замечено ухудшение в выполнении задач Административно-бюджетным управлением, то это будет означать наличие политической зависимости и неточности в прогнозах. Сторонники конкуренции в административных органах утверждают, что прогнозы будут менее политизированными и более эффективными, если откло-

нения в прогнозах (forecasting drift) будут стремиться к нулю, а политическая зависимость – к позитивному единству.

Мы проверим качество и точность исполнения задач, анализируя полную реализацию бюджета при первом сопоставлении по следующей формуле:

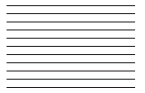
$$|Y_t - Y_{t-1}| = \alpha + \gamma_1(|\tilde{Y}_t - Y_{t-1}|) + \gamma_2[(|\tilde{Y}_t - Y_{t-1}|) \times Competition_t] + \gamma_3 Competition_t + \delta_k X_{k,t-1} + \mathcal{E}t, \quad (2)$$

где случайные ошибки в бюджете АБУ до создания БКК признаются, если в общем бюджете  $\alpha=0$ ,  $\gamma_1=1$ , и то же самое условие эффективности бюджета после создания БКК считается приемлемым, если  $\alpha=0$ ,  $\gamma_1 + \gamma_2=1$ . Если допустить, что антиконкурентная концепция верна, то после создания БКК мы не увидим в прогнозах какого-либо уменьшения политической зависимости ( $\alpha$ ) или отклонений ( $\gamma$ 's). Концепция «проконкурентная» подтверждается эмпирическим путем, если после создания БКК отклонения в прогнозах приближаются к нулю, а политическая зависимость – к позитивному единству.

### Эмпирические результаты

Стали ли прогнозирование и формирование финансовой политики АБУ лучше с введением конкуренции? Сторонники конкуренции утверждают, что создание конкурирующей организации БКК привело к хорошим результатам: прогнозы стали точнее и независимее. Противники конкуренции утверждают обратное. В таблице 1 показаны результаты такого анализа<sup>9</sup>. Тесты Уальда (Wald) на коэффициент ограничения, содержащиеся в конце первых двух колонок таблицы 1, показывают, что в прогнозах АБУ на получение доходов с налогов, составленных до создания БКК, есть политическая заинтересованность ( $H_0: \alpha=0, \beta_1=1$ ) на статистически важных договорных уровнях. С появлением Комитета прогнозирование этой бюджетной переменной не только опровергло гипотезу о существовании политической предвзятости в бюджете при  $p \leq 0.001$  ( $H_0: \alpha=0, \beta_1 + \beta_2$ ), но и доказало, что в итоге коэффициент политического реагирования ( $H_0: \beta_1 + \beta_2 = 0$ ) статистически равен нулю при  $p \geq 0.899$ . Это последнее открытие показывает, что до создания БКК налоговые прогнозы Управления на текущий финансовый год в значительной степени ( $p \leq 0.027$ ) повторяли федеральные, подгоняя каждый раздел под средний 0.62 (Full model) и сокращенный 0.59 (Reduced model) показатели в реальных доходах с налогов. На степень изменения этих доходов существенно влияют как партия Президента, так и величина дефицита бюджета США. Демократическое правительство по сравнению с республиканским ассоциируется с более быстрым ростом доходов, хотя дефицит бюджета растет в результате его экспансивной финансовой политики.

В последних двух колонках таблицы 1 приводятся результаты проверки качества прогнозов АБУ по бюджетным расходам до и после создания БКК. Из таблицы 1 следует, что при  $p < 0.001$  в обоих случаях предположение о непредвзятости прогнозов полностью исключается, но при этом важно заметить, что при  $\beta_1 > 0$  эта финансовая переменная в прогнозах Управления



до создания БКК явно присутствовала и была выше нуля. Эти прогнозы АБУ находятся в ортогональном отношении к реальным бюджетным расходам с появлением БКК при условии, что нулевые гипотезы при  $\beta_1 + \beta_2 = 0$  исключать нельзя ( $p \geq 0.600$ ). Более того, замечен заметный спад качества выполнения задач АБУ, когда конкурирующая организация БКК стала выполнять те же функции. Таким образом, концепция о бесполезности конкуренции в государственных учреждениях получила практическое подтверждение.

В таблице 2 приведены результаты регрессивного анализа точности прогнозов АБУ за 1947–2001 фин. гг. Они показывают, что до и после создания БКК в прогнозах АБУ по доходам с налогов систематически допускаются неточности ( $H_0: \alpha = 0, \gamma_1 = 1$ , а также  $H_0: \alpha = 0, \gamma_1 + \gamma_2 = 1$  исключаются). Качество работы АБУ ухудшилось, хотя и незначительно, с введением конкурента. Например, максимальные перестановки при корректировке прогнозов не соотносятся с максимальными изменениями в доходах с налогов в оба периода, поскольку  $\gamma_1 = 0, \gamma_1 + \gamma_2 = 0$  соответственно. Отсюда можно сделать вывод, что с 1970-х гг. с появлением БКК точность прогнозирования доходов с налогов существенно не изменилась.

Что касается точности прогнозирования расходов по бюджету, то статистика показывает ухудшение качества прогнозов АБУ. И вообще, этот прогноз АБУ отличается систематической неточностью независимо от наличия или отсутствия конкурентной обстановки, поскольку  $\alpha = 0, \gamma_1 = 1$  и  $\alpha = 0, \gamma_1 + \gamma_2 = 1$  статистикой опровергается. В итоге мы имеем убедительное статистическое доказательство, опровергающее концепцию, что создание новой конкурентной организации БКК будет стимулировать АБУ делать более точные качественные прогнозы<sup>10</sup>. Так что БКК не выполнил своей роли стимулятора административной деятельности<sup>11</sup>. А далее мы рассмотрим, смог ли стать БКК с его позицией неприятия неопределенности эффективным институциональным контролером финансово-аналитической деятельности АБУ.

Таблица 1

**Проверка влияния конкуренции между АБУ и БКК на качество выполнения задач: анализ изменений в прогнозах бюджетных доходов и расходов за 1947–2001 фин. гг.**

Независимые переменные (Independent variables)	Полная модель (доходы с налогов <sup>c</sup> )	Сокращенная модель (доходы с налогов <sup>c</sup> )	Полная модель (бюджетные расходы <sup>b</sup> )	Сокращенная модель (бюджетные расходы <sup>b</sup> )
Постоянная величина	-135.30 (283.06) [0.635]	-15.41 (16.71) [0.361]	-148.06 (232.54) [0.528]	-7.22 (6.91) [0.302]
$ Y_t - Y_{t-1} $	0.62 (0.27) [0.027]	0.59 (0.25) [0.022]	0.45 (0.15) [0.000]	0.44 (0.11) [0.000]
$ Y_t - Y_{t-1}  \times$ Competition <sub>t</sub>	-0.62 (0.39) [0.115]	-0.56 (0.33) [0.098]	-0.40 (0.25) [0.120]	-0.35 (0.23) [0.124]



Competition <sub>t</sub>	10.89 (26.69) [0.685]	4.83 (20.03) [0.811]	-0.38 (14.98) [0.980]	10.39 (8.75) [0.241]
Экономический рост <sub>t-2</sub>	-1.68 (1.90) [0.382]	–	3.74 (1.72) [0.035]	3.27 (1.24) [0.011]
Дефицит бюджета <sub>t-2</sub>	3.49 (1.39) [0.016]	4.08 (1.20) [0.001]	0.78 (1.46) [0.597]	–
President's Party <sub>t-1</sub>	45.07 (13.28) [0.002]	52.52 (15.59) [0.002]	9.34 (13.04) [0.478]	–
Divided Government <sub>t-1</sub>	18.49 (12.94) [0.160]	24.50 (15.16) [0.113]	11.10 (11.56) [0.142]	–
Ln (Agency Budget <sub>t-1</sub> )	7.79 (16.69) [0.643]	–	7.54 (13.73) [0.586]	–
Gramm-Rudman- Hollings <sub>t</sub>	-9.98 (20.07) [0.621]	–	26.99 (10.75) [0.016]	28.21 (8.19) [0.016]
H <sub>0</sub> : α=0, β <sub>1</sub> =1 (тест Уальда на коэффициент ограничения)	1.11 [0.339]	2.18 [0.125]	9.32 [0.000]	14.83 [0.000]
H <sub>0</sub> : α=0, β <sub>1</sub> +β <sub>2</sub> =1 (тест Уальда на коэф- фициент ограничения)	7.41 [0.002]	9.55 [0.000]	14.61 [0.000]	23.41 [0.000]
H <sub>0</sub> : β <sub>1</sub> +β <sub>2</sub> =0 (тест Уальда на коэф- фициент ограничения)	0.0001 [0.991]	0.02 [0.899]	0.08 [0.773]	0.28 [0.600]
H <sub>0</sub> : β <sub>1</sub> =1 (тест Уальда на коэф- фициент ограничения)	1.99 [0.166]	2.74 [0.105]	14.23 [0.001]	27.36 [0.000]
H <sub>0</sub> : β <sub>1</sub> +β <sub>2</sub> =1 (тест Уальда на коэф- фициент ограничения)	14.78 [0.0004]	18.95 [0.0001]	29.06 [0.000]	29.44 [0.000]
R2	0.28	0.31	0.37	0.39
Ljung-Box Q-statistic X <sup>2</sup> ~ (7)	6.45 [0.489]	6.66 [0.465]	12.03 [0.100]	12.03 [0.100]
Приблизительный гетероскедастический тест	2.49 [0.012]	3.81 [0.001]	1.44 [0.181]	1.35 [0.244]
Тест Уальда на исключение	–	0.27 [0.850]	–	0.53 [0.712]

Примечание: Стандартные ошибки заключены в круглые скобки; гетероскедастическая постоянная обозначена «α»; гетероскедастическая и автокорреляционная постоянная – «β»; предположительные значения заключены в квадратные скобки. Зависимые переменные: первое отличие в реальных доходах с налогов и бюджетных расходах. N = 54.

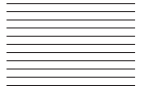


Таблица 2

**Оценка влияния соревнования на качество выполнения задач АБУ и БКК: анализ точности прогнозов федеральных доходов с налогов и бюджетных расходов США за 1947–2001 фин. гг.**

Независимые переменные (Independent variables)	Полная модель (доходы с налогов <sup>с</sup> )	Сокращенная модель (доходы с налогов <sup>с</sup> )	Полная модель (бюджетные расходы <sup>б</sup> )	Сокращенная модель (бюджетные расходы <sup>б</sup> )
Постоянная величина	-331.47 (253.69) [0.198]	-362.63 (243.92) [0.144]	-93.09 (238.91) [0.699]	3.20 (6.65) [0.632]
$ Y_t - Y_{t-1} $	0.23 (0.24) [0.343]	0.24 (0.24) [0.317]	0.47 (0.17) [0.007]	0.46 (0.15) [0.003]
$ Y_t - Y_{t-1}  \times$ Competition <sub>t</sub>	-0.42 (0.28) [0.140]	-0.42 (0.24) [0.137]	-0.46 (0.23) [0.055]	-0.45 (0.20) [0.028]
Competition <sub>t</sub>	35.46 (15.48) [0.027]	38.11 (14.42) [0.011]	5.55 (14.83) [0.710]	7.15 (11.80) [0.548]
Экономический рост <sub>t-2</sub>	-2.33 (1.35) [0.090]	-2.68 (1.14) [0.024]	2.50 (1.42) [0.086]	2.73 (1.13) [0.197]
Дефицит бюджета <sub>t-2</sub>	0.52 (1.05) [0.620]	-	0.78 (1.18) [0.511]	0.86 (0.94) [0.362]
President's Party <sub>t-1</sub>	24.66 (11.44) [0.620]	22.33 (10.36) [0.037]	-0.38 (7.29) [0.959]	-
Divided Government <sub>t-1</sub>	16.47 (10.85) [0.136]	15.06 (10.38) [0.154]	-2.66 (6.86) [0.700]	-
Ln (Agency Budget <sub>t-1</sub> )	20.28 (14.83) [0.178]	22.17 (14.22) [0.126]	5.70 (14.01) [0.686]	-
Gramm-Rudman- Hollings	-30.15 (16.91) [0.082]	-29.01 (16.61) [0.089]	18.88 (13.61) [0.172]	17.44 (12.84) [0.181]
H <sub>0</sub> : $\alpha=0, \gamma_1=1$ (тест Уальда на коэффициент ограничения)	6.10 [0.005]	6.27 [0,004]	5.91 [0.005]	7.44 [0.002]
H <sub>0</sub> : $\alpha=0, \gamma_1+\gamma_2=1$ (тест Уальда на коэффициент ограничения)	39.19 [0.000]	39.90 [0.000]	21.84 [0.000]	24.74 [0.000]
H <sub>0</sub> : $\gamma_1+\gamma_2=0$	1.96 [0.196]	1.82 [0.184]	0.01 [0.926]	0.004 [0.950]
H <sub>0</sub> : $\gamma_1=1$	9.90 [0.003]	9.88 [0.003]	10.16 [0.003]	13.44 [0.001]

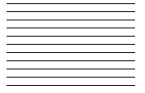
$H_0: \gamma_1 + \gamma_2 = 1$ (тест Уальда на коэффициент ограничения)	76.34 [0.000]	78.25 [0.000]	42.30 [0.000]	47.96 [0.000]
$\bar{R}$	0.42	0.43	0.28	0.33
Ljung-Box Q-statistic $X^2 \sim (7)$	11.62 [0.114]	10.96 [0.140]	9.67 [0.208]	9.28 [0.233]
Приблизительный гетероскедастический тест	0.52 [0.905]	0.62 [0.817]	1.98 [0.046]	2.73 [0.011]
Тест Уальда на исключение	–	0.25	–	0.11[0.957]

*Примечание: Стандартные ошибки заключены в круглые скобки; OLS обозначена «с», и гетероскедастическая постоянная обозначена «β»; значения предположительной стоимости заключены в квадратные скобки.*

*Зависимые переменные: Первое отличие в бюджете АБУ по реальным доходам с налогов и по расходам. N = 54.*

### **Существует ли качественное отличие между финансовыми прогнозами АБУ и БКК?**

Статистические данные наших исследований ясно показали, что качество прогнозов на текущий год не улучшилось. Напрашивается вопрос: а можем ли мы увидеть разницу в качестве прогнозов в сфере финансовой политики этих двух организаций? Ответ на него будет зависеть от того, насколько они исключают неопределенность в своих прогнозах (Kunioka & Rothenberg, 1993). Есть основание предполагать, что государственные учреждения будут копировать друг друга, чтобы справиться с неопределенностью и добиться легитимности (Frumkin & Galaskiwicz, 2004), а также чтобы сократить неопределенность и не потерять свою репутацию экспертов в области государственной политики (Rourke, 1984; Wilson, 1989). В конце концов, «человеческая деятельность представляет собой не столько выбор, сколько подражание, получение знаний из опыта, приспособление правил к ситуациям» (March, 1988). Такое подражание позволяет организациям избежать санкций со стороны правящей политической партии, если сравнения будут не в пользу одной из них, если их финансовые сценарии будут противоречить ожиданиям политиков. Например, конгресс неоднократно наказывал АБУ за неправильное распределение денежных средств, необходимых для поддержания растущих потребностей и административной деятельности агентства (Tomkin, 1998). Точно так же в Конгрессе 1966 г. созыва лидер республиканской партии в письме к председателю Подкомитета Конгресса по отраслевому законодательству (The House Legislative Branch Appropriations Subcommittee) заявил, что если БКК не справляется с выполнением доходной сметы, то надо прекратить его финансирование (Schick, 2000). За последние годы многие конгрессмены-республиканцы наказывали БКК тем, что пользовались данными прогнозов АБУ, так как методы прогнозирования БКК были слишком консервативны (Rubin, 2003).



Особенно большим стимулом для копирования будет сравнительный (*ex ante*) анализ финансово-бюджетной политики, когда агентства разрабатывают финансовые прогнозы с большой степенью неуверенности. Вероятность копирующего поведения организации возрастает, когда: 1) правящая партия может оценить качество принятых агентством решений и поставленных задач по объективным оценочным меркам; 2) качество решений задач агентства определяется в ближайшем будущем. Слабым стимулом для копирования у политических институтов являются долгосрочные прогнозы, когда задачи и решения агентства труднее оценить и выделить более слабую организацию из-за отсутствия организационной устойчивости и *ex ante* видения горизонтов на дальнюю перспективу (Krause & Corder, 2005).

Копирование деятельности друг друга в различных государственных ведомствах может принимать одну из двух четко выраженных форм. Явное подражание (*overt emulation*) происходит, когда деятельность одной организации неотличима от другой, так как они пользуются одними и теми же государственными источниками информации при создании своих бюджетно-финансовых прогнозов. Агентства объединяют всю информацию по переменным, к которым они имеют доступ при составлении прогнозов в своих соответствующих сферах, включая состояние экономики, политическую среду, ведомственные сметы<sup>12</sup>. Если открытая конкуренция между агентствами существует, тогда качество их прогнозов, основанных на анализе прошлой деятельности, не должно отличаться статистически и должно предопределять поведение копирующего характера. Другой формой такого поведения является скрытое подражание (*covert emulation*), когда агентства пользуются одними и теми же частными источниками информации. Установить ее можно, определив степень позитивного соотношения их бюджетных шоков<sup>13</sup>. Источниками частной информации являются внутренний распорядок агентства, научно-исследовательские доклады, отчеты и другие виды информации, которые используются при разработке бюджетно-финансовой политики, являющейся внутренней информацией для данной организации<sup>14</sup>.

Мы ожидаем, что конкуренция финансовых структур приведет к скрытому копированию ими поведения друг друга, так как цены на информацию станут ниже, чем были до создания конкурирующей организации (Miller & Mos, 1983). Более того, бюджетные прогнозы обеих организаций будут содержать одинаковые ошибки, не зависящие от полученной информации<sup>15</sup>. Совместное пользование источниками частной информации не позволяет им сильно отличаться или конфликтовать в процессе работы над бюджетом. То есть если агентства допустили какие-то идентичные ошибки при положительном показателе +1.0, то это говорит о прекрасном информационном сотрудничестве этих агентств<sup>16</sup>. Если же они находятся в соотношении, равном нулю, то можно сделать вывод, что организации частной информацией не делились и их одинаковые бюджетные нарушения – чистая случайность.

Степень соотношения нарушений в производственной деятельности АБУ и БКК объясняет необходимость создания параллельных структур для бюрократических организаций (Vendor, 1985; Landau, 1969). Поскольку эти организационные системы рассчитывают на то, что каждая структура должна действовать независимо, статистические данные с положительными

ми показателями сопоставления работы первоначальной структуры АБУ и новой БКК указывают на то, что наличие двух организаций, представляющих интересы разных политических партий и выполняющих похожие политические задачи, вряд ли укрепило бы надежность этих организаций<sup>17</sup>, так как крупные ошибки в бюджете одной организации повторяются в проекте бюджета конкурента. Далее мы рассмотрим, как мы проверяем скрытое и открытое соперничество двух структур АБУ и БКК по их одновременно действующим бюджетным планам.

Таблица 3

**Тест на выявление скрытого и открытого копирующего поведения в АБУ и БКК и качество выполнения задач (1997–2001 фин. гг.)**

Независимые переменные	Прогноз доходов с налогов				Прогноз бюджетных расходов			
	полная модель		сокращенная модель		полная модель		сокращенная модель	
	АБУ/ уравнение	БКК/ уравнение	АБУ/ уравнение	БКК/ уравнение	АБУ/ уравнение	БКК/ уравнение	АБУ/ уравнение	БКК/ уравнение
Постоянная величина	1812.34 (2962.73) [0.545]	-2917.54 (2467.52) [0.246]	13.04 (27.65) [0.640]	71.59 (22.80) [0.003]	76.83 (521.05) [0.884]	-120.68 (413.21) [0.772]	-5.38 (13.56) [0.694]	-5.06 (13.56) [0.711]
$ Y_t - Y_{t-1} $	0.09 (0.21) [0.669]	0.10 (0.25) [0.698]	-0.04 (0.12) [0.773]	-0.14 (0.19) [0.464]	0.02 (0.05) [0.638]	0.02 (0.05) [0.687]	0.01 (0.042) [0.708]	0.01 (0.04) [0.740]
Экономический рост <sub>t-2</sub>	-3.88 (5.12) [0.454]	-5.37 (4.38) [0.230]	-	-	5.64 (2.16) [0.014]	5.50 (2.14) [0.015]	-	-
Дефицит бюджета <sub>t-2</sub>	4.26 (3.01) [0.167]	2.53 (2.57) [0.332]	3.96 (2.40) [0.107]	3.59 (2.53) [0.164]	0.06 (1.25) [0.963]	0.01 (1.23) [0.994]	-	-
Партия президента <sub>t-1</sub> или партийное равновесие в Конгрессе	80.20 (42.82) [0.070]	-34.30 (16.57) [0.047]	39.50 (18.64) [0.041]	-16.12 (10.59) [0.136]	2.60 (8.18) [0.753]	-1.15 (3.80) [0.765]	-	-
Правительство, состоящее из двух партий <sub>t-1</sub>	6.55 (37.79) [0.319]	-75.81 (29.84) [0.016]	2.92 (24.16) [0.422]	-38.42 (26.70) [0.057]	12.08 (13.59) [0.380]	9.18 (13.64) [0.506]	-	-
Ln (Agency Budget <sub>t-1</sub> )	-100.99 (166.88) [0.549]	180.15 (144.58) [0.222]	-	-	-5.59 (29.46) [0.851]	6.05 (24.19) [0.804]	-	-
Gramm-Rudman-Hollings (бинарная переменная)	-2.35 (33.79) [0.844]	25.31 (35.02) [0.475]	-	-	24.02 (15.71) [0.136]	24.19 (16.20) [0.145]	25.41 (13.69) [0.071]	24.76 (13.63) [0.077]
$H: \alpha_{\text{ОМВ}} = \alpha_{\text{СВО}}, \beta_{\text{ОМВ}} = \beta_{\text{СВО}}$ (тест Уальда на коэффициент ограничения)	0.95 [0.396]	-	1.94 [0.158]	-	0.04 [0.960]	-	0.01 [0.994]	-



$H_0: \beta^{OMB} = \beta^{CBO}$ (тест Уальда на коэффициент ограничения)	0.00 [0.983]	-	0.42 [0.519]	-	0.03 [0.873]	-	0.01 [0.944]	-
$\rho^{OMB}, \rho^{CBO}$	0.833 [0.000]	-	0.901 [0.000]	-	0.988 [0.000]	-	0.986 [0.000]	-
$H_0: \alpha=0, \beta=1$ (тест Уальда на коэффициент ограничения)	11.43 [0.000]	11.16 [0.000]	37.73 [0.000]	20.77 [0.000]	286.92 [0.000]	254.72 [0.000]	424.98 [0.000]	418.36 [0.000]
$H_0: \beta=1$ (тест Уальда на коэффициент ограничения)	19.02 [0.000]	13.64 [0.001]	71.99 [0.000]	37.84 [0.000]	422.15 [0.000]	480.89 [0.000]	803.76 [0.000]	806.12 [0.000]
$R^2$	0.43	0.47	0.27	0.37	0.36	0.16	0.33	0.33

Примечания: Стандартные ошибки помещены в круглые скобки, а предположительная стоимость – в квадратные. Эти модели рассчитаны по методу «кажущейся безотносительной регрессии» (Seemingly Unrelated Regression – SUR) с вынесением небольшой поправки образца в ковариационную матрицу следующей формы:  $\sqrt{[n-(k^{OMB}+2)]x[n-(k^{CBO}+2)]}$   $N = 24$  (Система  $N = 48$ ).

### Характеристики модели и методика расчетов

Для проверки своих гипотез мы используем бюджетные данные расходов и доходов в реальных и прогнозируемых ценах в долларовом эквиваленте при расчетах дохода с Федеральным налогом и Федеральными бюджетными расходами США.

Бюджетные данные БКК получены из документов «Перспективный пятилетний бюджет на 1977–1981 финансовые годы» и «Перспективы бюджета и экономики на 1982–2001 финансовые годы». Цель данной статьи – проверить наличие открытого и скрытого соревнования между этими двумя агентствами путем оценки бюджетных прогнозов по системе двойного уравнения за исследуемый период 1977–2001 фин. гг. Работая по этой системе, мы использовали метод «кажущейся безотносительной регрессии» (Seemingly Unrelated Regression, SUR), разработанный Зелнером (1962 г.) и опирающийся на общую формулу:

$$\begin{aligned}
 Y_t - Y_{t-1} &= \alpha^{OMB} + \beta^{OMB} (\tilde{Y}_t^{OMB} - Y_{t-1}) + \delta_k^{OMB} X_{k,t-1}^{OMB} + \varepsilon_t \\
 Y_t - Y_{t-1} &= \alpha^{CBO} + \beta^{CBO} (\tilde{Y}_t^{CBO} - Y_{t-1}) + \delta_k^{CBO} X_{k,t-1}^{CBO} + \varepsilon_t,
 \end{aligned}
 \tag{3}$$

Примечание: OMB (англ.) – Бюджетный комитет Конгресса, CBO (англ.) – Административно-бюджетное управление (ред.).

где первая разность в реализации бюджетов равна  $(Y_t - Y_{t-1})$  и остается неизменной через все уравнение. Несовпадение прогнозов двух агентств (-adjustment gap) определяется как разность между  $\tilde{Y}_t - Y_{t-1}$ ,  $\alpha$ ,  $\beta$  являются величинами предполагаемого отклонения и политической заинтересованности соответственно,  $X_{k,t-1}$  есть  $k$  цифровой набор статистического контроля, упоминаемого ранее в статье,  $\delta_k$  – его вектор соответствующего параметра, а  $t$  – условие случайного нарушения равновесия.

Если в бюджетных прогнозах не содержится систематических политических предпочтений, тогда  $\alpha = 0$ ,  $\beta = 1$  по определению.

Если нулевую гипотезу  $\alpha^{OMB} = \alpha^{CBO}$ ,  $\beta^{OMB} = \beta^{CBO}$  нельзя опровергнуть, то гипотеза о наличии открытой конкуренции подтверждается. Она предполагает, что АБУ и БКК используют государственную информацию, доступную им обоим. Таким образом, прогнозируемое отклонение и политические предпочтения не будут отличаться. Гипотеза о наличии скрытой конкуренции подтверждается, если непредвидимые ошибки в бюджетном прогнозе между АБУ и БКК соотносятся положительно ( $\rho \varepsilon t^{OMB}, \varepsilon t^{CBO} > 0$ ). Этот вид обмена частной информацией между агентствами подобен стадному поведению, когда одна организация пытается подражать другой, стремясь работать не хуже<sup>18</sup>. В частности, эта гипотеза предполагает, что и ошибки в бюджетной смете у них будут одинаковы.

### Эмпирические открытия

Установило ли соревнование агентств эффективный институциональный контроль за поведением государственных учреждений? Если ответ будет положительным, то эта функциональная конкуренция должна привести к состязательности в этих агентствах и работать они будут одинаково. В этом случае мы можем наблюдать комбинацию открытого и скрытого соревнования этих агентств. В общем, ошибки прогнозов этих агентств по всем разделам бюджета хорошо скоординированы ( $r_{\text{доходы с налогов}} = 0,91$ ;  $r_{\text{бюджетные расходы}} = 0,86$ )<sup>19</sup>. Эти показатели подтверждают одинаковость бюджетов, поскольку их реализация происходит фиксированно по всем учреждениям. Проверим нашу гипотезу о скрытой и открытой конкуренции статистически. Из таблицы 3 видны результаты предполагаемых доходов с налогов и бюджетных затрат двух организаций, АБУ и БКК, в регрессии. Если параметры каждого уравнения при  $\alpha = 0$ ,  $\beta = 1$  не подтверждают гипотезы о политической непредвзятости прогнозов, то можно смело делать вывод, что бюджетное планирование АБУ и БКК доходов и расходов постоянно имеет политическую предвзятость с середины 1970-х гг. Поскольку БКК был создан как более политизированная организация, нежели АБУ, закономерно было бы предположить, что АБУ будет предоставлять более сбалансированный перспективный бюджет, чем БКК. Однако, как мы видим, прогнозы АБУ вовсе не более гибко реагируют на изменения условий в бюджете, чем прогнозы БКК. Это подтверждается тем фактом, что обе организации в своих прогнозах систематически не полностью реагируют на изменения, происходящие в реальных бюджетных условиях. Другими словами, систематические подсчеты коэффициентов прогнозируемой реакции на политическую ситуацию ( $\beta$ 's) показывают, что АБУ и БКК не склонны полностью реализовывать бюджет или пропорционально реагировать на колебания реальных бюджетных условий. Проще говоря, обе организации систематически не в полной мере реагируют на информацию, необходимую для построения своих прогнозов. Разность коэффициентов прогнозируемой реакции составляет менее 0,01 в трех из четырех моделей таблицы 3. Например, если первые изменения этой разности, включая реальные доходы с налогов и бюджетные затраты, увеличиваются на одно стандартное отклонение ежегодно ( $SD_{\text{доходы с налогов}} = 53 \text{ млрд.}$ ;

$SD_{\text{бюджетные расходы}} (n=26 \text{ млрд.})$ , то максимальная разница в прогнозируемой реакции АБУ и БКК составляет 530 млн. и 260 млн. долл. соответственно. Отсюда следует, что данные расхождения в бюджетном прогнозе агентств не так уж велики относительно общей величины налоговых доходов и бюджетных расходов.

Однако до создания БКК утверждать подобное о прогнозировании доходов АБУ мы не могли. Эти результаты заставили усомниться в высоком качестве прогнозов БКК на текущий финансовый год, что вызвало необходимость проведения научных и правительственных исследований (Wildavsky & Gaiden, 2001; Howard, 1987; Schick, 2000; Penner, 2002).

Одинаковые параметры бюджета этих организаций с условным статистическим значением практически поддерживают гипотезу о существовании открытой конкуренции,  $(\alpha^{OMB} = \alpha^{CBO}, \beta^{OMB} = \beta^{CBO})$  при прогнозировании доходов и бюджетных расходов во всех расчетных моделях. Таким образом, можно сделать вывод, что предполагаемые ошибки в бюджетных прогнозах этих организаций различить невозможно, что соответствует гипотезе об открытой конкуренции. Более того, прогнозы двух агентств ортогональны реализованным ценностям во всех четырех моделях. Эти открытия отличаются от результатов показаний бюджета с политической предвзятостью АБУ. В таблице 1 ясно показано, что бюджетный прогноз АБУ положительно ассоциируется с реализацией этих переменных величин финансовой политики до появления функционального конкурента. Это еще одно доказательство того, что создание конкурирующей организации не улучшило работу административно-бюджетного управления.

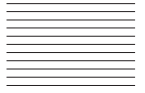
Пользуясь уравнениями системы SUR, можно определить степень пользования одним источником частной информации проверкой одновременной остаточной взаимосвязи (contemporaneous residual correlation). Степень положительного соотношения бюджетных шоков служит основой проверки гипотезы о наличии скрытой конкуренции, поскольку они указывают на сигналы частной информации, которой обмениваются АБУ и БКК. Одновременное остаточное соотношение имеет большой и положительный показатель  $(0.833 \leq \hat{\rho} \varepsilon_{t-1}^{OMB}, \varepsilon_t^{CBO} \leq 0.988)$ , и значительный при  $p < 0.001^{20}$ . Эти результаты показывают, что если одно агентство работает плохо, то и другое будет работать так же плохо. Эти конкретные открытия разбивают мнение о независимости систем. Результаты наших исследований подтверждают данные Томкина (1998 г.), который показал, что введение БКК в систему вызвало озабоченность АБУ о своем авторитете и привело к сокращению его взаимодействия с президентом и Конгрессом, так как все технические вопросы они выясняют между собой (Wildavsky & Caiden, 2001). Неприятие неопределенности и стремление сохранить репутацию приводят к тому, что оба агентства делают бюджетные прогнозы очень похожими, так как они скрыто или открыто копируют друг друга, боясь проявить себя с плохой стороны. Данные этого исследования поддерживают антиконкурентный подход, утверждающий, что конкуренция между структурами государственного управления не сможет улучшить бюрократическую деятельность из-за их стремления снижать производственный уровень.

### Дискуссия

Устанавливают ли политические деятели контроль над институциональной властью, создавая функциональных конкурентов? Ведет ли это к улучшению административной работы? Ответы на эти существенные вопросы очень важны для изучения политических организаций и институтов. Они могут показать, успешен ли такой тип административной стратегии в смягчении процесса одностороннего сокращения институциональной власти, а также – в перспективе – в оказании содействия финансовой деятельности через структурную конкуренцию. Некоторые специалисты по государственному управлению утверждают, что конкуренция между функциональными соперниками все же приносит больше пользы работе, нежели управление единственной организацией с монопольным правом на определение финансовых задач и целей (Bendor, 1985; Dawns, 1967; Niskanen, 1971; Landau, 1969; Osborne & Gaebler, 1992). При желании сохранить организационно управление не улучшит своей деятельности с появлением функциональных конкурентов (Kunioka & Rothenberg, 1993; Wilson, 1989). Более того, стараясь избежать риска, они будут копировать работу друг друга, будут работать по заниженным стандартам конкуренции, пытаясь сохранить свою репутацию в условиях свободной конкуренции, и именно ею они будут отличаться. Мы полагаем, что такой тип копирующего поведения будет превалировать при минимальных затратах управления на поддержание своей репутации (Krause & Corder, 2005). В таких ситуациях агентства, не склонные к рискам и не скрывающие объемы и результаты своей деятельности, могут вполне использовать мониторинг как средство конкуренции, даже если подобные инновации не дадут положительных результатов.

Напрашивается вопрос, зачем политикам продолжать поддерживать соперничество среди государственных учреждений, понимая, что от этого деятельность администрации не улучшается. Возможно, политиков устраивает статус-кво потому, что оно обеспечивает достижение желаемых политических целей (Kunioka & Rothenberg, 1993). Мы уже показали, как Конгресс выступил с инициативой создать БКК как агентство законодательной поддержки контроля за монопольным правом президента на анализ финансово-бюджетной политики. Наше исследование продемонстрировало, что данная инициатива перевешивает любые другие предложения Конгресса по поводу улучшения качества бюджетного прогнозирования, выполняемого правительственными аналитиками. В противном случае политики предпочли бы отказаться от БКК, довольствуясь только АБУ. Хотя создание функционального конкурента и ведет к снижению качества административной работы и расточительному, неэкономному дублированию деятельности администрации, политики все же могли бы извлечь пользу из такой конкуренции<sup>21</sup>.

Статистические данные наших исследований показывают, что межведомственные соревнования могут обеспечить эффективный институциональный контроль над бюрократической деятельностью, не улучшая деятельности всей административной системы. Создание БКК не привело к улучшению деятельности АБУ, о чем изначально говорилось в научных и



правительственных отчетах. Бюджетные прогнозы с появлением БКК становились более предвзятыми и менее точными. Расчеты по таким параметрам, как экономия средств на эффективность производства, качество информации о бюджетно-финансовой политике, доказали, что Федеральному правительству США, так уж сложилось исторически, жилось лучше, когда только АБУ обладало исключительным правом на такого рода деятельность. Отсюда следует, что административная стратегия улучшения качества финансового анализа, выработанная государственными учреждениями, для политиков неприемлема. Предположение о том, что существует скрытая конкуренция между государственными учреждениями, выполняющими одни и те же функциональные задачи и пользующимися одними и теми же источниками частной информации, получило подтверждение в нашем исследовании. Мы предлагаем эмпирическое доказательство того, что конкуренция между государственными учреждениями снижает затраты на получение информации (Miller & Mos, 1983).

Более того, мы считаем, что делать вывод о безусловном применении конкуренции между функциональными организациями с целью улучшения работы государственного сектора вряд ли правильно. Вместе с Тингом (2003) мы утверждаем, что «две головы не всегда лучше одной», когда дело доходит до дублирования и параллельных систем при создании политических организаций<sup>22</sup>.

Достоинство этой стратегии проявляется лишь тогда, когда конкурирующая организация выполняет свою работу на более высоком уровне, чем та, у которой раньше было монопольное право на предоставление финансово-бюджетной информации. В заключение мы хотим подчеркнуть, что нельзя недооценивать влияние позиции неопределенности бюджета на работу чиновников. Необходимо более внимательно относиться к изучению политических организаций. Расширять масштаб исследований в этой сфере чрезвычайно важно, чтобы лучше понять, какие нужны стимулы и какие ожидать последствия в результате их применения в правительственных институтах.

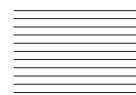
### **Статистические данные. Приложение**

В нашем эмпирическом исследовании мы будем применять следующие контрольные замеры. Экономический рост измеряется по годовому росту реального ВВП, что случается при  $t-2$ , т.е. измеряемом во времени  $t-1$ , когда делается прогноз. Эти данные берутся с сайта Бюро экономического анализа США: US Bureau of Economic Analysis Web site (<http://www.ba.gov/bea/dn/gdplev.xls>). Мы рассчитываем на более высокие доходы от большего экономического роста. Расходы могут увеличиваться в течение года, так как политики пытаются распределять доходы на свои излюбленные проекты. Однако рост расходов может замедлиться из-за сниженного спроса на государственные услуги, такие, как пособия по безработице, финансирование социального сектора экономики или на содержание заключенных в тюрьмах и исправительных колониях. Дефицит бюджета состоит из разности общего реального федерального долга во времени  $t-1$  и  $t-2$  в процентном отношении к ВВП. Так как относительный размер фактиче-



ского федерального дефицита растет, то от политиков, избранных народом, можно было бы ожидать более сбалансированного бюджета. Эти данные приводятся из «Исторических таблиц», Бюджета правительства США 2004 фин. г. Партия президента представляет бинарную переменную +1 при демократах и -1 при республиканской администрации с отставанием на 1 год, когда формируется и принимается бюджет. Партийная сбалансированность в Конгрессе делится на три части и исчисляется по порядковому измерению, равному +1 при большинстве демократов в обеих палатах конгресса, 0 – при раздельном партийном контроле и равному -1, когда республиканская партия имеет преобладающее большинство в обеих палатах (Палате Представителей и Сенате) с годом в запасе, когда бюджет формируется и принимается.

Мы надеемся, что республиканские президенты и конгрессмены проявят больше готовности уменьшить налоги и расходы по сравнению с демократами. Разделенное между демократами и республиканцами правительство является показателем различия в институциональных предпочтениях, когда одна и та же партия не имеет контролирующего большинства в обеих палатах Конгресса и Администрации Президента. Иногда этот показатель равняется 0 при объединенном партийном правительстве в период  $t-1$ . Мы надеемся, что этот показатель будет положительно соотноситься с ростом затрат. Обе партии имеют тенденцию к увеличению расходов: демократы – на внутренние программы, республиканцы – на оборонные. При раздельном правлении расходы контролируются, так как обе стороны договариваются с целью получения положительных результатов проверок, проводимых их политическими оппонентами (McCubins, 1991). При таком правлении еще менее определенно его влияние на получение доходов с налогов. Кокс и МакКубинс (1991) показывают, что влияние объединенного или раздельного правительства на получение доходов от налогов зависит от того, в чьих руках находится власть или какой институт контролирует каждая партия, когда власть разделена между ними. Бюджет агентства – это показатель масштабов экономик, которым обладают административные учреждения при выполнении задач, заложенных в соответствующие бюджетные статьи АБУ и БКК в период  $t-1$ . Поскольку этим двум организациям, возможно, потребуются более крупные денежные ресурсы, чтобы правильно определить величину налогов по бюджету, то мы предполагаем, что отношение степени поддержки этих агентств к росту доходов и расходов будет положительным. Мы делаем эти предположения на основании данных «Бюджета Правительства Соединенных Штатов за 1946–2003 фин.гг». Gramm-Rudman-Hollings (GRH) – это бинарная переменная, равная переменной за 1988–1990 фин. гг., а в других случаях равна 0. Дефицит плановых целей по бинарной переменной GRH побудил Конгресс поднять доходы и сократить расходы, чтобы избежать секвестра. Таким образом, бинарная переменная GRH должна находиться в положительном отношении к росту доходов и в отрицательном – к росту расходов. События, происшедшие за период GRH, такие, как экономический спад, начавшийся в 1990 г. и разрешенный за счет сбережений и займов, возможно, имели положительное влияние на рост расходов.



## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Aldrich H.E. (1979). *Organizations and environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.
2. Battaglini M. (2002). Multiple referrals and multidimensional cheap talk. *Econometrica*, 70(July), 1379–1401.
3. Bendor J.B. (1985). *Parallel systems: Redundancy in government*. Berkeley, CA: University of California Press.
4. Bikhchandani S., Hirshleifer, D., & Welch, I. (1998). Learning from the behavior of others.
5. Conformity, fads, and informational cascades. *Journal of Economic Perspectives*, 12 (Summer), 151–170.
6. Burke J.P. (1992). *The institutionalized presidency*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.
7. Congressional Budget Office (2004a, September). *The budget and economic outlook: An update*. Washington, DC: Author.
8. Congressional Budget Office (2004b, September). *CBO economic forecasting record: An evaluation of economic forecasts CBO made from January 1976 through January 2002*. Washington, DC: Author.
9. *Congressional Record of the United States of America* (1973). Proceedings and debates of the 93rd Congress (p. 39346–39352, 39713–39716), first session 199 (November 30 – December 6).
10. Conybeare J.A.C. (1984). Bureaucracy, monopoly, and competition: A critical analysis of the budget maximizing model of bureaucracy *American Journal of Political Science*, 28(August), 479–502.
11. Council of Economic Advisors. *Economic indicators: Prepared for the Joint Economic Committee by the Council of Economic Advisers (1948–2002, December issues)*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
12. Cox G.W., & McCubbins, M.D. (1991). Divided control of fiscal policy. In G.W. Cox & S.L. Kernell (Eds.). *The politics of divided government* (p. 155–175). Boulder, CO: Westview Press.
13. DiMaggio P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(April), 147–160.
14. Downs A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
15. Ehrbeck T., & Waldmann, R. (1996). Why are professional forecasters biased? Agency versus behavioral explanations. *The Quarterly Journal of Economics*, 111, 21–40.
16. Felsenthal D.S., & Fuchs, E. (1976). Experimental evaluation of five designs of redundant organizational systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 474–488.

17. Frensdreis J., & Tatalovich, R. (2000). Accuracy and bias in macroeconomic forecasting by the administration, the CBO, and the Federal Reserve Board. *Polity*, 32, 623–632.
18. Frumkin P., & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 283–307.
19. Graham J.R. (1999). Herding among investment newsletters: Theory and evidence. *Journal of Finance*, 54, 237–268.
20. Hannan M.T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American Sociological Review*, 49, 149–164.
21. Howard J.A. (1987). Government economic projections: A comparison between CBO and OMB forecasts. *Public Budgeting and Finance*, 7, 14–25.
22. Kettl D.F. (2003). *Deficit politics: The search for balance in American politics* (2nd ed.). New York, NY: Longman.
23. Krause G.A., & Corder, J.K. (2005). Bureau reputation, institutional design, and intertemporal policy decisions: The political economy of U.S. federal macroeconomic forecasts. University of Pittsburgh. Typescript.
24. Krishna V., & Morgan, J. (2001). Asymmetric information and legislative rules: Some amendments. *American Political Science Review*, 95, p. 435–352.
25. Kunioka T., & Rothenberg, L. (1993). The politics of bureaucratic competition: The case of natural resource policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(4), 700–725.
26. Landau M. (1969). Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 27, 346–358.
27. March J.G. (1988). *Decisions and organizations*. Oxford, U.K.: Blackwell Publishers.
28. McCubbins M.D. (1991). Government on lay-away: Federal spending and deficits under divided party control. In G.W. Cox & S.L. Kernell (Eds.). *The politics of divided government*. (p. 113–153). Boulder, CO: Westview Press.
29. McNees S. (1995). An assessment of the ‘official’ economic forecasts. *New England Economic Review* (July/August), 13–23.
30. Meltzer A.J. (1976). *Policy analysts in the bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
31. Miller G.J., & Moe, T.M. (1983). Bureaucrats, legislators, and the size of government. *American Political Science Review*, 77, 297–322.
32. Moe T.M. (1985). The politicized presidency. In J.E. Chubb & P.E. Peterson (Eds.). *The new direction in American politics* (p. 235–269). Washington, DC: Brookings Institution.
33. Niskanen W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine–Atherton.
34. Osborne D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.

35. Penner R.G. (2002). Dealing with uncertain budget forecasts. *Public Budgeting and Finance*, 22(Spring), 1–18.
36. Peters B.G. (1996). *The future of governing: four emerging models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press.
37. Romer C.D., & Romer, D.H. (2000). Federal reserve information and the behavior of interest rates. *The American Economic Review*, 90, 429–457.
38. Rourke F.E. (1984). *Bureaucracy, politics, and public policy*. Boston: Little, Brown.
39. Rubin I.S. (2003). *Balancing the federal budget*. New York: Chatham House Publishers.
40. Schick A. (1980). *Congress and money: Budgeting, spending, and taxing*. Washington, DC: Urban Institute.
41. Schick A. (2000). *The federal budget: Politics, policy, process (rev. ed.)*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
42. Ting M.M. (2003). A strategic theory of bureaucratic redundancy. *American Journal of Political Science*, 47, 274–292.
43. Tomkin S.L. (1998). *Inside OMB: Politics and process in the president's budget office*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
44. Wildavsky A., & Caiden, N. (2001). *The new politics of the budgetary process (4th ed.)*. New York: Addison–Wesley Educational Publishers Inc.
45. Williams J.T., & McGinnis, M.D. (1988). Sophisticated reaction in the U.S.-Soviet arms race: Evidence of rational expectations. *American Journal of Political Science*, 32, 968–995.
46. Williams W. (1974). *The Congressional Budget Office: A critical link in budget reform (Public Policy Paper No. 6)*. Seattle, WA: Institute of Governmental Research, University of Washington.
47. Wilson J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
48. Zellner A.E. (1962). An efficient method of estimating seemingly unrelated regressions and tests for aggregation bias. *Journal of the American Statistical Association*, 57, 348–368.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Высокое качество финансового планирования характеризуется непредвзятостью и высокой степенью точности прогнозов.
- 2 Мы не рассматриваем финансовое прогнозирование в частном секторе по нескольким причинам. Мак Нидс (Mc Needs 1995) считает, что невозможность точного финансово-экономического прогнозирования в частном секторе «заставила плановиков (forecasters) государственных служб резко отмежеваться от плановиков частного сектора» (Romer & Romer, 2000), что показали последние статистические исследования, проводимые Комитетом Конгресса по вопросам бюджета (2004 a,b). Более того, как сообщил нам один чиновник ККБ, финансовое прогнозирование в частном секторе часто мотивируется финансовыми планами Административно-бюджетного управления и Комитета Конгресса по вопросам бюджета, а обратное не происходит (John Peterson, руководитель отдела «Макроэкономическое прогнозирование» в подразделении «Макроэкономический анализ» в ККБ, связь со вторым автором по электронной почте; 2-02-05). Так как финансово-экономическое планирование в ККБ и в АБУ происходит раньше, чем у плановиков частного сектора, то вряд ли финансовые планы частного сектора могут оказать какое-либо влияние на плановиков государственных учреждений. Чиновник АБУ (Patrick Lock, аналитик из Бюджетного Анализа, филиала подразделения АБУ Бюджетное Обозрение, интервью со вторым автором по телефону; 2-03-05) тоже утверждает, что финансовое планирование в частном секторе не делается на год, поэтому плановики АБУ его игнорируют.
- 3 Далее в статье мы будем обращаться к АБУ как к финансовой организации с президентской поддержкой.
- 4 Ряд эмпирических исследований по этой проблеме имеют количественные показатели, подтверждающие наличие такой дивергенции в бюджетных прогнозах (Freundeis & Tatalovich, 2000; Howard, 1987; McNeese, 1995).
- 5 При анализе рекомендаций аналитиков по фондовому рынку (stock market) в частном секторе экономисты используют метод разделяющего равновесия (separating equilibrium, SE) вместо метода объединяющего равновесия (pooling equilibrium PE) (Ehrbeck & Waldmann, 1996). Используя сценарий SE, БКК рассчитывает добиться более высокой репутации, при условии, что его прогнозы будут отличаться от прогнозов АБУ, на которые, как он полагает, оказывает влияние Президент.
- 6 Все правительственные финансовые расчеты в неизменных долларовых ценах производятся с расчетом дефляции на расходы государства (дефлятор 1996 = 100). Эти данные доступны на сайте: FRED Web site at <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/GDPDEF/21>.
- 7 Контрольные цифры используются для того, чтобы не применять переменную величину предвзятости (variable bias): она здесь опущена.
- 8 Условия, обеспечивающие непредвзятость в бюджете имеют следующие модельные показатели:  $Y_t = \delta + \lambda Y_t + e_t$ , где  $\delta = 0$ , а  $\lambda = 1$ , которые нельзя не учитывать. Тест этой гипотезы остается неизменным при вычитании по показателям реальной стоимости за последний период  $Y_t - Y_{t-1} = \delta + \lambda(Y_t - Y_{t-1}) + e_t$  для гарантии постоянства статей бюджета. Первая разница в реальных доходах с налогов (бюджетных расходах) представляет собой постоянный временной ряд (stationary time series), основанный на тесте Dickey-Fuller:  $t_{\text{статистическое}} = -6.86$ ,  $p = 0.000$  ( $t_{\text{статистическое}} = -5.69$ ,  $p = 0.000$ ).



- <sup>9</sup> Для краткости мы ограничимся основными переменными деловых интересов (the primary variables of interest).
- <sup>10</sup> В предварительном исследовании зависимых переменных величин в ошибках прогнозов (forecast error dependent variables) мы принимали во внимание как изменение времени, так и непостоянство экономического роста. Эти модели показали в основном одинаковый результат того, как конкуренция в государственных учреждениях влияет на качество работы чиновников.
- <sup>11</sup> Обозреватель журнала JRAM предполагает, что деятельность АБУ не улучшилась с созданием БКК так как ее уровень уже был достаточно высок. Статистические данные нашего исследования, к сожалению, этого не подтверждают. Если же предположение обозревателя справедливо, то цифровые показатели в таблицах 1 и 2 должны быть: 1) положительными для коэффициента политического реагирования до создания БКК; 2) они не должны значительно отличаться от этого положительного показателя (positive unity) в тесте гипотезы на коэффициент ограничения. Эта пара условий исключается в зависимости от показателей тестирования, когда коэффициент реагирования численно далеко отстоит от положительного показателя (+0.23 и +0.62), а также отличается от базовой стоимости при  $p \leq 0.105$  по семи из восьми пунктов модели. Результаты исследования показали, что создание конкурирующего Комитета по делам бюджета при Конгрессе с целью улучшения работы Административно-бюджетного управления не увенчалось успехом.
- <sup>12</sup> Несмотря на то что эти переменные государственной информации используются как контрольные цифры в эмпирических моделях, нужно иметь в виду, что эти независимые переменные подвержены внешнему влиянию, которое не входит в состав переменных прогноза агентства.
- <sup>13</sup> Хотя мы не можем непосредственно видеть сигналы частной информации, мы все же можем сделать предположение о ней, исходя из шоков одновременной аналитической деятельности этих агентств. Если соотношения этих показателей положительны (со знаком +), то это говорит о том, что каждая структура реагирует на непредвиденную ситуацию одинаково, в одном направлении, оказывая влияние друг на друга. Логика такого доверия (проху) работала еще в модели Вильямса и МакГиниса (1988), по которой определяли, что можно ожидать от гонки вооружения. Эти авторы утверждают, что соотношение новаций, сделанных двумя враждующими государствами одновременно, «говорит об их внутренней скрытой связи».
- <sup>14</sup> Поскольку АБУ и БКК – это прежде всего структуры поддержки разных политических партий, то, как мы надеемся, столкновения между ними вряд ли будут такими же, как между конкурирующими фирмами, которые предлагают одни и те же товары и услуги одним и тем же клиентам. Оба получателя информации заинтересованы в получении лучшей, чтобы иметь преимущество при составлении бюджета.
- <sup>15</sup> Результаты исследования скрытого и открытого соперничества в поведении финансовых агентств показали, что при составлении бюджета они одинаково реагируют на государственные источники информации, при этом могут реагировать совершенно по-другому, когда получают информацию от частных источников и совершают одинаковые ошибки в прогнозах. И наоборот: могут по-разному реагировать на источники государственной информации и в то же время совершать одинаковые ошибки в прогнозах, так как пользуются одной и той же частной информацией, чтобы уйти от неприятия неопределенности.
- <sup>16</sup> В другом случае шоки бюджета, находящиеся в отрицательном соотношении, показывают, что у АБУ и БКК частная информация расходится.
- <sup>17</sup> Мы благодарим анонимного обозревателя журнала JRAM за то, что он привлек наше внимание к этой проблеме.

- 18 Такой тип поведения модулирован при исследовании процесса принятия финансовых решений аналитиками фондового рынка в частном секторе (Graham, 1999). Чтобы получить больше информации по экономике и финансам, обратитесь к: Bikhchandani, Hirshleifer, Welch (1998).
- 19 Важно отметить, что ошибки в предварительных прогнозах (raw projection errors) отличаются от бюджетных шоков (projection shocks). Ошибки в предварительных прогнозах не являются ни стохастическими (случайными) помехами, отражающими непредсказуемое поведение, ни другими факторами, которые могли бы повлиять на реализацию бюджета.
- 20 Хотя зависимые переменные в обоих уравнениях одинаковы, бюджетные шоки отличаются в уравнениях АБУ и БКК, поскольку они обусловлены разными подборками информации, характерными для уравнения каждого агентства. Эта различающаяся информация имеет отношение к прогнозам агентств, их бюджетам и соответствующему партийному контролю. В предварительных анализах мы дали оценку этим моделям с переменными, зависящими от ошибок прогнозов. Наши выводы остаются неизменными.
- 21 Обозреватель журнала JRAM высказал предположение, что политики хотели бы полагаться на многопартийные источники финансовой информации (multiple biased sources), чтобы принять лучшие решения по финансовой политике (Krishna & Morgan, 2001; Battaglini, 2002). Мы не считаем, что расчет на альтернативную передачу информации пригоден для объяснения того, что мы наблюдаем в случае АБУ и БКК, по двум причинам. Во-первых, экономическую выгоду, получаемую руководителем – «получателем» за дополнительную информацию из двух разных источников – «отправителей», следует рассматривать в обратной зависимости к количеству такой же информации, предоставляемой этими «отправителями». Следовательно, конкурентные и информационные перспективы нельзя рассматривать как эквивалентные. Так как наши описательные и статистические исследования указывают на то, что АБУ и БКК копируют поведение друг друга, мы ожидаем, что выгода от информации, получаемой руководителем от двух разных, но одинакового поведения агентств, будет очень скромной. Во-вторых, логические выводы, сделанные из этих моделей передачи информации, предпосылаются руководителю – получателю как единственному актору, желающему иметь информацию от этих двух отдельных ведомственных источников (т.е. двух отправителей). У нас есть сомнение относительно возможности применить эти модели для нашего исследования, поскольку две пары, «получатель доходов» (receiver) и «получатель информации» (recipient), представляют проблему о разделении полномочий, включающую особые институциональные предпочтения.
- 22 Наше эмпирическое открытие подтверждает основное предсказывание Тинга, которое вполне можно проверить, что бюрократическая деятельность не станет лучше в параллельной переполненной агентствами системе. Наше исследование отличается от исследования Тинга тем, что его модель имеет только одно головное предприятие (principal), которое обладает управленческой властью над всеми k-агентами. Настоящее исследование рассматривает только одну пару отношений – «принципал» и «агент», а также, возможно, соотношение и по институциональным линиям. Если Тинг видит причину возникновения дилеммы в организационной деятельности в коллективной работе агентств, действующих от имени одного руководителя (principal), то мы видим ее в накопившихся собственных недостатках и преобладании сравнительного оценочного стандарта деятельности агентств вместо полной оценки их деятельности. Мы полагаем, что именно эта последняя пара причин и вызывает плохое выполнение задач первоначальной организацией, что и проанализировано в данном исследовании на примере агентств бюджетной поддержки в США.