**Принятие решений, институты, элитный контроль и оперативность в истории государственного управления**

Революционные изменения произошли и в правительстве. Женщины получили право голоса. Открытые праймеризы, инициатива и референдум, повлияли (затронули) на политические партии, помогая стимулировать рост групп интересов и уменьшая заинтересованность к голосованию. Представление группы интересов о бизнесе и государственном регулировании выросло до того, что стало американским корпоративным государством. Такое государство представляло собой способность правительства оказывать влияние с помощью труда и прогрессивных сил, а также готовность правительств всех уровней облагать налогами коммерческие фирмы. Государство также представляло собой разумное решение лидеров бизнеса сотрудничать с Институтом корпоративных налогов и, таким образом, стать основной группой интересов в пользу налоговой реформы и предоставления правительству долю в прибыли бизнеса. Более высокие налоги привели к давлению со стороны деловых людей, чтобы убедить правительственных регуляторов предоставить более высокие тарифные ставки и объявить вне закона своих конкурентов на том основании, что такой конкурс уменьшит их прибыль и, следовательно, доходы государства (Хиггинс-Эвенсон 2003).

Прогрессизм привел к росту активности правительства - позитивное правительство - институционализации строительства государственной инфраструктуры, общественного образования и общественного благосостояния. На каждом уровне правительства сохранялись возможности заимствовать средства и полномочия облагать налогами. Лидеры бизнеса, вероятно, с радостью согласились уступить ответственность за местную инфраструктуру, школы и льготы по налогу на прибыль для их сотрудников и семей в обмен на уплату налогов, в том числе национальный подоходный налог с населения, созданный путем ратификации 16-й поправки к Конституции.

Что можно сказать об американском корпоративном государстве? Хиггенс-Эвенсон (2003) без колебаний вспоминает наследие Гамильтона и Джефферсона. Он отмечает, что рост корпоративного государства фундаментально изменил отношения между правительством и бизнесом. Например, он утверждает, что управление правительства обратило большую часть своей логикой эффективности от бизнес-практики. Правительство также приобрело опыт (9), поскольку «деловые чиновники ушли от подкупа и шантажа законодателей штата, к тому чтобы помогать им управлять правительством на платной основе». Штаты также преследовали бизнес характерно федералистскими или республиканскими способами, поскольку политическая культура государства диктовала, резко различаясь, но с некоторым заявлением, как вспоминает Хиггенс-Эвенсон, о том, что новые методы правления использовали «Гамильтоновские способы» для достижения «Джефферсоновских целей».

Наиболее важное понимание, полученное в эпоху, относится к институционализму. Национальное государственное регулирование и налогообложение институционализировали видение межгосударственной торговли, вызванное Конституцией. Тем не менее государства также создали учреждения, от регулирования и налогообложения до тех, кто дает им лидерство в обеспечении дорогами и каналами, а также основную роль в создании систем государственного образования и общественного благосостояния. Бизнес-фирмы зависели от правительств, чтобы регулировать деловую конкуренцию между предприятиями и содействовать экономическому развитию. Правительства зависели от деловых фирм за сотрудничество в процессе разработки политики, ориентированного на институциональные, симбиотические отношения между бизнесом и правительством (Линдблом 1977).

**V. ЭРА АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ**

Период административной реформы последовал за возрождением Конгресса. История отмечает этот период как реакционный, противостоящий действию политических партий. Ответ на подрыв политических партий избирательного процесса лежит в создании и формировании гражданской службы и бюджетных учреждений с целью подрыва политических партий в офисе и коррупции выборов (Франт 1993,994; Милворд 1978, 393). Кауфман (1956, 1059) приводят доводы в пользу того, что длительного голосования и система ротации привело к путанице среди избирателей. Он отмечает, что путаница "открыла путь к власти, обеспечивая меру интеграции запутанном распространении правительства, часто [дополнительно] своих личных интересов и интересов политических организаций, которые они возглавляли [беспечно]"(1059-1060).В результате разочаровании, Кауфман говорит, что разочарование требовало реформы.

История принятия решений на данный момент может предложить три пути, по которым каждый должен понимать административную реформу. Во-первых, создание национальной власти над штатами, в годы Гражданской войны и реконструкции на основе принципа, что Союз штат более велик, чем легитимность любого штата или группы штатов, за счет значительного увеличения власти по основным вопросам штата против Союза, но и за счет больших ресурсов, которые находятся в распоряжении национального правительства. Власть национального правительства также стала доказательством силы, чтобы сбалансировать национальную элиту, особенно бизнес-элиту. Во-вторых, события на протяжении истории установили сильную, унитарную, исполнительную ветвь власти с президентом как главным пользователем национальной власти, которое проверяет ассигнование Конгресса и право граждан оспаривать использование президентом власти в судах. В-третьих, установление ротации в офисе, система трофеев, как средство выбора «хорошего административного лица, принимающего решения», стали бомбой замедленного действия после гражданской войны.

Результатом трех сил было сосредоточение на преднамеренном использовании национальной власти, рациональном, продуманном и внимательном. Унитарность исполнительной власти неизбежно создавала административные учреждения. Система трофеев стала основной причиной разочарования.

Рассмотрим также несколько уроков прошлого века. Административный аппарат был мал в течение первого века, и более того, правительство было мало на всех уровнях. Основной задачей была защита роста экономики США с помощью тарифов. Руководители правительства также выделили доход от тарифов и налогов, а также заняли денежные средства, чтобы быть в состоянии сделать внутренние улучшения. Улучшения направлены на дальнейшее развитие экономики, расширение страны для обеспечения дальнейшего роста. У лидеров была ответственность защищать страну от угроз внешних и внутренних - сохранять целостность страны.

В предыдущие столетия, величайшей борьбой являлась необходимость в защитных пошлинах против внешних рынков, заставляя борьбу поддерживать единство страны, поскольку государства оспаривали структуру федералистов и пытались разделить страну. Сковронек (1982, 29) назвал начальную историю США "без государственностью." Он сказал, что национальное правительство оставило управление и любую значительную задачу в адрес штатов.

Размер правительство было самым важным в ходе этого периода до административной реформы. По словам Уилсона (1975):

1. Вначале федеральное правительство медленно росло, и в Государственном департаменте насчитывалось десять сотрудников, генеральный прокурор, близкий к этому же числу (10), «Война», 80 и только несколько тысяч солдат, а Казначейство - несколько сотен сотрудников.

2. Только почтовое отделение выросло, что составляет 86% от роста в федеральной занятости до 36 672 к 1861 году.

Уилсон (1975) объясняет, что до Гражданской войны число административных служащих федерального правительства росло, потому что общественный спрос на государственные услуги увеличивался, а не потому, что правительство взяло на себя новые задачи или царствовал административный империализм. Скорее всего, повышенный спрос существовал на то что являлось «отделениями персонала, выполняющего, по сути, рутинные, повторяющиеся задачи, для которых общественный спрос был значительным и неизбежным ... [только в ответ] по мере роста населения и торговли» (81). У национального правительства было мало административных возможностей, и даже что более важно, было мало функций, как замечает Уилсон. Малое правительство сохранялось в течение почти века после ратификации Конституции. Стиллман (1987) сообщил, что в 1871 году занятость в федеральном правительстве превысила 50 000 человек.

Тогда вопрос становится следующим: какое принятие решение может быть изучено, учреждение или не учреждение, связывающее его, где почти никто не решает или, по крайней мере, очень мало права на решения? Конечно, двойной федерализм, договор или права Штатов что-то значили до Гражданской войны.

Эти термины могли означать недоверие к любой элите и оппозиции к государственной власти. Сковронек (1982) приводит аргументы в области того, что демократия Джексона привела к распаду профессионального класса, почетной процветающей аристократии, на которой федералисты могли построить государство и местный класс управляющего администратора. Он отметил, что эра реакции Джексоновской эпохи на элиты

*возродила антиинституционализм Америки ... Антиинтеллектуализм. Результат был ... кошмар наяву. Легислатуры Штатов отбросили защитный оплот в начале барьера путем создания общего набора критериев в профессии. Входные барьеры к юридической практике были смягчены, местные органы управления были сведены на нет, и набор был широко открыт. К 1850 году официальные профессиональные ассоциации практически исчезли с американской сцены (33-34).*

С упадком в профессиях, имелось мало очевидной необходимость для администрации правительства, и нечастое предпочтение для нечастых вмешательств правительства в социальные и экономические дела, можно спросить, что случилось.

Суета и выживание сильнейший отношение между воротилами является одним из способов описания времени. Рассмотрим доказательства:

1. Внутренние улучшения с поощрения государственных правительство, а также облигационный долг для транспорта и банковского дела (английский 1996)

2. Банки-любимчки, которые развивались в результате снятия президентом Джексона федеральных депозитов из национального банка (Шрейбер,1963)

3. Развитие железнодорожной корпорации за счет государственного долга

4. Развитие как массового богатства среди корпоративных лидеров и акционерами, и призывает управление экономическим хаосом в результате железнодорожной конкуренции

Последняя конкуренция привела к "опасному хаосу" с агрессивным ценообразованием и попытками" разрушить бизнес-конкурента, приведя к объеданию, разращению или снесению города, которые угрожали наложить ограничения на менеджеров железнодорожных компаний" (Ларсон 2001). Суета привела к призывам к переменам.

Президент и губернаторы были относительно сильны в эксплуатации решений пределах их контроля, покупка Луизианы, Национальный банк, и военные и дипломатические усилия в Гражданской войне. Они были относительно слабыми, учитывая характер решения правительства, то есть создание и обеспечение защиты в области внутренней экономики усовершенствования, и проводит реконструкцию, всех вопросов законодательных органов. Только во время войны, а затем оборонительных военных экспансивных войн, президент имеет контроль над администрацией.

Что изменилось? Во-первых, подъем президентства к активизму с небольшим ограничением его полномочий решать вопросы, связанные с его ролью в качестве главного дипломата (Джефферсон и покупка в Луизиане), исполнительный директор (Джексон, система портиков и национальный банк) и командующий (Линкольн). Президентство активистов подразумевало административный потенциал для выполнения этих функций с администраторами, выбранными на основе того, что требовал президент. Во-вторых, рост рыночной системы в результате почти непрерывных инвестиций в улучшения в стране требовал инфраструктуры законов и правил для обеспечения прав собственности и права на заключение контрактов, а также предотвращения сговора и поощрения, рано или поздно, бесплатного сделка. Наконец, административное государство разработано на основе хороших администраторов как экспертов и специалистов, отвечающих институциональным императивам, разработанным президентом, конгрессом и судами после эксперимента и отказа от аристократической элиты и ротации в должности.

Поэтому одна из реформ касалась определения хорошего административного лица, принимающего решения. Содержание определения сводилось к замене заслуг в качестве основы для назначения в подчиненные ведомства, в лучшем случае проспекта для экспертного суждения, а не политической лояльности. В худшем случае это определение означало возвращение к идее федерализма правящего класса, освящение деловой экспертизы или замещение идеологической лояльности к членству в политической партии (Вильянуэва 1993; Вальдо 1948).

**A. НЕЙТРАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ**

Экспертная компетенции необходима для непартизанского источника. Кауфман (1956) определил необходимость как "способность делать работу правительства квалифицированно... по данным ясным, объективным стандартам, а не на личные или политические партии…"В то же время, фундаментальное учреждение нейтральной компетенции и компетентность ответов, как правил установленных, не изменяется. Кауфман (1060) говорит, что обещание институционной экспертизы, не уменьшил институционное учреждение" [но] укрепляет эти учреждения по рационализации деятельности государственных органов и улучшающих их качество до такой степени, что избранные должностные лица будут в позиции осуществлять более эффективный контроль над политикой, чем они когда-либо могли надеяться сделать в сложившихся политических джунглях."Грамотные администраторы могли бы помочь выполнить обещание и цель представительных учреждений.

По мнению экспертов, отдельные представители в рамках своих режимов принятия решений на основе консенсуса устанавливают цель работы правительства, а нейтральные компетентные администраторы выполняют работу правительства. Тем не менее, дело имело свою презрительную сторону, как указывает Кауфман. Некоторые аргументируют, что талантливая аристократия представляла необходимую реформу, так как правило массы не удалось. Аристократы от поколений перед соединением городских меркантильных и профессиональных групп к реформе обслуживания реформы гражданского обслуживания. Гамильтон и Федералисты возродились в духе.

**B. ПРАВИЛЬНЫЙ КЛАСС**

Вальдо (1948) обсудил идею о том, что государственные администраторы должны иметь «место и требовать выполнения современных государственных функций. ." Зачем? Он повторяет этот аргумент правящего класса как очень важного (93):

*В целом утверждение о том, что условия современного мира требуют большого и умелого тела (аппарата) чиновников, администраторов и экспертов; что научный метод и огромные изменения, которые он произвел во внешнем мире, существование национальной системы (или надежду на систему мирового государства) и требование всех слоев общества, что правительство используется как инструмент для достижения Доброй Жизни - что эти колоссальные факторы заставляют нас признать необходимость «руководящего (правящего) класса».*

Вальдо отражает идею о том, что научный метод или позитивизм откроет перспективы для перемен, скорее, чем создание политического консенсуса или политическая конкуренция. Рамки, реформаторы могут возразить, имеют очень мало общего с научным исследованием; только внимание к методу обеспечивает «Хорошую жизнь» через «Философ-король или коммунистическую, или фашистскую партию, на которую возложена более большая ответственность, чем сохранение цивилизации» (91).

**C. БИЗНЕС-ЭКСПЕРТИЗА**

Странно или не так странно, экспертиза взяла на себя модификатор «бизнес», чтобы подсказать источник, который не требует объяснений. Вальдо (1948, 91) ощущает этот безошибочный, бесспорный источник в ранних работах реформаторов как «сильная презумпция того, что бизнесмен является« экспертом», который имеет право руководить (править). Бизнесмен построил эту цивилизацию; поэтому он морально озаглавлен и умственно подготовлен к тому, чтобы его запустить». Вальдо признает несогласие с понятием что «бизнес - единственный источник для управленческого опыта », в том числе Уилсон (1887), если его внимательно прочитать. Вместо бизнес-менеджера, государственному управлению требовался беспартийный администратор, такой у которого основная лояльность не к политической партии, и человек не избранный в офис, погруженный в значении эффективности «чья ответственность может быть безошибочно поправлена» ( 1887, 213). С удвоенным акцентированием на эффективность и ответственность, Уилсон продолжал (1887, 213):

*Если административное исследование может выявить лучшие принципы, на которых можно основывать [распределение власти в правительстве], это сделало бы ... неоценимую услугу. Монтескье не сделал, я убежден, сказать последнее слово ... Все государи с подозрением относится к их слугам, и суверенный народ не исключение из этого правила; но как это подозрение может быть смягчено знаниями? Если бы это подозрение могло быть прояснено в мудрой бдительности, это было бы вполне благотворно; если бы эта бдительность могла бы помочь безошибочно возложить ответственность, это было бы в целом благотворным. Подозрение само по себе никогда не бывает здоровым ни в частном, ни в общественном сознании. Доверие - сила во всех отношениях жизни; и, поскольку именно эта должность реформатора создает условия доверия, поэтому офис административного организатора должен соответствовать с условиями четкой ответственности, которые должны обеспечивать надежность.*

Уилсон строит теорию государственного управления на эффективности, опыте и четкой власти, направленной на конечный объект доверия суверенных людей. Однако эффективность, экспертные знания и четкие полномочия могут быть определены, доверие суверена к администратору является конечной целью Вильсона. Таким образом, Холзер и др. (в прессе) отметили, что странная теория общественного выбора дополняет теорию Вильсона, что эффективность как независимой переменной имеет больше смысла, чем как зависимую переменную, что доверие к публичным администраторам имеет гораздо больший смысл и разницу. Метафорическое объяснение Уилсона (1887) имеет большой элемент участия, и он объясняет:

*Идеальным для нас является гражданская служба, культурная и самодостаточная, достаточная для того, чтобы действовать с чувством и энергией и тем не менее так тесно связана с популярной мыслью посредством выборов и постоянным общественным советом, чтобы найти произвол или классовый дух совершенно из вопроса (217).*

Вильсоновский идеальный администратор берет лучшее от Федералистов и добавляет сущность кому-то осознанному и отзывчивому, политическому руководству и гражданам можно доверять. Наш интерес к мнению Уилсона связан с тем, насколько его комментарий более внимательно подразумевает модель Джексона, а не модель экспертизы и специализации, описанную другими, такими как Хекло (2002). Комментарий Уилсона раскрывает наиболее существенное выражения неразрешимого противоречия между демократией и опыта.

Доверие заключается в администраторе, а не в эффективности, с которой администратор выполняет свою работу, и, прежде всего, не в избранных должностных лицах. Франт (1993, 994) утверждает именно этот момент, когда говорит. "Заявления реформаторов гражданской службы конца девятнадцатого века не свидетельствуют о большой озабоченности в связи с трудностями измерения выпуска в государственном секторе и, как правило, не свидетельствуют о большой обеспокоенности в отношении государственного сектора как такового. Они демонстрируют сильное недоверие к избранным должностным лицам, но это недоверие далеко от иррациональности. Оно основывалось на установившемся факте жизни: избранные руководители могли использовать свой контроль над политическим процессом, чтобы закрепить себя (или свою сторону) на должности, тем самым подорвав избирательный процесс ». Недоверие к избранным должностным лицам достигло высоких результатов в реформах государственной службы. Милворд (1978, 393), отражая ощущение периода учета причин и последствий реформы, говорит:" необходимо было вывести политику из государственной службы и наоборот [и только] через деполитизацию можно было бы опровергнуть патронаж покровителей, их главный политический ресурс и тем самым отнести боссов к второстепенной роли в политической системе..." Избавление от коррупции, а не достижение эффективного управления, доминировало в эпоху реформ. Розенблумтй в 1977, 9) анализ мышления в эпоху привел их, чтобы утверждать, что гражданское движение за реформы службы был только помимо всего политическую систему, что которую необходимо и изменить. Эффективность стала промежуточная цель, подчиненная замене целого класса политиков эксплуатирующих масс.

Однако лояльность может лежать в основе реформы гражданской службы. Патронаж, возможно, сохранился как лавина в государственном управлении. Вильянуэва (1993, 276-277) отмечает, что, оглядываясь назад, реформа гражданской службы стала отправной точкой для"новой системы патронажа"."Вербовка может происходить среди тех, кто идеологически совместим с политическими целями [президента]... чьи взгляды были совместимы с его идеями о том, как управлять иностранными (или внутренними, финансовыми, денежными или исполнительными органами) делами." Раньше администраторы эпохи реформ, возможно, поддерживали реформы, а затем цели государственной политики сильных президентов правительств (Рурк 1992, 541-542). Патронаж изменился на лояльность в политической идеологии от лояльности в членстве в политической партии.

**D. БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА**

Движение по реформированию исполнительного бюджета разрешило концептуальный конфликт между правящим классом нейтральных, компетентных, ориентированных на бизнес экспертов и идеологически лояльных последователей президента в сфере государственного управления. В этом движении различные группы боролись за нормативную высоту. Конкурс проводился с разными метафорами управления, а также с отличительными способами построения бюджетного учреждения и альтернативными объяснениями институциональных ограничений на индивидуальные решения. Реформаторы также создали местные и национальные бюджетные системы, как сейчас известны.

Бюджетная литература (по разработке бюджета), начиная с ее раннего периода реформ и до настоящего времени, разработала нормативную модель того, что должно происходить среди правительственных учреждений и между ветвями власти, а также в правительственных учреждениях. В этом разделе эта модель рассматривается в формах, которые были приняты в рамках муниципального реформистского движения, государственного реорганизационного движения и исполнительного бюджетного движения национального правительства.

**1. Движение Муниципальной Реформы**

Период реформирования традиционной истории, начинающейся с 1890 - 1920, изображает картину реагирования. Реформаторы отреагировали на ситуацию, в которой иммигранты проголосовали на длинных избирательных бюллетенях для объединенных групп машинных кандидатов, которые заняли пост в фрагментарной структуре, а затем перешли на обработку требований избирателей и пополняя свои собственные карманы и своих пособниках (друзей), поднимая налоги и расходы в ущерб средних и «старых денег» , патрицианских классов (например, Эйдриан 1987, Хофстадер 1955, Счиесл 1977).

Реформаторы отреагировали на призыв к репрезентативности в политических структурах другого рода. Будет достигнуто подлинное политическое сообщество, а не только коалиции по обе стороны партизанской борьбы (Макдоналд, 1988). В частности, по словам Либерни и Шарканского (1971), реформаторы имели:

1. Отвращение к «политике» как средство достижения решений государственной политики и, в частности, политических партий и организованных групп интересов
2. Холистическая концепция сообщества, убеждение в том, что существует единая заинтересованность «сообщества в целом», к которому «особые интересы» должны быть явно подчинены
3. Сильное предпочтение профессиональному управлению общественными делами, что подразумевает предпочтение государственной политики, сделанное техническими экспертами, такими как менеджер города

4. Сильная вера в эффективность структурных реформ

В основе проблемы членства в партии была система выборов прихода в правительствах городов того времени. Через подразделения области машинные кандидаты могли непосредственно культивировать и использовать новые блоки иммигрантов, обычно в однородных блоках людей, прибывших из той же страны. Машинные политики могли бы затем объединить своих опекаемых кандидатов и управлять ими, не опасаясь, что их смогут оспаривать как список кандидатов (Эйдриан 1987). Реформаторы решали проблему в лоб. Они предложили крупные политические учреждения, которые будут заполнены на беспартийных выборах. Реформа привела к желаемым результатам, драматическому падению участия (Линеберрй и Фовлер 1967).

Реформаторы также предложили централизацию власти в виде сильных мэров с исполнительной властью. Эти полномочия включали возможность назначать посредством сочетания политических назначений и системы заслуг наиболее квалифицированных экспертов и специалистов для управления городскими департаментами. Эта ведомственная экспертиза будет координироваться с помощью принципов ортодоксального управления, узких пространств контроля и цепочки командирования (субординации). Работа городского правительства будет финансироваться за счет бюджета, в котором различные потребности департаментов, определенные экспертами, будут представлены и обсуждены мэром и советом членов избранных членов совета. Ответственная администрация, которая была создана в результате, будет подотчетна на основе экономики и эффективности электората (Эйдриан 1987, Счиесл 1977). Таким образом, модель муниципальной реформы является самой четкой нормативной моделью бюджетирования. Модель рассматривает подлинное политическое сообщество как действующее с лидерами, избранными в целом, чтобы представлять интересы сообщества в целом, администрацию, в которой работают эксперты, возглавляемые сильным мэром с исполнительной властью, включая бюджет, через который процесс работы города мог финансироваться экономически и эффективно.

**2 Движение реорганизации Государства**

Реформы на государственном уровне в целом отреагировали на законодательное превосходство и его проблемы. Как указал Уайт (1933, 207-208), перед реформой, «типичное государственное учреждение или учреждение подготовило свои собственные оценки, представило их непосредственно комитету по ассигнованиям, в конечном итоге получило независимые ассигнования и потратило свои средства без надзора, кроме того (надзора) предоставленного аудитором ». Такая система привела к увеличению общих расходов штатов почти на 650% в течение двух десятилетий, расследования, которые выявили общественную неумелость и коррупцию, и все более последовательное распространение «нового Евангелия», распространенного научными руководителями (Кливленд 1915; Шик 1971).

*В положениях нового Евангелия был предусмотрен бюджет исполнительной власти, который был похож на тот, который был разработан в рамках муниципального реформистского движения и включал три перспективы. Первая или планированная перспектива позволила губернатору использовать статус единоличного представителя всех людей для создания авторитетного заявления политики и программ (15).*

Со второй стороны или перспективы управления партийцы утверждали, что губернатор является главным координатором. Исполнительная власть будет «стандартизировать и консолидировать оценки агентства и... обеспечит, чтобы бюджет содействовал эффективному ведению государственного бизнеса» (Шик 1971, 16). Перспектива управления связана с бюджетом с самим реорганизационным движением, главной целью которого является функциональная консолидация фрагментированных агентств и усиление полномочий для назначения и освобождения исполнительной власти.

Третья или контрольная перспектива будет сдерживать отходы и мошенничество. Губернатор станет главным контролером государства, установив централизованный контроль закупок, учета, персонала и внутреннего аудита для защиты от коррумпированных или неумелых чиновников.

Тем не менее, традиция, разработанная в качестве исполнительных бюджетов, была ограничена ролью исполнителей в этом процессе. Законодательные органы охраняли свою конституционную обязанность и прерогативу, позволяя торговать некоторыми из своих прежних финансовых полномочий для контроля над расходами. Шик наблюдает (1971, 18):

*Фактически, губернатор стал контрольным агентом законодательной власти; его задача состояла в том, чтобы представить бюджетные счета таким образом, чтобы облегчить подробный законодательный контроль запросов агентств и позволил законодательному органу вмешаться, когда захочет. Концепция губернатора как активного политического деятеля упала на обочину, хотя его потенциал для этой роли остался.*

На самом деле, говорит Шик, предыдущая свободная инициатива агентства при подготовке оценок не изменилась; скорее, это спровоцировало создание централизованной контрольной роли исполнительной власти в проверке безусловных запросов на расходы. Неизмененная инициатива агентства и новая централизованная проверка ее также вытеснили роль политики и планирования.

**3. Национальное Исполнительное Бюджетное Движение**

Федеральный исполнительный бюджет следовал таким же строкам, как и в муниципальной реформе и государственных реорганизационных движениях. Движение на национальном уровне возникло из-за слияния семи факторов. Во-первых, прогрессисты хотели угнать аграрных радикалов и их предложения о более высоких уровнях государственных расходов (Саваж 1988). Во-вторых, республиканцы хотели, но не имели достаточной поддержки, чтобы пройти Тариф Пайн-Алдрих. В-третьих, прогрессисты хотели, но не имели достаточной поддержки для получения подоходного налога. В-четвертых, республиканцы обвинили панику 1907 года в расходах и дефицитах 1908, 1909 и 1910 годов. В-пятых, аграрный популизм привел к широкому спросу на школы, дороги и другие государственные услуги. В-шестых, идея централизованного управления как важная роль для повышения эффективности и подотчетности, стало популярной благодаря усилиям членов Движении Бюро (Вальдо, 1948). Наконец, тревога была поднята в связи с расходами на Первую мировую войну.

В ответ, в период с 1907 по 1921 год, четыре основных события финансового управления посыпались каскадом. Во-первых, централизация была разработана в Казначействе и в процессе ассигнований в Конгрессе при сборе, представлении отчетности и рассмотрении мер по расходам и доходам. Во-вторых, Конгресс принял часть тарифа Пайн-Алдрих, который разместил 1% налог на корпоративные доходы выше 5000 долларов США. В-третьих, Конгресс принял индивидуальный подоходный налог. Наконец, Конгресс принял Закон (акт) о бюджете и бухгалтерском учете от 1921 года.

Для составления бюджета Закон 1921 года обеспечил централизованное управление, и он создал баланс между законодательной и исполнительной ветвями в управлении финансовым управлением в целом. Мошер (1984, 33), следующий за Стурмом (1917), делит идеальный бюджетный процесс на четыре этапа и возлагает ответственность в этой системе на отрасль. Эти шаги приведены в таблице 7.2 как изображение идеальной бюджетной системы.

Идеальная система сбалансировала ветви и обеспечивала проверку одного над другим. Создание подоходного налога, несмотря на его последующее разбавление и отставание (Саваж 1988), дополняло бюджетный акт и привело к поддержанию сбалансированных бюджетных символов. Идеальная бюджетная система создала ответ на экономический вопрос при обеспечении того, чтобы исполнительный директор руководил экономикой. Идеал также ответил на вопрос об ответственности в обеспечении ответственного, иерархически ориентированного управления. Наконец, рациональный подход к принятию решений предлагает технически элегантный способ объединения ответственности.

Если нейтральная компетентность и опыт управляли набором и удержанием государственных администраторов, эта экспертиза стала молотком для решения финансовых проблем. Через реформу идея взяла семя, которое (Кан 1997, 1) «Программа может быть хорошей или может быть плохой, но, если она не пройдет бюджетный сбор, она мертва». Бюджетный критерий служил законодателям, которые нашли фискальное влияние программы легче оценить, чем политики или просто заслужить. Недостатком решений стало ясно. Информация о преимуществах программы будет связана с чтением ценностей и потребностей трехсторонних участников, но финансовое воздействие программы может исходить только из анализа, проведенного экспертами. Эти эксперты были погружены в этос фискального контроля - подробные сведения о бухгалтерском учете и пределы государственных доходов. Что еще более важно, бюджетные эксперты Кана олицетворяли основные ценности прогрессивной эпохи: «эффективность, ответственность, подотчетность, политически нейтральный профессионализм, умение управлять, фискальная целостность, скупость» (Кан 1997, 2).

Таблица 7.2 Идеальная Бюджетная Система

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Шаг | Филиал | Закон 1921 года |
| Подготовка | Исполнительный | Бюро бюджета (Боб) |
| Ассигнований | Законодательный | Конгрессом |
| Исполнение и контроль | Исполнительная и законодательная власть | комитеты по ассигнованиям, Агентствам, Боб, Главное управление бухгалтерии (ГУБ) |
| Ревизии должностей | Законодательный | ГУБ |

Источник: Адаптировано из Мошер, Ф. С., «Рассказ о двух агентствах»: сравнительный анализ

Главное управление бухгалтерии и Управление по вопросам управления и бюджета, штат Луизиана

Университетская пресса, Батон-Руж, Лос-Анджелес. С разрешения.

До реформы многие наблюдали агломерацию административных вотчин, служащих членам Конгресса и их комитетам или местным политическим машинам с ограниченными избирательными округами. Агломерация партикулярных интересов привлекала общественные деньги и использовала их для выигрыша каждого члена комитета или политической машины (Фишер 1975, 21-27). Национальное правительство собирало доходы от тарифов и придерживалось политики протекционизма в торговле на международном уровне. Смитиз (1955, 59-60) объяснил, что:

*правительство, которое могло полагаться на таможенные доходы, пользовалось особыми привилегиями. Политическое давление было направлено на более высокие налоги, а не на низшие. , Доходы затопляли Казначейство. , [Опасения], что смущающие большие излишки должны использоваться в качестве аргумента для более низких защитных тарифов. [перевешивает беспокойство] о высоких расходах [и экстравагантности].., Не было никакого процесса, при котором выгоды от расходов были бы сопоставлены с расходами с точки зрения налогообложения. , Это напрягает человеческую природу слишком далеко, чтобы ожидать экономики в условиях бюджетного излишка.*

Доходный поток продолжался в течение 1800-х годов, за исключением кратковременного прерывания гражданской войны. Фрагментация Конгресса, коррупция после гражданской войны (Даннинг 1907, 229-293) и появление дефицита в 1903 году - из-за пенсионных счетов, проектов рек и гаваней, расходов на Испано-американскую войну и стоимости строительства Панамского канала - вызывают конгрессские запросы, признание муниципальных реформ и осознание того, что президент был «защитником кошелька» (Фишер 1975, 25-35). После реформы Кан говорит, что бюджеты стали институтами. Бюджетные институты, говорит он (119), пришли к демаркации общественной сферы действий правительства и тем самым стали незаменимыми референтами для общественного обсуждения [«если это уйдет в бюджет?»]. когерентное, взаимосвязанное и унитарное государство. [;] «Воображая» государство, политические деятели смогли приступить к пониманию более активных возможностей для развития и применения своей власти.

После начала двадцатого века Кан отмечает (1997, 119), поскольку бюджетная реформа распространяется на все правительства США, бюджет стал «конечным средством как для выявления социальных проблем» [если он попадает в бюджет, это значительная социальная проблема] - и представлять то, что правительство может и должно делать». Реформа бюджета узаконила действия для общего блага, и она определила эксперта по бюджету в качестве ключевого лица, принимающего решения, в решении общественных проблем с решениями, управляемыми правительством.

Реформа, говорит Кан, создала новую теорию исполнительной власти, в которой наибольшую роль сыграла ответственность. Кан изображает сложное, растущее федеральное правительство и Конгресс без институциональной способности взять на себя руководящую роль. Понимая, что у президента гораздо лучший институциональный потенциал для управления и даже лидерства, члены Конгресса делегированы. Мысль в Конгрессе, по словам Кана, сводилась к тому, что только иерархия, унитарное правительство с «единственным исполнительным руководителем, сидящим на пирамиде бюрократической власти», может создать ответственное и эффективное правительство. Если практика бюджетной реформы верна их обещаниям, Конгресс станет главным и агентом Конгресса президента. Делегирование полномочий от Конгресса президенту будет работать, если члены Конгресса смогут четко определить задачу и определить, успешно ли выполнена эта задача.

Кан признает логику в деле делегирования полномочий в Конгрессе, что приводит к усилению контроля над Конгрессом. Надзор со стороны Конгресса и подотчетность лежат в ясных, определенных полномочиях. Система создала бы эффективность и ответственность в сильной исполнительной власти, которая должна учитывать свои действия в Конгрессе. Логика и исполнительная бюджетная система могли бы институционализировать контроль Конгресса или представительного правительства над потенциальным тираном, а логика и система могли превратить элитный корпус бюрократических экспертов в набор агентов, работающих в интересах руководителей как лидеров и в конечном итоге людей через Конгресс.

**E. РОСТ БЮДЖЕТНОЙ ИДЕИ**

Четыре разных модели соперничали за гегемонию среди реформаторов; мы начали понимать. Одна из моделей - демократия. Модель развивается из собрания Новой Англии, посвященного трагедии общин (Хардин 1968). Эта модель предусматривает широкое участие тех, кто заинтересован в результатах принятия решений. Все, кто участвуют, имеют достаточные знания, и все, более или менее, видят мир одинаково, иначе у них не будет причины участвовать. Все имеют равные права на участие, хотя некоторые из более способных и уважаемых берут на себя руководящие роли. Цель бюджета заключается в правильном использовании общих ресурсов, экономическом и социальном использовании общих ресурсов. Наконец, цель учреждения, все согласны, состоит в том, чтобы представлять «Взаимное принуждение взаимно согласовано» (Хардин 1968, 1247-1248).

Существует вторая про-бизнес-модель или корпоративная модель. В этой модели голосуют только налогоплательщики и держатели облигаций. Менеджеры организации максимизируют использование ресурсов налогоплательщиков и держателей облигаций, вновь добиваясь экономического развития в качестве цели. Менеджеры учитывают доходы от разработки до налогоплательщиков и держателей облигаций. Таким образом, налогоплательщики и держатели облигаций являются потребителями частных и общественных товаров, предоставляемых правительством, и должны получать соотношение цены и качества.

Третья прогрессивная, позитивная модель правительства конкурирует (Далберг 1966; Kaн 1997, Счиесл 1977). Принятие решений может включать или не включать других, кроме менеджеров и аналитиков. Эти законные лица, принимающие решения, принимают поставленные цели, представленные в том, какие налогоплательщики в настоящее время финансируют и с какой целью. Лица, принимающие решения, определяют, насколько хорошо издержки и выгоды от работы распределяются с точки зрения правила принятия решения, такого как: от каждого в соответствии с его или ее богатством, каждому по необходимости. Лица, принимающие решения, оценивают, насколько хорошо работает правительство - насколько хорошо работа, проделанная в одной программе, сопоставима с работой, проделанной в других, предельной нормой прибыли. Лица, принимающие решения, верят в фундаментальное положение о том, что правительственные учреждения являются инструментами для достижения благ, общего блага, для решения социальных проблем, возникших в результате индустриализации и урбанизации. Лица, принимающие решения, верят в необходимость публичности того, что эксперты считают важным. Сильные руководители должны приказать работе сделать ее эффективной, таким образом, они доминируют в государственных учреждениях. Наконец, лица, принимающие решения, полагают, что то, что государственные учреждения делают, когда публикуется, показывает, что несет ответственность общественность, - ответственность за и до всеобщего сведения, и что все, кто имеет долю в достоянии, делегируют ответственность правительства за эффективные действия.

Четвертая модель - модель правительства поселения. После (Addams 1902, 1905, Stivers 2000) и заимствования некоторых из «Прогрессивной положительной правительственной группы-правительства» является инструментом для достижения благ, общего блага, для решения социальных проблем, которые возникли в результате индустриализации, урбанизации и иммиграции. Социальные аналитики проводят научные исследования социальных условий. Опросы помогают определить широту и глубину социальных проблем, разговаривая с бедными и имея плохую форму интерпретации и передавая значение социальных проблем. Еще один опрос или исследование помогают государственным ведомствам решать социальные проблемы. Способность определяется разговорами с государственными менеджерами, но аналитик интерпретирует информацию и передает ее значение. Аналитики считают, что бюджет должен наращивать потенциал и направлять эту способность решать социальные проблемы на основе данных опросов. Аналитик также напоминает государственным менеджерам и лидерам права гражданина на информацию и прилагает усилия по надзору и наблюдению за активным участием граждан.

Модели представляют собой элементы потребности, достоинства и взаимности. Модели представляют собой различные способы определения идеи, служащей общему благу. Также актеры представляют модели.

Кан (1997) описывает основных участников - Азбуку и два других влиятельных в бюджетной реформе, а также эволюцию государственных учреждений и принятие индивидуальных решений в этот интенсивный период реформ. Во-первых, Уильям Аллен был (1997, 47) «публицистом, ориентированным на использование бюджетов для создания образованных граждан, способных осуществлять интеллектуальный контроль над своими избранными должностными лицами». Аллен тоже «... адвокат, призвав широкую общественность обучать себя полному гражданству…» Он призвал и побудил представителей общественности превратиться в своего рода массовую элиту.

Во-вторых, Фредерик Кливленд (47) был «техническим экспертом [профессором бухгалтерского учета и финансов в Нью-Йоркском университете], который больше сосредоточился на обучении государственных чиновников и посвятил свое время механике административной реформы (47)». Кливленд был «... беспристрастный следователь, обращаясь к коллегам-экспертам и принося инструменты научного рассуждения о дискретных проблемах управления» (47).

В-третьих, Генри Брюэр был «администратором, стремился поддерживать баланс между двумя тенденциями (и двумя мужчинами) »(47). Брюэр «... удалось построить мосты между бюро и правительственными чиновниками».

Уильям Ф. Уиллоуби был академическим деятелем публичной администрации, политологом из Принстонского университета, квалифицированный в области практического публичного управления, как статистик Департамента труда, с опытом работы в руководящем совете Пуэрто-Рико, в Бюро переписи населения США и в качестве юрисконсульта к китайскому правительству. Уиллоуби, по словам Кана, считал, что правительство должно работать эффективно. Он не доверял популярной демократии и мыслил гласность, как Аллен, малозначительный, слишком технический. По его мнению, более эффективная и реалистичная стратегия реформ заключалась в том, чтобы сконцентрироваться на информировании Конгресса как представителя народа, а не на самих людях.

Мужчины Бюро видели улучшенную администрацию как средство восстановления некоторой меры народного контроля над правительством и устранения опасностей недовольных граждан. Уиллоуби видел публику просто как массу, мнение которой иногда могло быть вызвано поддержкой независимой цели института по совершенствованию государственного управления. В руках Уиллоуби люди стали инструментами экспертной реформы, а не предполагаемыми бенефициарами, утверждает Кан.