

Съдържание

Предговор
От автора

1. Основният икономически избор

2. Пазарни дефекти

Пазарни несъответствия
Видове пазарни дефекти

3. Непазарни дефекти: условия на търсенето и предлагането

Пазарни дефекти и държавна намеса
Непазарният сектор: характеристики на търсенето и предлагането

4. Непазарни дефекти: видове, източници и механизми на действие

Връзка между непазарното търсене и предлагане и равновесието между тях
Видове непазарни дефекти и причините за тях
Сравнение между пазарните и непазарните дефекти
Организации с идеална цел, функциониращи между пазарния и непазарния сектор
Връзки между пазарните и непазарните дефекти

5. Непазарни дефекти и анализ на обществената политика

6. Сравнение на пазарната и непазарната алтернатива: общи съображения

Трудностите при сравнението на пазарния и непазарния сектор
Неикономически измерения на сравнението

7. Сравнение между пазарната и непазарната алтернатива: емпирични аспекти

Предимствата и недостатъците на количествените сравнения
Сравнения на микро- и макрониво

8. Заключение: изборът между пазара и държавата

Ръководни принципи
Ролята на държавата за усъвършенстването и разширяването на пазара
Ролята на държавата при трансформирането на командно – административните системи в пазарни икономики
Потенциалната роля на пазарните сили за подобряване функциите на държавата
Пазарни и непазарни системи: дилеми и клопки

Приложение А

Непазарно търсене, предлагане и равновесие

Приложение Б

Сравнителен преглед на услугите, извършвани в частния и държавния сектор

Библиография
Указател

Предговор

Въпреки че икономическата наука се занимава изцяло с проблема за пазарите, икономистите, политолозите и специалисти от сферата на други обществени науки често са твърде непоследователни в оценките си за тях. От една страна, се отделя изключително внимание на предимствата на съвършените пазари, така както те са отразени в същината на микроикономическата теория за цените. От друга страна, ясните дефекти на пазара са подробно описани във формалната “теория на пазарните дефекти”.

Учудващо е, че усилията на икономистите и на икономиката да предвидят недостатъците и неуспехите на държавния сектор и на въвежданите от него мерки за преодоляване на пазарните дефекти не са достатъчно ефективни. Настоящата книга се опитва да възстанови баланса, като разработва модел за анализиране и предвиждане на дефектите на държавната намеса. Този модел, наричан “теория за непазарните дефекти”, осигурява основата за сравнение и избор между пазара и държавната намеса.

Изборът между двете алтернативи е сложен и многоаспектен проблем. По своята същност това не избор между съвършен пазар и несъвършена държавна намеса, нито пък избор между несъвършен пазар и съвършена държавна намеса. Най-вече това е избор между несъвършен пазар и несъвършена държавна намеса, както и на несъвършени комбинации между тях.

Основната ми цел не е да направя този избор нито да представя аргументи в полза на предимствата на пазара над държавната намеса или обратното. Тези доводи вече са направени другаде и за напред често ще се цитират. Намерението ми е да покажа как методите за сравнение на недостатъците (а така също и на предимствата) на пазара и държавната намеса могат да се усъвършенстват, като по този начин, надявам се, допринеса за извършването на по – точна оценка и по-сполучлив избор.

В настоящата разработка изхождам от факта, че от логична и аналитична гледна точка недостатъците на пазара са изследвани много по-подробно от съответните недостатъци на “непазарния сектор”. Естествено критиките, насочени срещу държавната намеса, особено на политическата сцена, са доста враждебни и навлизат в твърде много подробности. Въпреки че критиките са често сурови, обикновено те са лишени от логиката и структурата, залегнали отдавна в традиционно приетите в икономическата литература коментари на пазарните дефекти. Ето защо основната ми цел е да възстановя същественото неравновесие, като представя непазарните недостатъци на нивото, на което са анализирани съответните недостатъци на пазара.

Настоящата книга се явява като продължение на няколко предхождащи статии и разработки като “Теория на непазарните дефекти”, публикувана в Джърнал ъв ло енд икъномикс, април 1979 г., “Икономическа неефективност и неефективна икономика” – в Джърнал ъв пост-кейнсиан икономикс, есенно издание за 1979 г., “Етика и политически анализ”, публикувана в Публик Дютиз: дъ морал облигейшънз ъв гавъръмънт официалз (ред. Дж. Флайшман, Л. Лийбман, М. Мор, 1981 г.), “Завръщането към непазарните дефекти: анатомия и физиология на несъвършенствата на държавната намеса” – в Анатоми ъв ганъръмънт дефишънсиз (ред. Х. Хануш, 1983 г.), “Недостатъците на държавната намеса и условията на търсенето” – в Пъблик файненс енд дъ куст фор ефишънси (ред. Х. Хауш, 1984 г.), и “Напред към пазара” – дъ нешънъл интерес, 1991 г. При преработването и осъществяването на предишния материал, а също и на новите материали, включени в това издание, съм се постарал да заинтригувам както широката публика, така и специалистите икономисти. По-голямата част от дискусиите са достъпни за читатели, които са преминали елементарен курс по икономика и не се затрудняват да четат икономически анализи, публикувани в Уолстрийт джърнал, Бизнес уийк и Баронз. Надявам се, че същинската дискусия ще привлече вниманието и на специалисти икономисти. Имайки предвид разновидността на тази публика, поставих специфичните технически детайли или в приложенията, следващи основното изложение, или в обяснителните бележки в края на главите.

Във второто издание на “Пазар и държавна намеса” са направени няколко изменения. Те засягат промените, засягащи бившия Съветски съюз, и Източна Европа, като отчитат историческите промени, настъпили в тези страни. Много от примерите и данните за САЩ са осъвременени; така също съм прибавил няколко препратки към използвана преди литература, които са свързани с

разработената тук теория за непазарните дефекти. Независимо от направените допълнения и изменения структурата и аргументацията на изданието от 1988 година остават по същество непроменени и по мое мнение напълно логични.

Настоящата книга е част от проекта на РАНД, озаглавен “Ролята и мисията на държавата и частния сектор” и спонсориран от Фондацията Слоун и РАНД. Благодаря на Университета РАНД и колегите от него, които прочетоха и коментираха с мен някои от предварителните статии, а също и семинарите, основаващи се на тях. Особено съм признателен на покойния Нейтан Лайтс, който ме окуражаваше да напиша тази книга, на когото тя е и посветена. Благодарен съм и на Антъни Паскал за безценните му коментари върху предварителните варианти на книгата; на Уил Харис за редакторските му бележки; на Хуанаита Сандърс и Тери Халпърн, които многократно преработваха, систематизираха и групираха материалите за първото издание; на Дона Бетанкорт и Джоуи Хънтър за административната помощ; и на Brent Бултингхаус, член на преподавателското тяло в Университета РАНД, за помощта, която ми оказа при провеждане на изследванията за второто издание.

От автора

1. Основният икономически избор

През 1977 г. Джон Кенет Галбрейт представя своята телевизионна поредица “Векът на несигурността”. Две години по-късно последва нова телевизионна поредица – на Милтън Фридман – озаглавена “Свобода на избора”, чиято цел беше да опонира на поредицата на Галбрейт, макар че подобно на някои избирателни компании опонентът не беше изрично споменат. На основа на записите от тези предавания и Галбрейт (1977 г.), и Фридман (Фридман и Фридман, 1980 г.) издадоха книги, които се превърнаха в бестселъри, като по този начин показаха, че икономическото поведение на хората може да бъде еднакво дори когато възгледите им за икономическа политика се различават.

“Векът на несигурността” и “Свободата на избора” третират една и съща тема – пазарната икономика: как възниква и се развива, как функционира и какви са нейните предимства и недостатъци. Въз основа на направения анализ и в двете книги се извеждат изводите за икономическата политика във връзка с основния икономически избор – този между свободния пазар и държавата като доминиращ регулатор на икономическа активност. С това се изчерпва сходството в идеите на двамата опоненти.

В духа на традицията на Маркс и Шумпетер Галбрейт напълно признава постиженията на пазара, но отъждествява неговата еволюция и узряване с макроикономическата нестабилност (“несигурност”), микроикономическата неефективност и социалната нестабилност. Въпреки че споделя възгледите на Шумпетер и Маркс за забележителните икономически и технологични постижения на капитализма и пазара, неговата оценка за ефективността и справедливостта на системата се различава съществено от тази на Шумпетер (1934 г.) и се доближава до тази на Маркс. За преодоляване на недостатъците на пазара Галбрейт и “Векът на несигурността” разглеждат държавната политика и намеса като основни за постигане на икономическа стабилност, ефективност и по-добра социална справедливост.

В традицията на “Богатството на народите” на Адам Смит, Фридман вижда същностните характеристики на пазарната система много по-различно от Галбрейт. Според него една свободно функционираща пазарна икономика води до икономически и технологически прогрес, до ефективно използване на ресурсите, растящ жизнен стандарт, който с известни изключения се разпределя с разумна справедливост¹, и до общество, характеризиращо се със социална мобилност и политическа свобода. Според Фридман и “Свобода на избора” намесата на държавата извън минимално необходимите й (“обществено полезни”) функции (като отбрана и обществения ред, но не и пощенските услуги) деформира ефективното използване на ресурсите, спъва икономическия прогрес и ограничава социалната мобилност, а оттам и политическата свобода.

Какво обяснява коренно противоположните възгледи на двамата ерудирани специалисти за пазара и държавата?

Пропазарният възглед, споделян от Фридман, се основава на идеализиран модел на съвършено конкурентния пазар, който се стреми към равновесие при пълна заетост в икономиката като цяло (макроикономиката) и ефективно използване на ресурсите от фирмите и индивидите (микроикономиката). Това схващане се основава на опита от миналия век на пазарните икономики на индустриализирания Запад и Япония, на опита от 70-те и 80-те години на пазарно ориентираните икономики на “новите индустриални държави” като Хонконг, Малайзия, Сингапур, Южна Корея и Тайван и на неотдавнашния ускорен преход към пазарна икономика в Тайланд и Индонезия. Отрицателното отношение на Фридман към държавната намеса се базира и на безбройните анекдотични ситуации за присъщата неспособност на големите държавни организации от която и да е сфера (пощи, агенции за социално подпомагане, отбрана и национализирани отрасли) да се справят със своите задължения. Становището му се подкрепя и от трайно незадоволителните резултати в повечето страни от Третия свят, където държавната намеса е особено активна, както и от рухването и разпадането на централно планираните командно–

¹ Разбира се, преценката за справедливост предполага предварително избран, подходящ за целта критерий. Това, което е справедливо според някои стандарти, е несправедливо според други (вж. дискусията върху справедливостта в четвърта глава). Излишно е да се споменава, че Фридман и Галбрейт се различават значително в представите си за това кое е справедливо.

административни икономики на бившия Съветски съюз, Източна Германия и Източна Европа в края на 80-те години.

От друга страна, продържавният възглед, представен от Галбрейт и “Векът на несигурността”, се основава на идеализирания модел на едно компетентно, ефективно и хуманно правителство, способно да открива недостатъците на пазара и да ги преодолява, да постига националните цели с демонстративни средства в съответствие с теоретичните изисквания на икономиката на благоденствието, разработени от И. М. Д. Литъл, Ричард Масгрейв и други специалисти, и с теорията за оптималното икономическо планиране, развита от Оскар Ланге и Аба Лърнър. Този възглед се подкрепя от емпиричните данни за общо благоприятните резултати от икономическото развитие на скандинавските страни и Холандия в периода след Втората световна война (поне до края на 70-те години, когато икономическите тенденции стават по-неблагоприятни), от отделни случаи на ефективно функциониране на държавните органи, като например изграждането на европейската железопътна система и забележителните резултати на продължителния японски следвоенен растеж, приписани на целенасоченото ръководство на държавната политика (опитът на Япония се цитира в подкрепа и на двете становища!). Както при Фридман, отрицателното отношение на Галбрейт към пазара се подкрепя от анекдоти за такива негативни странични въздействия на пазара като замърсяването на въздуха, шума от летищата, рекламните афиши и често ниското качество на комерсиализираната телевизия.

Забележителното е, че антипазарното становище на Галбрейт се подкрепя от формалната теория за пазарните дефекти, която също съставлява ядрото на икономиката на благоденствието. Тази теория се спира на възможните недостатъци на пазара, когато става въпрос за обществени блага, външни ефекти, икономии от мащаба, различните пазарни “несъвършенства” и възможната социална несправедливост, съпровождаща във всички страни понякога, а в някои - през цялото време - дори и добрите резултати от ефективното функциониране на пазарите². От своя страна икономиката на благоденствието осигурява правила и ръководни принципи за държавната намеса за преодоляването, или най-малкото за смекчаването на тези недостатъци на пазара. Продържавният възглед получи теоретична подкрепа и в по-новите трудове на Пол Кругман и други икономисти относно потенциалните външни ефекти, свързани с “критичните” технологии и с финансирането от държавата на научно-изследователска и развойна дейност за тяхното усъвършенстване.


За разлика от него, антидържавният възглед на Фридман не можа да намери същата подкрепа в официална теория за неуспеха на непазарната икономика. Такава теория не съществува.

Така при сравнение на източниците и доказателствата, подкрепящи пропазарния /антиправителствен възглед на Фридман и продържавната/антипазарна позиция, споделяне от Галбрейт, се появява една интересна асиметричност. На фигура 1.1 тя е представена със застрихован правоъгълник. С други думи аргументите, подкрепящи двете позиции, не са балансирани, тъй като не съществува изчерпателна теория за недостатъците на държавата (“непазарните дефекти”), която да противопостави на съществуващата теория за недостатъците на пазарната икономика. Ако все пак признаем, че отсъствието на подходяща теория е важен факт, си струва да си припомним мисълта на Джон Мейнард Кейнс: “Практичните хора, които вярват, че са напълно неподвластни на каквито и да било интелектуални влияния, обикновено робуват на някой отдавна забравен икономист. Силата на твърдо отстояваните интереси е силно преувеличена в сравнение с постепенното присвояване на идеи.” (Кейнс, 1936 г.)

Една по-пълно разработена теория за недостатъците на държавното регулиране би спомогнала за установяване на по-добро равновесие в схемата на фиг.1.1 и същевременно би насочила по-добре държавната политика. Настоящата книга има за цел да даде своя принос в разработването на такава теория и да покаже как тя може да се приложи при съпоставяне на непазарната и пазарната алтернатива, като по този начин, надявам се, допринесе за намиране на по-добри варианти или съчетания между тях.

² Вж. Втора глава, където теорията за недостатъците на пазара е описана по-подробно.

Важен елемент за тази изчерпателна теория на непазарните дефекти може да се намери в теорията на обществения избор³. Тя подчертава, че важен фактор за развитието на непазарните процеси е личният интерес на политиците и членовете на административния апарат. Въпреки това, теорията на обществения избор не е достатъчна за разработването на една завършена теория за непазарните дефекти. Например, тя не обяснява задоволително типичния модел на изключителност (монопол) в осъществяването на непазарните дефекти, високата степен на несигурност около технологиите за производство на непазарни продукти и периодичността на възникващите или очаквани външни ефекти в резултат на тези продукти. При това тя не отчита ролята на организационната инерция, традицията и стандартните рутинни операции като фактори за непазарните дефекти. Влиянието на тези фактори вероятно е много по-силно в организации, изолирани от пазара, отколкото в такива (т.е. фирми), подчиняващи се на неговата дисциплина.

	Свободен пазар	Държавна намеса (непазарен сектор)
За	Теория на конкурентните пазари, подкрепяна от примери и опита на съответната страна	Теория на планирането и на икономиката на благоденствието, подкрепяна от примери и опита на съответната страна
Против	Теория на пазарните дефекти, подкрепяна от примера и опита на различни държави	 пример и опит на съответната страна

Теорията трябва да обхваща непазарния сектор като цяло, като включи по-широк кръг от дейности и производства, попадащи в него, а не само обществения (правителствения) сектор. Въпреки, че държавата е най-големият участник в този сектор, останалите участници (фондации, университети и държавни болници) са също многобройни, големи по размер и непрекъснато се разрастват. Тяхното поведение и слабостите трябва да се включат в една всеобхватна теория за непазарните дефекти, която да разясни приликите и разликите между непазарния и пазарния сектор. Сама по себе си теорията за обществения избор е твърде ограничена, за да обхване изцяло този сектор⁴.

Австрийската икономическа теория и в частност теорията на Фридрих фон Хайек и Лудвиг фон Мизес съставлява важен елемент в разработването на всеобхватна теория за непазарните дефекти. В центъра на вниманието те поставят пазарната конкуренция и ценовия механизъм като “процедура” за генериране на информация, а така също и стимулите, идващи от частната собственост, при мотивирането на тази процедура. По този начин Хайек и Мизес поддържат твърдението, че държавният (непазарният) сектор не притежава такива съществени предимства, като пазара⁵.

Забележителният труд на Оливър Уилямсън върху “икономическата теория за транзакционните разходи” също представлява ценен материал за разработването на теорията за непазарните дефекти. В действителност недостатъците както на пазара, така и на държавата могат да се разгледат като резултат от конкретните характеристики на транзакционните разходи и тежестите, свързани с избора на съответната алтернатива между правителството и пазара като “управленски структури” за организация на икономическата дейност.

Спорът между Фридман и Галбрейт отразява основния въпрос, стоящ пред съвременните икономически системи: каква трябва да бъде ролята на държавата и на пазара във

³ Вж. Бюакън (1969 г.), Бюакън и Тълк (1962 г.), Нисканен (1971 г.) и Форте и Пийкок (1985 г.)

⁴ вж. трета и четвърта глава за по-подробна трактовка на теорията на недостатъците на държавното регулиране.

⁵ Вж най-вече Фридрих фон Хайек (1984 г.). За по-пълен анализ на приноса на “австрийската школа” при сравняване на пазара и държавната намеса виж ДеБоу (1991 г.).

функционирането на икономическата система? И кои са онези принципи и съображения, от които да се ръководим при вземането на решение? Още повече, че то не трябва да се схваща като избор между две взаимно изключващи се системи – на относително съвършени правителства и несъвършени пазари (според схващанията на Галбрейт) и на относително съвършени пазари и несъвършени правителства (според Фридман). Изборът в действителност е между относително несъвършени правителства и несъвършени пазари и различните комбинации от двете. Основният икономически избор се отнася до степента, в която пазарът или правителството – всеки със своите недостатъци – трябва да определят насочването, използването и разпределението на ресурсите в икономиката.

Този основен въпрос господства в политиката и икономиката на САЩ. Идеологическите, но също и същностни, емоционални и рационални различия по този въпрос са разграничителната линия между Републиканската и Демократическата партия. Въпросът “правителство или пазар” по традиция разделя и пропазарно настроените финансовите и делови среди, и продържавно ориентираните журналистически и академични кръгове. Тези граници често се размиват поради желанието на противниците и от двете страни да приспособят принципите си към непосредствените си и практически лични интереси.

Така американските финансови и делови среди, които обикновено възхваляват добродетелите на пазара, подкрепяйки по този начин Републиканската партия, са често в челните редици на лобистки действия в полза на протекционализма на националния пазар срещу конкурентния внос, произведен от евтина работна ръка в чужбина. По същия начин академичните и журналистически среди, които по принцип подчертават предимствата на държавната намеса и подкрепа и които обикновено поддържат Демократическата партия, стават свръхчувствителни, ако тя налага норми и стандарти, засягащи собствените им сфери на дейност. Тези среди например често настояват за държавна помощ за образованието, но се противопоставят на опитите тя да се обвърже с изпълнението на стандарти и критерии, установени и оценявани от правителството. Милтън Фридман много уместно коментира добре познатото подчинение на принципите на личните интереси при наблюденията си как защитниците на пропазарния възглед от сферата на промишлеността подкрепят свободното функциониране на пазара по отношение на другите отрасли, докато в същото време търсят помощ от държавата за своя собствен отрасъл. От друга страна, академичните среди, поддържащи възгледа за регулирания от държавата пазар, настояват да бъде освободена от държавни ограничения собствената им сфера на дейност, но одобряват толерантната държавна намеса в други сфери.

Въпросът за основния избор между правителството и пазара намира проявление вече не дотам новия “нов федерализъм” – термин, изобретен от Уолтър Хелър от администрацията на Кенеди, получил по-късно нов живот, макар и може би не за дълго, при управлението на Рейгън през 1981 г. Новият федерализъм преразглежда ролята и отговорностите на федералните, държавните и местните органи на управление, а така също на обществените и частния сектор. В по-широк смисъл това засяга основния избор между държавната намеса и пазара. Възможното прехвърляне на отговорност, което е залегнало в идеята на новия федерализъм, води по-нататък до заключението, че прехвърлените задължения на по-ниско ниво на управление могат вместо това или впоследствие да се възложат на пазара или на организации, които нямат нито държавен, нито пазарен характер⁶. Например фондациите с идеална цел могат да поемат преквалификацията на работната ръка или да се заемат, като алтернатива на държавните програми, с различни форми на социални грижи, спонсорирани от частни дарения.

Този кардинален въпрос стои не само пред Съединените щати. Той оказва също така влияние върху Западна Европа, Третия свят, върху остатъците от Втория (комунистически) свят (особено Китай) и върху страните от Източна Европа и бившия Съветски съюз, които се стремят да заменят централнопланираните, командноадминистративни системи с пазарно ориентирани сектори. През последните три десетилетия в Западна Европа и Япония се наблюдава непрекъснато нарастване на ролята на държавата и съответно отслабване на тази на пазара. Например през периода 1960 –

⁶ Трябва да се отбележи, че старата (от 60-те години) и новата (от 80-те години) версия на новия федерализъм се отличават по един съществен въпрос: предишната е по-склонна да се прехвърлят определени федерални управленски функции на местно и държавно ниво, докато новата е по-склонна да ги възложи на пазара и на по-ниските етажи на управление на държавния сектор.

1989 г. делът на държавните разходи в брутния вътрешен продукт на страните от ОИСР (Организация за икономическо сътрудничество и развитие) нараства от 28% на 42% (ако се прибавят и така наречените извънбюджетни разходи, делът им за 1989 г. ще надхвърли 50%). В същото време, делът на бюджетните разходи в БВП на САЩ възлиза съответно на 27% и 36%⁷. За актуалността на този въпрос може да се съди и от нарастващите условия на френските коалиционни консервативно-социалистически правителства да денационализират държавните банки и отрасли на промишлеността, да дадат възможност на частните телевизионни станции да конкурират държавната телевизия и да търсят пазарни стандарти за определяне размера на работната заплата в промишлеността. По същия начин консервативните правителства във Великобритания полагат неимоверни усилия да денационализират държавните отрасли и да ограничат влиянието на държавата като доминиращ фактор за разпределение на ресурсите в икономиката. В Германия в процеса на обединяване на източните и западните провинции от 1990 г. държавната политика и ресурси са насочени към възстановяването на ролята на пазара и към приватизацията или ликвидацията на цялата държавна промишленост.

Дори в Китай, където според официално господстващата идеология въпросът за разпределението на ресурсите би трябвало да се разреши по-скоро в полза на централизираните решения и държавното планиране, а не на пазара и цените, икономическата реформа е целенасочен ход в обратна посока: към децентрализация на вземането на икономически решения чрез пазарни цени и конкуренция в селското стопанство, в сектора на малките предприятия за хранителни стоки и особено в пазарноориентираните “специални икономически зони”. От друга страна, моделът на централизирано разпределение на ресурсите преобладава в по-големите по размер производствени и инфраструктурни сектори. Въпреки очевидната децентрализация селското стопанство на Китай се влияе силно от правителствената политика на субсидии и контрол върху цените.

Страните на Източна Европа, Русия, Украйна и други републики на бившия СССР също осъществяват преход от централно планираната, централизирана система на управление на икономиката към пазарно стопанство. Постигнатият прогрес и перспективите при създаването на основните елементи на ефективно функциониращия пазар, а именно - макроикономическата стабилизация, освобождаването на цените и заплатите, приватизацията и демонополизацията, както и конвертируемостта на националните валути – се различават съществено в тези страни. Но всички те се стремят да достигнат нов баланс между пазара и държавата, в които определящата роля на пазара ще се засилва.

Пред същия основен избор на икономическа политика са поставени и много други страни, които за удобство, макар и неточно, наричаме Трети свят. Терминът е неточен, защото този свят не е еднороден, а се състои от голям брой разнородни групи от държави, които се различават много повече помежду си, отколкото страните от другите групи. Въпреки различията, по-голямата част от развиващите се страни вече са разрешили въпроса с разпределението на ресурсите в полза на правителствения контрол при вземането на най-важните решения. Изключение правят сравнително малък брой държави от Третия свят като Хонконг, Малайзия, Сингапур, Южна Корея, Тайван и Турция. Въпреки временните си неуспехи (дължащи се отчасти на случайни промени в условията на търговия, цените на петрола на международния пазар и влошаване на условията на международните капиталови пазари), тези новиндустриализирани страни са, общо взето, единствените успешни случаи на продължителен икономически растеж в страните от Третия свят. Техният успех се характеризира с относително по-изявената роля, която са играли пазарните цени и конкуренцията, особено на международните експортни пазари, при решаването на въпроса за основния икономически избор на икономическа политика. От края на осемдесетте и началото на деветдесетте години няколко други развиващи се страни - най-вече Мексико, Индонезия и Тайланд – се развиват енергично в същата посока. Филипините обаче, поради редица специфични причини, отчетливо се открояват на фона на тази картина: въпреки относително активната роля на пазара и ценовата конкуренция, икономическите резултати на Филипините през последните три десетилетия са печални.

В по-голямата част от останалите около 140 страни от Третия свят продължава да се наблюдава силна политически мотивирана склонност към дирижиране на икономическата активност, което се

⁷ Вж. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (1991 г.).

дължи главно на историческата връзка между социализма и националистическите антиколониални движения в тези страни. Доминиращата роля на държавата в икономиките им се стимулира и от облагите, които тя носи на приближените или евентуално домогналите се до властта хора. Значението на този фактор започва да намалява през последните години в резултат на натрупалите се доказателства за отчайващите икономически резултати на централнопланираните и административнокомандни икономики в Куба, Виетнам, Източна Европа и бившия Съветски съюз. Въпреки това, там където това наследство все още съществува, то силно влияе върху процеса на вземане на решения относно основния икономически избор в полза на по-скоро централизираното, а не чрез пазара разпределение на ресурсите и в полза по-скоро на “теологичните” или “справедливите”, или още “определените от държавата страни”, отколкото на пазарните⁸.

Проблемът би бил по-лесен, ако трябваше да се избира между съвършен пазар и несъвършено правителство или между съвършено държавно регулиране и несъвършен пазар. Всъщност, както бе вече отбелязано, действителният избор съдържа в себе си компромис между несъвършения пазар и несъвършеното правителство. Тази книга се стреми да хвърли светлина върху този избор - избор, ако не между две злини, то поне между два варианта, които имат своите недостатъци. По-точно, целта на автора е да развие една теория за непазарните дефекти, за да могат да се анализират с подобаваща яснота и да се предвиждат с отчетност, близка до тази, с която се анализират несъвършените постижения на свободния пазар.

При разглеждане на основния икономически избор трябва да вземем под внимание всички ефекти, свързани с всеки от възможните варианти, а не само недостатъците на всеки от тях⁹. Необходимо е да разбираме предвидимите в една или друга степен недостатъци на държавната намеса не по-зле от тези на пазара.

В това отношение политиката е изпреварила икономиката. Повтарящите се изборни победи на консервативните правителства в САЩ, Великобритания и Германия през последното десетилетие отразяват широко разпространената реакция на политиките срещу свръх активната намеса на държавата в икономиката, въпреки че съществуват известни доказателства за това, че през 90-те години политическото махало може да промени посоката си на движение. Така или иначе, тази реакция се дължи повече на емоции и разочарования, отколкото на анализи и вникване в същността на проблемите. Това не означава, че анализът е по-важен от чувствата при определяне на обществената политика, и според мен наистина си заслужава да се постигне по-добър баланс между тях. С развитието на процеса официалната икономическа теория може да догони политическите реалности. Относително по-силният акцент, който настоящата книга поставя върху непазарните дефекти, се дължи на създаването се у мен убеждение, че съвременната икономическа теория и политика, защитавани от много икономисти, политолози и учени от други клонове на обществените науки, отделят повече внимание на анализа на недостатъците на пазара и по-малко на държавната намеса. Възстановяването на равновесието изисква ново неравновесие¹¹.

Фактът, че наблягам повече на непазарните дефекти, не означава, че те са по-шокиращи от тези на пазара. Акцентът произтича по-скоро от убеждението ми, че те не са така добре анализирани в икономическата литература от логическа и формална гледна точка, както са разгледани дефектите на пазара.

Поради това приведените по-нататък в книгата примери за пазарните дефекти са целенасочено използвани само за сравнение с по-подробно развития тук проблем за непазарните дефекти. Дефектите на пазара са добре познати, защото за разлика от непазарните дефекти са разработени подробно в много научни трудове. Затова не се стремя да ги разгледам еднакво задълбочено, а съвсем целенасочено се съсредоточавам върху непазарните дефекти.

⁸ вж. Бауер (1984 г.)

⁹ Тази цел е напълно в съответствие с класическата статия на Коуз (1960 г., стр. 17 и следващите 42 – 44)

¹¹ Общата ориентация на сравненията между пазара и държавната намеса е подобна на становището на К. Е. Линдблом, изложено в “ Политиката и пазарът “ (1977 г.), макар че той поставя по-различен акцент върху недостатъците на държавния сектор (т.е. непазарните дефекти) в сравнение с Линдблом.

След това въведение в мотивите за написването на настоящата книга, втора глава прави преглед на съществените теории за дефектите на пазара и обобщава познатите ни обяснения защо резултатите от пазара не отговарят на очакванията за ефективност и справедливо разпределение и защо обществените представи за тези недостатъци могат да изопачат реалността.

Третата глава започва с описанието на теорията за непазарните дефекти, като разкрива същностните характеристики на търсенето и предлагането на държавни функции (т.е. непазарния сектор), които обясняват вероятното отклонение на резултатите от функционирането на непазарния сектор от нормите на ефективността и справедливото разпределение. Необходимо е да се направят някои разяснения относно възприетия в трета и четвърта глава метод. Той представлява еkleктическо и индуктивно съчетание на анекдоти, данни и емпиричен опит, от една страна, и обобщения и теория, от друга. От техническа гледна точка са цитирани примери за държавна намеса с цел да се покаже възможното развитие на няколко показателя за дейността на непазарния сектор. Например изключителността, т.е. монополът, който често се свързва с предлагането в непазарния сектор, вероятно би довела до изкуствено завишени или излишни разходи, които представляват един от непазарните дефекти.

В четвърта глава описанието на непазарните дефекти продължава с тяхната класификация, която е подобна на тази на дефектите на пазара, изложена във втора глава. В същата глава се разглеждат възможните рискове за организациите с идеална цел (ОИЦ), произтичащи от дефектите на пазара и държавната намеса, предполагайки, че те обикновено са по-предразположени към непазарните дефекти, отколкото са пазарните организации.

Петата глава, посветена на приложния анализ, разглежда по какъв начин може да се използва теорията за непазарните дефекти при формирането, анализа и оценката на алтернативна икономическа политика. Приложният анализ си поставя две цели: първо, избор между различни алтернативи на икономическа политика на основата на тяхната предразположеност към непазарните дефекти или преформулирането им по такъв начин, че да се намали вероятността от техния провал, и, второ, вграждането в избрания модел на най-подходящите средства за избягване или ограничаване на произтичащите от този избор недостатъци. Така петата глава се занимава не толкова с въпроси като “защо” и “какво”, а по-скоро с това “по какъв начин”, т.е. как да се приложат теорията и класификацията на непазарните дефекти при формулирането на по-добра правителствена политика и при сравнението на нейните предимства и недостатъци с тези на пазарноориентираните решения.

В шеста и седма глава акцентът е поставен съответно върху теоретичните и практическите аспекти на сравнението между пазарната и непазарната алтернатива.

По отношение на ефективността шеста глава допълва критерия за алокативната ефективност с критериите за динамичната, технологичната и Х – ефективността, които са важни елементи при сравнението и избора на пазарния или непазарния вариант. Шеста глава разглежда усложняването на сравненията, произтичащи от въвеждането и на други важни неикономически измерения и критерии, в това число справедливост, участие и отчетност. Разглеждат се също и неотдавнашни проучвания на общественото мнение по отношение на ефективността при различните равнища на държавна намеса.

Вниманието в седма глава е фокусирано върху двата различни емпирични подхода при сравнение на ефективността между пазарните и непазарните системи: първо – ефективността на микроравнище, изразена чрез относителните разходи за доставка на еднородни единици от даден продукт или услуга от частни, пазарно ориентирани фирми, или държавни организации, и, второ – на макроравнище, чрез въздействието върху реалните темпове на икономически растеж на относителните размери на пазарния и държавния (непазарния) сектор в различните страни.

Сравнения на ефективността на микроравнище разглеждат предишните изследвания на относителните резултати на държавния и частния сектор при осигуряване на медицинско обслужване, комунални и други обществени услуги. Сравненията на макроравнище обобщават някои практически примери за връзката между размера на държавния сектор и икономическите постижения на развитите и на по-слабо развитите държави.

В осма глава се представят обобщения и изводи от гореизложената дискусия, като се предлагат насоки за избор между пазара и държавната намеса, разискват се някои мерки, чрез които държавата може да допринесе за по-добро функциониране на пазара, а пазарните сили да бъдат използвани за подобряване действията на държавата. Обръща се внимание на нейната роля при трансформирането на командноадминистративните системи в модели на пазарната икономика и накрая се изказват някои съображения относно дилемите, свързани съответно с пазарните и непазарните икономически системи.

2. Пазарни дефекти

Пазарни несъответствия

Главното основание за държавна намеса произтича от честите и многобройни неуспехи на пазара. Все пак тази логика е само необходимото, но не и достатъчно условие за формулирането на политиката или за намесата на държавата. Трудно може да се даде по – точен коментар от този, направен преди век от английския икономист Хенри Седжуик: “От това не следва, че винаги когато политиката на *laissez faire* търпи неуспех, намесата на правителството е целесъобразна, тъй като неизбежните ѝ недостатъци могат във всеки отделен случай да бъдат по-лоши, отколкото недостатъците на частната инициатива.”⁸ Правилното формулиране на политиката изисква съпоставяне на проявилите се дефекти на пазара с потенциалните дефекти на непазарните оздравителни мерки. Патологията на пазарните дефекти или недостатъци ни оказва много малка помощ при предписването на терапия за успеха на държавата.

Но как трябва да се оценява успехът или неуспехът от функционирането на пазара? Макар и понякога двусмислено, обикновено се използват два по-обща критерия – ефективност и справедливо разпределение.

Резултатите от функционирането на пазара могат да бъдат определени като ефективни, ако генерираното от него равнище на печалба не може да бъде постигнато с по-малко разходи или пък ако не може да се постигне по-високо равнище на печалба при същото равнище на разходите. И в двата случая крайният резултат ще се смята за ефективен, ако получената обща печалба надвишава общите разходи. Ефективността следователно е своеобразно съревнование между различни начини за извършване на дадена работа: ако пазарът може да извърши дадена работа при по-ниски разходи, отколкото друга институционална уредба, тогава той е относително ефективен. От друга страна, ако тази институционална уредба може да изпълни задачата с по-малко разходи или по-добре, но при същите разходи, тогава в това отношение пазарът е относително неефективен.

Този критерий дефинира т. нар. алокативна или статична ефективност. Понятието може да бъде разширявано и уточнявано по различни начини и така да се формулират други видове ефективност. Например динамичната ефективност, на която Йозеф Шумпетер обръща особено внимание в своите трудове. Тя е свързана със способността на свободния пазар или на друга институционална уредба да стимулира внедряването на нови технологии, които понижават разходите, подобряват качеството или създават нови и конкурентноспособни продукти, като същевременно осъществяват това по начина, който изисква най-малко разходи.⁹ X - ефективността - термин, въведен от Харви Лайбенщайн, се свързва със способността на свободния пазар или на друга институционална уредба да намалява разходите и да повишава производителността на дадена технология, като стимулира усъвършенстването на организацията, в това число наемането и обслужването на работна ръка, професионалното израстване, работни заплати и премии, разпределяне на работни места, обзавеждането, телефоните, местата за паркиране и т.н.¹⁰

От това в каква степен пазарът отговаря на тези изисквания в сравнение с друга институционална уредба се определя дали той е относително повече или по-малко динамичен или X – ефективен от тях.

Въпреки, че използването на втория критерий за определяне на справедливостта при разпределението на пазарния резултат излиза извън рамките на конвенционалната микроикономика, той има важно значение за формулирането, оценката и провеждането на алтернативна икономическа политика. Икономистите са по-склонни да се занимават с разпределянето, отколкото с въпроси за прецизното измерване на ефективността.

⁸ Вж. Седжуик (1884 г., 414 с.) и Кьърнсрос (1976 г.)

⁹ Вж. например Шумпетер (1934 г.)

¹⁰ Вж. Лайбенщайн (1966 г.)

Все пак въпросът за данъчния обхват заема централно място в държавните финанси, а той по своята същност е разпределителен процес. Но, дори и в този случай, икономистите оценяват алтернативните преразпределителни и данъчни програми само от гледна точка на минимизирането на тяхното отрицателно влияние върху икономическата ефективност. В реалния свят на политиката – независимо дали се отнася до образованието, енергетиката, жилищното строителство, външната търговия или дори отбраната – при оценката на предимствата и недостатъците на резултатите от функционирането на пазара проблемът за разпределението обикновено има по-голяма тежест от този за ефективността. Както Якоб Винер отбелязва, силната държавна намеса на свободния пазар се появява “до голяма степен като резултат от неудовлетворението от преобладаващото разпределение на дохода. Никоя съвременна нация няма да се стреми към свободния пазар, ако той не функционира във възприетите от нея за справедливи граници на разпределение.”¹¹

Дори когато се признава основното значение на справедливостта в разпределението, остава въпросът какъв стандарт да се използва при нейната оценка. Отговорът ще бъде много различен и често двусмислен в зависимост от смисъла, който се влага в това понятие: справедливост в смисъл на равенство на доходите или на предоставените възможности, хоризонтална или вертикална справедливост, справедливост в смисъла на Маркс или на Стария или Новия завет, или разбираана като създаването на условията за по-малко облагодетелстваните да подобрят своето положение, преди да се позволи на по-облагодетелстваните да сторят това.¹²

Това, че пазарът може и да не успее да постигне както икономически оптималните (ефективни), така и социално желаните (справедливи) резултати, е подробно описано в много и добре известни трудове.¹³ Въпреки, че последната дума по този въпрос още не е казана, заслужава си да обобщим основните моменти във възприетата теория за недостатъците на пазара като основа за последваща дискусия за недостатъците на правителственото регулиране.¹⁴

Видове пазарни дефекти

Съществуват четири вида източници на недостатъци или неуспехи на пазара. Използвам понятията “недостатък” и “дефект” като взаимозаменяеми, но ако трябва да бъда по – точен, понятието “недостатък” има по – общ и по – широк смисъл. Повечето икономисти идентифицират дефектите на пазара само с отклоненията на резултатите от функционирането му от изискванията за ефективност на Парето и по този начин пренебрегват проблема за разпределянето освен дотолкова, доколкото той оказва влияние върху ефективността. Противно на това повечето неикономисти (а дори и някои икономисти) твърдят, че разпределението има, или би трябвало да има приоритет пред ефективността, и обвиняват пазара именно за неспособността му да установи този приоритет.¹⁵ За мен изборът между дисциплинарната ортодоксалност и практическата приложимост изглежда ясен. Поради това тази книга разглежда аспектите на разпределението като въпрос от компетентността на недостатъците или неуспехите на пазара.

Външни ефекти и обществени блага

Там, където икономическата активност създава излишъци, независимо дали те са ползи или разходи, които не могат да се усвоят, или съответно понесат, от производителя, пазарният резултат няма да бъде ефективен в алокативния смисъл, дефиниран по-горе. Тъй като допълнителните ползи или разходи не се включват в калкулациите, на основата на които се вземат производствените решения, когато резултатът е нетна полза, производството ще бъде по-малко, а когато са нетни разходи, то ще бъде по-голямо от обществено признатото равнище на производство. Образованието е пример за дейност, която, освен пряката полза за конкретния

¹¹ Вж. Винер (1960 г., 68 с.)

¹² Вж. Четвърта глава за по-подробна дискусия по тези няколко стандарта на справедливост.

¹³ Вж. например Редър (1947 г.), Самуелсън (1954 г.), Липси и Ланкастър (1956 г.), Литъл (1956 г.), Бейтър (1958 г.), Масгрейв (1959 г.), Винер (1960 г., стр. 45 – 69), Мишън (1969 г.), Ароу (1971 г.), Дейвис и Хюлет (1977 г.), Тароу (1981 г., стр. 183-293) и Тю, Бродър и Мъсър (1982 г., с. 1091).

¹⁴ Както Ароу (1971 г.) отбелязва, “Изясняването на тези концепции (отнасящи се до недостатъците на пазара) е един дълъг исторически процес, който все още не е завършил”

¹⁵ Вж. например “втория принцип” за справедливото общество, (1971 г.)

получател, създава положителен ефект за обществото като цяло. Тези допълнителни ползи са основание за държавната намеса (чрез субсидии или чрез пряко регулиране или предоставяне на тези услуги или продукти от държавни предприятия или организации), която трябва да неутрализира тенденцията на пазара, освен ако не съществуват специални стимули за това, да не произвежда достатъчно количество за тях. Други примери за положителни ползи са знанията и технологиите, получени в резултат от дейностите и разходите за изследвания и развитие. Доколкото тези ползи са външни и не могат да се присвояват от фирмите, които носят разходите за тях, те, а и други фирми, ще инвестират по-малко от необходимото в НИРД. Без държавна намеса под формата на субсидии или друг вид стимулиране на тези дейности на пазарът няма да успее да отговори на критерия за алокативна ефективност. Нещо повече, доколкото и динамичната ефективност – създаването на нови продукти и процеси – зависи от развитието на нови знания и технологии, нестимулираният пазар няма да отговори и на този критерий.

Химическите отпадъци от промишлената дейност и шумът от самолетите са пример за неблагоприятни външни ефекти (разходи). Тяхното съществуване дава основание за държавна намеса – чрез данъчно или пряко регулиране - която в тези случаи трябва да компенсира склонността на пазара да произвежда излишъци от тази продукция, тъй като в противен случай външните ефекти няма да бъдат отчетени.

Благата, свързани с тези ефекти, могат да бъдат разделени на частни и обществени. Първото понятие се използва, когато по-голямата част (но не цялата) от ползите или разходите, свързани с производството, се получават или съответно плащат от производителя. Вторият се отнася до случаите, когато последствията от дадена дейност се състоят от ползи (например националната сигурност, която е класически пример за истинско обществено благо), които не могат да се присвоят от конкретен субект, или от разходи, които не могат да се понесат от конкретен субект (например престъпността, която пък е класическото обществено зло). Може да се направи разграничение и между неприсвоимите резултати (ползи и разходи), свързано с обществените блага. Във втория случай последствията се ползват или са наложени на всички, от което следва, че неприсвоимостта е вътрешноприсъща за този вид блага.

Понятието за обществено благо обаче може да се разглежда и като частен случай на частното благо с изключително силни външни ефекти. Замърсяването на водата от някои химически заводи може да бъде илюстрация за това. В тази светлина външните ефекти представляват едно по-общо понятие от обществените блага.¹⁶

Роналд Коуз (1960 г.) представя много силен контрааргумент срещу пазарните дефекти, породени от неблагоприятните външни ефекти. Коуз твърди, че те не водят непременно до пазарни дефекти, при условие че съществува възможност да се сключи сделка или договор между източника на външните ефекти и потърпевшите от тях, с което на практика тези ефекти се признават за елемент на пазара.¹⁰ Той изтъква, че жертвите на неблагоприятните ефекти (например на химическите замърсявания и шума) могат да накарат причинителите им да ги почувстват осезателно, като им предложат да им платят, за да ограничат или преустановят съответната дейност (например, да се въздържат или намалят замърсяването). Щом бъде направено такова предложение, по-нататъшното продължаване на вредните емисии се превръща в осезаем разход, тъй като виновникът за тях ще изгуби предложеното му заплащане, ако не се откаже от нежеланата дейност. Следователно в стремежа си и вълкът да е сит, и агнето да е цяло, един разумен, пресметлив и трезвомислещ източник на неблагоприятни външни въздействия ще се опита да ги ограничи. За тази цел например той ще помисли за използването на друг химически процес, друг метод или разработването на нова технология, която да му позволи да продължи производствената си дейност (първопричина за емисията на вредни вещества), без да понесе станалите осезаеми за него разходи.

За съжаление силната теоретична аргументация на Коуз среща сериозни проблеми при практическото си осъществяване. Те се състоят в трудностите (предполагачи и разходи) при сключването на предлаганите от него сделки или договори между източниците и жертвите на неблагоприятните външни въздействия или между дарителите и бенефициентите.¹¹ На практика те

¹⁶ Частните ползи клонят към нула, а всички останали видове ползи са от външен характер. По – точно, ако е дадена

могат да бъдат толкова непреодолими, че да направят невъзможно осъществяването на сделката. Все пак, ако огромните транзакционни разходи могат да бъдат избегнати или заобиколени, пазарът ще преодолее външните въздействия и ще продължи да функционира ефективно. В този случай разпределението на ползите, произтичащи от приспособения и отново ефективен пазар, ще се промени. Според предполагаемата сделка бенефициентът или жертвата на първоначалните въздействия ще трябва да се раздели с част от дохода си, за да избегне бъдещи такива, ако са неблагоприятни, или съответно да ги запази, ако са благоприятни. По този начин ефективността на пазара ще се запази, а справедливостта в разпределението ще се повиши или намали в зависимост от използвания критерий за справедливост (вж. дискусията върху справедливото разпределение, която следва).

Нарастваща възвръщаемост

Когато икономическата дейност се провежда при нарастваща възвръщаемост и намаляващи пределни разходи, пазарът отново няма да успее да генерира ефективен резултат. В условията на намаляващи разходи моделът на производство с най-ниски разходи ще бъде достигнат от един-единствен производител. Следователно свободният пазар ще доведе до монопол. Ако приемем, че монополистът не може да предлага различни цени на отделните купувачи и следователно че една цена господства на пазара (едностранно ценообразуване), тогава резултатът ще бъде неефективен от гледна точка както на статичната, така и на динамичната ефективност. От гледна точка на статичната ефективност той ще е неефективен, защото произведеното количество ще бъде по-малко, а максимизиращата печалбата цена, наложена от монополиста, ще е по-висока от определената чрез производствените разходи. От гледна точка на дефинираната по-рано динамична ефективност също ще има какво да се желае по отношение на резултата, защото стимулите за иновация на един сигурен и неоспорван монополист ще бъдат по-слаби, отколкото вероятно биха били при конкурентни условия.

Съществуването на нарастваща възвръщаемост може да даде основание за различни видове държавна намеса, за да се променят резултатите от функционирането на пазара: (1) чрез пряко упражняване или регулиране на "естествения" монопол (например комуналните услуги), като се определят цените или допустимите норми на възвръщаемост на собствения капитал на нива, близки до тези, които биха преобладавали в конкурентна среда; (2) чрез законова защита да се предотврати поглъщането от една-единствена компания и да се поощри конкуренцията (чрез антитръстово законодателство например). Такива видове намеса се отклоняват от теоретически ефективния резултат, въпреки че се опитват да се доближат до него.¹²

Развитието на икономическата наука от последните години - теорията за достъпния пазар (на чийто вход и изход няма бариери) - показва, че даже при наличието на нарастваща възвръщаемост и широко разпространение на монопола е възможно монополистите да продължат да се стремят към ефективно или почти ефективно ценообразуване и производствени решения и така да се избегне или смекчи влиянието на този фактор за неуспеха на пазара. Теорията за достъпния пазар е развита от Уилям Бомол, а основата ѝ е поставена от френския икономист Франсоа Перу няколко десетилетия преди това. Перу предполага, че ако пазарът е открит за нови производители, а бариерите и разходите на входа му са ниски, дисциплиниращ ефект върху монополиста ще упражнява заплахата от възможността за навлизане на нови конкуренти ("потенциалните съперници"). Те могат да завладеят монополизирания дотогава пазар, освен ако монополистът не поддържа ниска норма на печалбата и високо равнище на производството.¹³

Поради това там, където бариерите на входа са ниски, производството на някаква стока или предоставянето на дадена услуга от монополист не означава непременно, че той може да упражнява монополна власт. В авиационната промишленост например даже тези, които са монополизирали предлагането на услуги по слабо обслужваните линии, не могат да наложат монополни цени, защото се страхуват от съществуването на потенциални нови участници и конкуренти. В резултат от това след дерегулирането на въздушните линии не последва установяването на монополни тарифи или норми на печалбата от превозвачите по слабо обслужваните линии - във всеки случай не повече от тези по добре обслужваните и определено конкурентни линии.¹⁴

Даве и според критерия на Шумпетер за динамична ефективност, нарастващата възвръщаемост и монополистични пазарни структури могат да не се отклоняват толкова много от желаните цели

за иновации и растяща производителност, колкото обикновено се приема. Тук отново достъпността на пазара за потенциални нови участници (конкуренти) ще упражнява силно дисциплиниращ ефект върху монополистите, заставяйки ги да поддържат високо равнище на научна и развойна дейност и иновации, за да запазят позициите си на монополизирания от тях пазар. Потенциалната конкуренция следователно може да има сходно на действителната конкуренция въздействие.

Раздробяването на АТ&Т (Американски телефони и телеграфи) след дълги съдебни спорове по отправените към огромната корпорация обвинения за нарушения на антитръстовото законодателство ни дава интересен пример за конфликт между предишните два вида недостатъци на пазара — външните ефекти и нарастващата възвръщаемост. В стремежа си да отстрани единия източник на пазарни дефекти (нарастващата възвръщаемост) съдът може би създаде друг (външните ефекти). Отчитайки отсъствието на ефективна конкуренция в един отрасъл с нарастваща възвръщаемост (телекомуникациите), съдът замени тази ситуация с друга. Докато преди ползите от научната и развойна дейност и иновациите се усвояваха почти напълно от гиганта АТ&Т, сега те се явяват до голяма степен външни за седемте или осемте регионални компании, на които бе раздробен отрасълът. Оттук вероятно ще отслабнат и стимулите за отскоро конкуриращите се единици в телекомуникационната индустрия да провеждат толкова агресивна политика в областта на НИРД и технологичното усъвършенстване, както АТ&Т в миналото. Нежеланието им се засилва поради външните ефекти, които НИРД поражда; конкурентите могат да се възползват наготово от постиженията на НИРД за сметка на разходите, извършени от някоя от другите фирми. Противно на това, при господството на АТ&Т на пазара ползите от НИРД и иновациите се усвояваха почти изцяло от същата компания, която ги създаваше. По този начин се избягваше проблемът с “фрирайдерите” (пазарните гратисчии).

В същото време, раздробяването на АТ&Т може да стимулира технологичната и Х-ефективност, тъй като всяка от новите регионални фирми ще се стреми да завладее по-голям пазарен дял. И така, решението за раздробяването на АТ&Т може, от една страна, да окаже благоприятно въздействие върху технологичния прогрес като засили конкуренцията, но, от друга страна, може да го забави поради външните ефекти и проблема за гратисчиите, които могат да намалят подбудите за технологично обновление и осъществяване на НИРД.

Случаят с АТ&Т илюстрира едно често срещано явление в областта на политиката. Усилията, насочени към преодоляване на един дефект, могат да доведат до възникването на друг като страничен продукт. Остава да се види как в условията на променената пазарна структура в отрасъла на телекомуникациите ще се постигне баланс на предимствата от тези два източника на пазарни дефекти — външните ефекти и нарастващата възвръщаемост.

Пазарни несъвършенства

Когато цените, информацията и мобилността, характеризиращи съвършено конкурентния пазар, се различават съществено от преобладаващите на един реално съществуващ пазар, тогава резултатът от функционирането на последния няма да бъде ефективен. Отново възниква основание за държавната намеса. Когато цените и лихвените проценти по една или друга причина не отразяват относителната оскъдност и алтернативните разходи, когато потребителите нямат еднакъв достъп до информацията за продуктите и пазарите, когато не всички производители разполагат с еднаква информация за пазарните възможности и производствените технологии или когато е ограничена мобилността на производствените фактори в отговор на тези сигнали, пазарните сили няма да могат да насочват ресурсите ефективно и икономиката ще произвежда под своя капацитет. Тези условия изобилстват в икономиките на по-слабо развитите страни и със сигурност не са чужди на икономиките на по-развитите. В действителност споменатите несъвършенства се отнасят до всички икономики в някаква степен, а за някои икономики - в по-голяма степен. При тези обстоятелства изводът за политиката е, че трябва, ако не да премахне, то поне да ограничи пазарните несъвършенства: да улесни достъпа до информацията, да намали бариерите пред достъпа и мобилността и т.н.¹⁵

Все пак там, където необходимите условия за ефективното функциониране на пазара не съществуват, подобряването на някои от тях може и да не доведе непременно до подобряване на ефективността на пазара като цяло. Следователно последствията от несъвършенствата на пазара за

икономическата политика могат да бъдат нееднозначни.¹⁶ Законовата защита на патентите ни дава пример за това как един вид пазарен недостатък може дори да допринесе за повишаването на ефективността на пазара. В този случай несъвършенството на пазара се състои в ограничения достъп до технологичната информация, защитена от тези патенти. Резултатът е краткосрочна загуба на ефективност, защото фирмите, които не притежават патента, са ограничени в достъпа си до усъвършенстваната технологична информация заради цената (лицензионната такса), която трябва да платят, за да я получат и ползват. Така в краткосрочен план потребителите са лишени от произтичащите от това изгоди. Целта на патентната защита обаче е да засили стимулите за технологични подобрения и по този начин да спомогне за повишаване на динамичната ефективност в дългосрочен план. Презумпцията в случая е, че бъдещите ползи, дължащи се на засилените стимули и произтичащия от това тласък за повишаване на динамичната ефективност, ще надхвърлят загубите в краткосрочен план от намалената алокативна ефективност.

В по-слабо развитите страни мащабите и обхватът на несъвършенствата на пазара, а понякога дори и очевидното отсъствие на функциониращи пазари често се изтъкват като основание за доминирането и контрола на държавата върху икономиката. Смята се, че ще са нужни огромни усилия от страна на държавата, за да се преодолеят несъответствията на пазара.

Разбира се, недостатъците на пазара в тези държави са в изобилие. Те се характеризират с ограничения достъп до икономическата информация, ниската мобилност на производствените фактори, деформации в ценовите и лихвените равнища и т.н. И все пак, въпреки тези характеристики удивителен е фактът, че своя успех малкото относително успешно развиващи се страни - Хонконг, Малайзия, Сингапур, Южна Корея и Тайван - дължат на политиката и решенията, които ограничават ролята на правителството при вземането на икономическите решения и позволяват вместо това на пазара, независимо от неговите несъвършенства и недостатъци, да играе главна роля при насочването на ресурсите.¹⁷

Справедливо разпределение

Както вече споменахме, повечето икономисти изключват разпределителните ефекти при оценката на успеха или неуспеха на пазара. В учебниците понятието "пазарни дефекти" обикновено се свежда до отклоненията от конкурентното равновесие и от точно определения оптимум на ефективността на Парето. При такова тясно дефиниране пазарните дефекти не включват в себе си отклоненията от справедливото разпределение. В същото време обаче се признава, че дори и при добре функциониращ пазар, резултатите от разпределението могат да не отговарят на социално приемливите стандарти за справедливост или на желанието на обществото да ограничи прекомерното неравенство в разпределението на дохода и богатството. Обикновено се признава също така, че когато демократичните системи са изправени през избор между ефективност и справедливост, често се стига до консенсус, при който се игнорират част от аспектите на едното, за да се постигне повече от другото.¹⁸ В икономиката на благоденствието този компромис обикновено се постига, като се отчита относителната ефективност на различните преразпределителни механизми (например подоходни данъци, акцизи, субсидии, помощи за безработни, трансферни плащания) за постигане на желаното преразпределение (т.е. за минимизирането на алокативните деформации, възникващи в резултат от ефекта на дохода и субституцията върху преразпределението).

Въпреки всичко, от една гледна точка разглеждането на несправедливото разпределение като пример за пазарен дефект е теоретически правилно. Според тази гледна точка разпределението на дохода се явява особен вид обществено благо. Справедливото преразпределение не е резултат от свободно функциониращия пазар, защото филантропията и благотворителността носят ползи, които са външни и не могат да се присвоят от съответните дарители, а се усвояват от обществото като цяло. Оставен само на собствените му средства, пазарът ще осигури по-малко преразпределение от ефективното (т.е. обществено желаното) поради възникващия обикновено във връзка с външните ефекти, обществените блага и неразвитите пазари проблем с пазарните гратисчии.¹⁹ Погледнато от друг ъгъл, справедливото разпределение няма връзка с дефектите на пазара в точния смисъл на това понятие. От тази гледна точка споменатото по-горе равновесно преразпределение може да бъде напълно несправедливо според критериите на една или друга

етическа норма. Дори и да успее да преодолее тясно дефинирания вид дефект, описан по-горе, резултатите от преразпределението, постигнати от пазара, могат въпреки всичко да са социално и етически неприемливи според една или повече такива норми.²⁰ На тази основа резултатите от разпределението дори при съвършено функциониращи пазари могат да бъдат основателно критикувани.

Както бе отбелязано по-рано, преди няколко десетилетия Якоб Винер изтъква, че решаващият тест за приемливостта на пазара в модерните демократични общества зависи преди всичко от това доколко функционирането му е съвместимо с предварително зададените параметри за "справедливо разпределение", с които електоратът е "достатъчно съгласен". Нещо повече - в по-голямата си част политическите решения обикновено много повече се занимават с въпросите за разпределението (а именно - кой получава ползите и кой плаща разходите), отколкото с въпросите за ефективността (а именно - колко големи са тези ползи и разходи). Тъй като основната цел на настоящата книга е да сравни недостатъците на пазара и на непазарните алтернативи, несправедливостта в разпределението ще бъде включено в критичните бележки.

Обяснителни бележки

1. Вж. Седжуик (1884 г., 414 с.) и Кезърнкрос (1976 г.).

2. Вж. например Шумпетер (1934 г.).

3. Лайбенщайн (1966 г.).

4. Вж. Винер (1960 г., 68 с.)

5. Вж. четвърта глава за по-подробна дискусия по тези няколко стандарта на справедливост.

6. Вж. например Редър (1947 г.), Самуелсън (1954 г.), Липси и Ланкастър (1956 г.), Литъл (1957 г.), Бейтър (1958 г.), Масгрейв (1959 г.), Винер (1960 г., стр. 45 -69), Мишън (1969 г.), Ароу (1971 г.), (1971 г.), Дейвис и Хюлет (1977 г.), Тароу (1981 г., стр. 183 - 193) и Тю, Броудър и Мъсър (1982 г., с. 1091).

7. Както Ароу (1971 г.) отбелязва, "Изясняването на тези концепции [отнасящи се до недостатъците на пазара] е един дълъг исторически процес, който все още не е завършил".

8. Вж. например "втория принцип" на справедливото общество, (1971 г.).

9. Частните ползи клонят към нула, а всички останали видове ползи са от външен характер. По-точно, ако v_{ij}^s е дадената оценка или платената цена от i -ия индивид за j -тата единица от стока s , а mc_j^s са пределните разходи за производството j , тогава условието за алокативно ефективното равнище на производство на частно благо с външни ефекти е:

$$mc_j^s = v_{ij}^s + \sum_{m=1}^k v_{ij}^s$$

където v_{ij}^s е платената цена от i -ия индивид, а $\sum_{m=1}^k v_{ij}^s$ са външните ефекти

(изпитани от всички други k индивиди в резултат от потреблението на j -тата единица от s от индивида i . Тази величина е положителна, ако външните ефекти са ползи, и отрицателна, ако са разходи. v_m^s показва какво по принцип би желал да плати всеки от тези k на брой индивиди, за да получи (или избегне) j -тата единица. Ако все пак индивидите k реализират ползи или разходи,

независимо дали са платили за тях или не, то тогава последните са неприисвоими, а потреблението е колективно.

За "чисто" общественото благо $v_{ij}^s = 0$. Потреблението е изцяло колективно и нито една единица не е закупена от никой. Тогава условието за оптимум е:

$$mc_j^s = \sum_{m=1}^k v_{ij}^s$$

Тук може да се направи сравнение с Мишън (1969 г.). Това условие понякога погрешно се посочва като еквивалентно на нулеви пределни производствени разходи. Например пределните разходи за национална отбрана, да кажем на САЩ или НАТО, не са равни на нула, въпреки че тези, които не плащат данъци, а също и гражданите на други държави получават произтичащите от нея ползи. Най-общото обяснение за съществуването на външните ефекти и обществените блага е, че пазарът не съществува, за да прибира ползите или да поема разходите. Отсъствието на пазар в тези случаи се обяснява с: (1) високите разходи или невъзможността да се изключат бенефициентите (например от ползите от националната отбрана или от разходите за полиция); или с установяване правата на собственост като основа за търсене на отговорност, когато те са засегнати (например силният шум в околностите на летищата); и (2) липсата на необходимата информация за сключването на сделка на пазара (например, за установяването на "действителното" v_{ij} в предходната дискусия), която поне отчасти се дължи на проблема с фрирайдерите (пазарните гратисчии), имащ отношение с (1).

10. Коуз (1960 г.). Разкриването на централната роля на транзакционните разходи от Коуз доведе до развитието на т. нар. икономика на транзакционните разходи от Уилямсън. Вж. Уилямсън (1985 г.).

11. Трябва да е ясно, че логиката на разсъжденията на Коуз може да се приложи както към положителните външни ефекти (външни ползи), така и към отрицателните. В този случай източникът на външни ползи вероятно ще се опита да получи пари, заплашвайки, че ще премахне или ограничи неочакваните облаги, ако бенефициентите не му платят за това. Правдоподобността на тази заплаха обаче може да бъде разклатена, защото съответният източник по всяка вероятност ще трябва да направи известни разходи, за да я приведе в действие: бенефициентите трябва да са убедени, че той ще иска да се лиши от някои изгоди, преследвайки други, по-големи облаги.

12. Някои дискусии върху недостатъците на пазара включват нарастващата възвръщаемост (например Бейтър, 1958 г.), докато други я изключват. Ароу например я разграничава (разглеждайки я като "технологичен феномен") от недостатъците на пазара, които той отнася към "формата на стопанска организация" (Ароу, 1971 г.). Мисля, че има какво още да се желае от тази класификация. Например, усъвършенстването на технологиите може да елиминира или поне да ограничи външните ефекти (които Ароу разглежда като недостатъци на пазара поради връзката им с "формата на стопанска организация"), като се решат проблемите с изключването на нарастващата възвръщаемост от недостатъците на пазара и неприисвоимостта на външните ефекти. Илюстрация за това са електронните охранителни и предупредителни системи, които могат значително да намалят риска от кражби за домакинствата, които ги купуват. Същото се отнася и за системите за шумозаглушаване и за филтриране на въздуха, които могат да намалят негативните външни ефекти като вредните емисии от летищата или да идентифицират техния източник и на тази основа да му се наложат санкции. И обратното, "технологичният" според Ароу феномен на нарастващата възвръщаемост може да се съчетае с ефективното ценообразуване и производство при подходящи форми на стопанска организация - например при многостранно ценообразуване. (За дискусия върху различните методи на ценообразуване и пазарни механизми, насочени към съчетаване на нарастващата възвръщаемост с ефективното функциониране, вж. Улф и колектив, 1975 г.). Нарастащата възвръщаемост е източник на неефективност на пазара дотолкова, доколкото не съществуват пазари за отделни единици от същата стока. По смисъла на Ароу и Дебрю, а следователно според обособеността на стоките, нарастващата възвръщаемост теоретично е също толкова съвместима с конкурентното равновесие, колкото са и външните ефекти.

13. Вж. Бомол, Панзар и Вилих (1982 г.) и Перу (1957 г., стр. 18)

14. Банка на федералния резерв в Сан Франциско (1984 г., с. 2).

15. Вж. дискусията в осма глава за възможностите на правителствени мерки, насочени към подобряването на функционирането на пазара.

16. Това е основното послание на "теорията за следващата най-добра позиция" (Липси и Ланкастър, 1956 г.). Например, ако митническа тарифа, прилагана преди еднакво за вноса от всички страни, започне да се прилага само за някои от тях, това може да намали ефективността. Търговията ще се пренасочи или ще се развие в нова посока, като при това загубите от първото могат да надхвърлят печалбите от второто (вж. Винер, 1950 г.).

17. Вж. Улф (1982 г, а).

18. Литъл (1957 г.). Вж. също и Скитовски (1951 г.) и Оукън (1975 г.).

19. Тази позиция може да се формулира по-точно. Индивидуалното търсене на преразпределение може да се дефинира по същия абстрактен начин като търсенето на отбрана, на законност и ред. То може да се изрази например чрез желаната промяна в текущото разпределение (измерена, да кажем, с коефициента на Джини); приема се, че търсенето на преразпределение намалява, когато желаното количество на доброволна индивидуална филантропия за всеки долар доход нараства. Може да се предположи, че индивидуалното желание да се плати за преразпределението намалява с нарастването на цената за постигането му. Със същите две променливи може да се дефинира и функцията на разходите за преразпределението. По принцип би могло да се прибави и индивидуалното търсене, а равновесното равнище на преразпределение ще бъде онова, при което се удовлетворява условието за пределна оптимизация (вж. бележка 9). Това равновесно преразпределение не е постигнато, защото или липсва, или не е напълно развит пазарът за филантропия, така както е неразвит пазарът на отбраната например. И в двата случая ще отсъстват (освен ако не са стимулирани от данъчни облекчения) доброволните дарения поради обичайните причини за неприсвоимостта и неизключваемостта.

20. Вж. предходната дискусия върху различните стандарти на справедливост и по-обстойния коментар в четвърта глава.

21. Вж. Винер (1960 г, стр. 68).

3. Непазарни дефекти: условия на търсенето и предлагането

Пазарни дефекти и държавна намеса

Недостатъците на пазара, описани във втора глава, представляват най-убедителното основание за държавата (т.е. на непазара) да се опита да ги компенсира. Този довод може да окаже съществено влияние дори ако политиците и управниците не познават нито терминологията, нито теорията за пазарните дефекти. Те просто усещат, че функционирането на пазара не успява да постигне нещо, което се смята за полезно, желано или подходящо, по някакъв друг начин. Оттук и застъпничеството им за държавната намеса като средство за отстраняване на забелязаните грешки. Дали тези възприятия се потвърждават в действителност или не, няма особено значение за защитниците на държавната намеса, но това може да се окаже от значение за тези, които все още трябва да се убеждават. По-нататък ще се върна към въпроса как обществената представа за пазарните дефекти може да се обработи по такъв начин, че да се деформира, поне в краткосрочен план, търсенето на непазарни средства за компенсиране на тези недостатъци.

Теорията за пазарните дефекти (в това число за преразпределителния му компонент) е достатъчно гъвкава, за да подкрепи определена регулативна намеса, насочена (от лобист, законодател или изпълнителната власт) в полза на конкретни избиратели. Така например дотирането на цените на селскостопанската продукция, както и други форми на субсидиране на фермерите се обосновават с това, че нормалните цени на пазара не отчитат колективната полза за обществото като цяло от запазването на здрав селскостопански сектор в икономиката. По същия начин защитата на силна държавна подкрепа за научните и технологични изследвания се основава на аргумента, че те носят ползи от външен характер, които не могат да се присвоят от тези, които са ги генерирани. Обществената подкрепа за образованието и здравеопазването също произтича от презумпцията, че тези услуги са свързани с различни външни ефекти, които включват както справедливото разпределение, така и моралните, социалните и етични ползи за обществото като цяло, надвишаващи и излизачи извън рамките на тези, които получават непосредствените ползватели на тези услуги.

Продължение на тази линия на разсъждения беше поддръжката и въвеждането на "доброволни" количествени ограничения за вноса на автомобили и стомана в САЩ - политика, обоснована със социалната справедливост и общата значимост на тези отрасли за сигурността и благополучието на страната като цяло. (Резултатът беше скрит данък върху потребителите и временно високи свръхпечалби за автомобилната промишленост и като следствие от това, разбира се, продължително подкопаване на конкурентните ѝ позиции на международния и вътрешния пазар.)

Парадигмата на общественения избор на поведението на правителството обяснява тези явления като резултат от официално споразумение или неофициално сътрудничество между потенциалните благодетелствани избиратели (като например фермерското лоби, научната и техническа общност, автомобилната и стоманодобивната промишленост) и компетентните държавни организации и комисии към Конгреса.¹ В някои случаи може ясно да се разграничи преференциалното третиране, което се обяснява с обществения избор, от това, въведено от съображения за обществена полезност. Последните акцентират върху широкото социално основание за действия, които напълно случайно благодетелстват някоя конкретна група (например поощряването на обществената активност на малцинствените групи от страна на Националната асоциация за подпомагане на цветнокожото население, или подкрепата на протекционистични мерки за защита на стоманената промишленост или търговския флот от съображения за укрепване на националната сигурност). За разлика от това в позицията на обществения избор акцентът е поставен върху мотивацията, произтичаща от самообслужващия се характер на самата преференция, а опитите за намиране на широко обществено оправдание се смятат за престорени и неискрени. (Примери за това са вносните квоти и субсидираните селскостопанските цени).

Често разграничителната линия между двете позиции се размива. Защитата на американските производители на автомобили предотвратява или облекчава сериозните затруднения за

семействата на автомобилните работници, които биха останали без работа, ако японските коли (чието производство, както се твърди, се подпомага от несправедливите предимства, които то получава от данъчни облаги и други форми на субсидии) имаха пълен достъп до американския автомобилен пазар. Следователно неуспехът на пазара да създаде условия за справедливо или поне приемливо разпределение от гледна точка на политическия процес води до преференциално отношение в полза на определена група (например субсидиите за фермерите). От позицията на разсъжденията в подкрепа на общественото благо това е случай на неуспех на пазара - макар и твърде неправдоподобен. От гледна точка на обществения избор обаче преференциалното третиране представлява на практика недостатък или дефект в непазарния сектор - т.е. грешка в обществената политика: обществото като цяло е очевидно по-бедно, защото печалбата, реализирана от облагодетелстваната група, е по-малка от съвкупните разходи, наложени на останалата част от него. По-късно ще се върнем отново върху това измерение на непазарните дефекти.

По този начин пазарните дефекти, свързани с разпределението и с действителната или потенциалната ефективност, често водят към ефективно търсене на непазарна намеса за постигане на по-справедлив или по-ефективен резултат. Теорията за непазарните дефекти обяснява защо тези намерения често не се реализират на практика.

Непазарният сектор: характеристики на търсенето и предлагането

Пазарният и непазарният сектор могат да бъдат разграничени въз основа на източниците на доходи. Пазарните организации получават основните си приходи чрез цените на продадената от тях продукция на пазара, на който потребителите свободно избират какво да купят и дали изобщо да купят. От друга страна, организациите в непазарния сектор получават основните си приходи от данъци, дарения или от други неценови източници. Като изключим правителството, което несъмнено е най-големият и влиятелен компонент, непазарният сектор включва още фондациите, държавните университети, църкви, асоциации на родителите и преподавателите и скаутските организации. Развитата тук типология на непазарните дефекти се отнася главно за неуспехите на правителството, но обхваща също и тези, свързани с функционирането на други непазарни организации. Както бе отбелязано преди, отсъствието на съвършен и завършен пазар обяснява различните видове дефекти. По същия начин непазарните дефекти се дължат на липсата на непазарни механизми, чрез които политиките да съгласуват отчитането на ползите и разходите за частни и организационни нужди и за обществото като цяло. Също така по причини, които ще изложим по-късно, перспективите за намиране на подходящи непазарни механизми за избягване на пазарните дефекти не са много по-блестящи от изгледите за създаване или усъвършенстване на онзи пазар, чието отсъствие сега води до пазарни дефекти. С други думи, ако "невидимата ръка" на пазара не превръща "частните пороци в обществени добродетели", ще бъде не по-малко трудно да се изградят видими непазарни ръце, които да превръщат обществените пороци в обществени добродетели.

Политиката, целяща да компенсира пазарните дефекти, обикновено приема формата на законодателно или административно делегиране на отделни функции на една или друга държавна институция да произвежда определени продукти, от които се очаква да неутрализират дефектите на пазара. Тези продукти или дейности са четири вида: (1) регулативни услуги (например опазването на околната среда, лицензиране на радио и телевизионни компании, регулиране на търговията между отделните щати, контрол върху хранителните продукти и лекарствените средства); (2) "чисти" обществени блага (националната отбрана, космическите изследвания); (3) квазиобществени блага (образование, пощенски услуги, медицински изследвания) и (4) администриране на трансферните плащания (федерални, щатски и местни програми за подобряване условията на живот, социално осигуряване и т.н.). В системата на Националните сметки стойността на тези продукти е равна на разходите за тяхното производство. От счетоводна гледна точка това е удобство, но не дава никаква представа за ефективността, или за социалната или икономическата цена на самите дейности. Нито пък обяснява причините защо тези продукти могат да доведат до определен вид пазарни дефекти. Обяснението за това се крие в специфичните характеристики на търсенето и предлагането, които разграничават - по степен или натура - непазарните от пазарните продукти и дейности. Тези разграничителни характеристики могат да се

използват за определяне на търсенето и предлагането на услуги от непазарния сектор, които от своя страна водят до точно определени недостатъци или до дефектите, присъщи на този сектор.

Условия за непазарно търсене

Условията за търсенето могат да допринесат за появата на недостатъци при предоставянето на услуги от държавния (т.е. непазарния) сектор, като изкуствено завишат тяхното търсене. Някои от тези условия се чувстват все по-отчетливо с течение на времето, докато влиянието на други е с постоянна сила. Тези условия за търсенето могат да бъдат обобщени в пет раздела:

1. Нараснало внимание на обществото към пазарните дефекти

През последните десетилетия и особено през периода от 30-те години до 1980 г. обществото все повече осъзнава дефектите на пазара. Тази промяна се дължи на признатия неуспех на пазара да достигне оптималния от социална гледна точка резултат (например нарастването на отровните отпадъци и замърсители, осезаемото упражняване на монополна власт от бизнеса и работната ръка, увеличената гъстота на населението и нейният ефект върху пренаселеността, а оттам и върху по-голямото, като цяло, значение на външните ефекти), а също и на по-широкото разпространение на информацията за тези недостатъци. Със засилването на икономическата активност случаите на пазарни дефекти се увеличиха по честота и размери. Тези неуспехи станаха обект на ожесточена и засилена активност както от страна на информационните средства, така и на групите за опазване на околната среда и потребителските организации, чиято цел е да ги направят обществено достояние. Нарасналото внимание към пазарните недостатъци напълно обяснимо доведе до намаляване на търпимостта към тях.

2. Политическа организация, и придобиване на изключителни политически привилегии

Нарастването на действителните дефекти на пазара и осъзнаването им от обществото намери израз и бе повлияно от организирането и придобиването на политическо влияние на много групи от хора и интереси, които преди бяха по-малко осведомени и по-малко дейни в политическия процес, като например женските организации, малцинствата, студентските организации, природозащитниците, както и поддръжниците и противниците на атомната енергия. Особено през 60-те и 70-те години тези групи настояваха за въвеждане на законодателни, регулативни и други държавни програми, които да компенсират неспособността на пазара да постига желаните от поддръжниците им резултати. Класовите съдебни действия, такси за адвокати със специално предназначение и съдебните постановления и решения дадоха допълнителен тласък на държавната намеса за преодоляването на недостатъците на пазара.

3. Структура на политическите дивиденди

В политическия процес, опосредстващ засилените се искания на обществото за компенсиращи недостатъците на пазара правителствени действия, законодателите и държавните служители, които изразяват и правят публично достояние проблемите и които обличат в закони предложените решения, без да поемат отговорност за тяхното осъществяване, често извличат политически дивиденди.

4. Омаловажаване на времевите аспекти от политиците

Отчасти като следствие от структурата на политическите дивиденди и от краткия срок, свързан с управлението на избраното правителство, политиците са много по-склонни от обществото да омаловажават времевите аспекти. Резултатът често е значително разминаване между краткосрочните времеви хоризонти на политиците и по-дългия период, необходим за анализиране, експериментиране и осмисляне на всеки отделен проблем или пазарен недостатък, за да се види дали въобще съществуват средства за неговото преодоляване. По този начин бъдещите разходи и ползи обикновено силно се омаловажават или пренебрегват, докато значението на текущите или краткосрочните ползи и разходи се преувеличават. В крайна сметка се получава това, което Фелдстайн нарича "вродено късогледство на политическия процес"².

Впечатляващ пример за такова късогледство е бързото нарастване на броя на мащабните преразпределителни програми за подобряване на общественото благосъстояние през 60-те и 70-те

години в САЩ и Западна Европа, щедро подкрепяни и стимулирани от автоматичните механизми за приспособяване на цените. Прокарването на тези програми бе благоприятствано от преобладаващата сред законодателната и изпълнителната власт в западните страни склонност да се надценяват краткосрочните ползи от тях (може би най-вече политическите) и да се подценяват дългосрочните им разходи. През 60-те години това късогледство се прояви в неосъзнаването на факта, че държавните програми Медикейър и Медикейд в сферата на здравеопазването, разработени за подпомагане на възрастните и бедните, ще доведат до взрив в разходите за здравеопазване и до огромно увеличение на дела на здравния сектор в брутния вътрешен продукт - от 5,3% за 1960 г. на 10,8% за 1983 г. и 12,2% за 1990.³ Политическата недалновидност намери израз и в неоченяването на факта, че разширените програми за подобряване на жизнения стандарт на населението като програмата "Помощ за семейства с непълнолетни деца", макар че целият подпомагането на бедните семейства, могат сериозно да нарушат структурата на семейството.⁴

5. Прекъсване на връзката между бремето на разходите и ползите

И накрая, често се получава изкривяване на непазарното търсене в резултат на разграничаването между тези, които получават ползите, и тези, които плащат разходите по различните държавни програми.⁵ Класическият проблем за пазарните изпользвачи е специален случай на такова разделение: ползите са достояние на всички или на определени групи независимо от това дали всеки член от тях плаща. Когато печалбата и разходите се поемат от различни групи, тогава подбудите за политическо организиране и образуване на лоби от бъдещите бенефициенти съвсем естествено водят до формиране на търсене, което може да е ефективно от политическа, но не и от икономическа гледна точка. Примери за това ни дават минималните изкупни цени и субсидии за селското стопанство в американската и западноевропейските икономики, а така също и други форми на защита на отделни отрасли и обществени групи с еднакви интереси, а именно: митнически тарифи, доброволни и задължителни импортни квоти, концесии и експортни кредити за други държави с цел стимулиране на износа на отпуската ги страна.

Разграничаването на благодетелстваните от засегнатите лица може да обясни както липсата, така и наличието на държавна намеса. Например - в случая с оръжейния контрол в САЩ - тези, които ще извлекат полза от него в бъдеще, а именно обществото като цяло, са многобройни и разпръснати, а тези, които ще извършат разходите, са съсредоточени и добре организирани, особено Националната оръжейна асоциация. Мотивацията на разпръснатото множество може да е твърде слаба, за да преодолее съпротивата на концентрираното множество. Държавата няма да наложи контрол, въпреки че съвкупната печалба за обществото от него може да надхвърля разходите, наложени на оръжейните производители. Политическият процес може да не осигури ефективно средство, чрез което благодетелстваното общество би могло да предложи обезщетение на оръжейниците, за да ги убеди да се откажат или да приемат ограничително лицензиране на производството.

Описаното по-горе явление има два аспекта, които заслужават да се разграничат. Единият от тях, който може да бъде наречен "прекъсване на връзката на микрониво", се проявява там, където изгодите от съществуваща или бъдеща правителствена програма са концентрирани в една определена група, докато разходите са широко разпръснати между обществото, разглеждано като данъкоплатци или потребители. Благодетелстваната част следователно ще има по-силни стимули и може да положи политически по-ефективни усилия, за да започне, поддържа или разшири дадена програма, в сравнение с мотивите, които имат засегнатите от нея или в сравнение с действията, които последните предприемат, за да ѝ се противопоставят. Резултатът от това може да е една държавна програма, която е неефективна (съвкупните разходи надхвърлят приходите), или несправедлива, или и двете заедно.

Примери за това са споменатите по-рано минимални изкупни цени за селскостопанската продукция в САЩ, общата селскостопанска политика на европейския Общ пазар и онзи прираст в приходите на Общественото осигуряване в САЩ през последните три десетилетия, който направи

дохода на пенсионерите по-защитен от инфлацията, отколкото е този на заетата и плащаща данъци работна сила.

Вторият тип прекъсване на връзката между облагодетелстваните и засегнатите страни се осъществява на "макрониво" и представлява вътрешно присъщ и фундаментален проблем на търсенето на държавни програми в западните демокрации. По своята същност той е по-скоро предмет на политическата икономия, отколкото на икономическата наука. Той е също и източник на неефективност, който действа по-скоро непрекъснато, отколкото в определен момент. Прекъсването на връзката на макрониво се получава, защото политическата власт остава в ръцете на гласуващото мнозинство, докато малцинството осигурява по-голямата част от данъчната база. Резултатът от това се проявява като благоприятна възможност и стимул за разширяване на преразпределителните програми, тъй като "търсенето" зависи от мнозинството, докато осигуряването на постъпления идва от малцинството. Ако прекъсването на връзката на макрониво предполага, че едно добре организирано малцинство може да експлоатира мнозинството, то явлението на макрониво предполага, че мнозинството може да експлоатира малцинството.

Във втория случай при отсъствието на умереност от страна на мнозинството резултатът може да е отслабване на основните стимули за инвестиции, нововъведения и растеж, ако изкушението пред по-бедното мнозинство да преразпределя дохода преди данъчно облагане намали мотивацията на по-богатото малцинство да инвестира и въвежда иновации. Може би също толкова вярно е и това, че ако не се ограничи благоденствието на по-богатото малцинство и произтичащото от това неравномерно разпределение, винаги ще съществуват обществено разногласие, негодувание и противоречия.

Изключително широкото разпространение на практиката за предоставяне на помощи и на другите социални програми след средата на 60-те години в САЩ (а и в Западна Европа) е в известна степен отражение на този вид прекъсване на връзката: студентските заеми и стипендии, субсидираните програми за жилищно строителство за семейства с ниски доходи, програмите Медикейър и Медикейд, купоните за храна и подпомагане по законодателен път на бедните; застраховките за инвалидност, обширните програми по заетостта и квалификацията, градския транспорт и т.н. Резултатите от всичко това бяха изключителни. През 1980 г. 36 млн. американци получаваха всеки месец чекове от Общественото осигуряване. 22 млн. души се възползваха от Медикейд, 28 млн. от Медикейър, 18 млн. от купоните за храна, 15 млн. от програмите за ветераните от войните и 11 млн. от Помощ за семейства с непълнолетни деца (ПСНД)⁶ До 1992 г. тези цифри се увеличиха още повече - 44 млн. от Общественото осигуряване, 36 млн. от Медикейд, 30 млн. от Медикейър, 26 млн. от купоните за храна и 14 млн. от ПСНД.⁷ Фелдстайн цитира една приблизителна оценка, че може би половината от населението на САЩ зависи напълно или отчасти от една или друга форма на федерални помощи.⁸

И двата вида прекъсване на връзката (между облагодетелстваните и засегнатите страни от правителствените програми) могат да допринесат за свръхтърсене на държавни дейности (програми, регулативни мерки, преразпределение), дължащо се или на това, че тези дейности водят до по-големи разходи за обществото, отколкото до ползи, или на обстоятелството, че те не са подкрепяни, защото намаляват стимулите за производителност и растеж в икономиката.

Фактът, че много от дискутираните по-горе проблеми могат да предизвикат изкривяване на непазарното търсене, не означава, че всяко негово нарастване представлява такова изкривяване. Например може да се очаква, че непазарното търсене ще се увеличава с нарастването на реалния доход. Доколкото непазарните стоки са "по-висши" - т.е. те са стоки с високодоходна еластичност на търсенето (например паркове, музеи, обществени комплекси за почивка и развлечения) - тяхното търсене ще надхвърля пропорционалното нарастване на дохода. Доколкото разширеното образование, както и реалният доход, прави хората по-съпричастни към бедните, може да се очаква, че и държавните програми за социално подпомагане също ще нарастват.

Въпреки това, условията за търсенето в западните демокрации често могат да предизвикат сериозно изкривяване в политически ефективни искания за намеса или ненамеса от страна на държавата. Виновни за това са най-вече: (1) често прекомерното игнориране на времевите аспекти от избраните длъжностни лица поради безмилостния натиск на относително кратките интервали между изборните кампании и (2) прекъсването на връзката между благодетелстваните и засегнатите страни от държавните програми, често водещо до засилване на стимулите за тяхното разширяване в сравнение с тези за тяхното ограничаване. Като резултат държавните програми могат да се предприемат или дори разширят, въпреки че в микроикономически план са неефективни (например митнически тарифи, минимални селскостопански изкупни цени) и несправедливи, тъй като предоставят специални облаги и привилегии на политически ефективни групи, в същото време налагат по-големи разходи на политически по-неефективните. Други програми могат да бъдат разширени до ниво, на което те ще се превърнат в неефективни в смисъла на динамичната ефективност (като програмите за предоставяне на социални помощи), отслабвайки по този начин стимулите, от които зависи дългосрочният растеж на икономиката.

Схващанията за непазарните дейности и нуждата от тях

Описаните по-горе характеристики на търсенето са свързани с начина, по който обществото възприема несъответствията и дефектите в пазарните резултати. Съответствието между тези възприятия и реалностите на пазарните дефекти, включително и по отношение на разпределението, може да е тясно или не. Както отбелязва английският философ Кодингтън, схващанията не представяват познание, нито дори "оскъдност на познанието", а по-скоро "заместител на познанието". Тези заместители са по-скоро аналогични на догадки, желаниа или опасения, отколкото на реалността, или дори на истинското непознаване на сложната структура на реалността.⁹ Съществуват различни влияния, които могат да изкривят тези схващания и да ги отдалечат още повече от "фактите". Например подбудите на средствата за масова информация, на политическите актьори и на определени групировки от обществото често водят до преувеличаване на значението на отделни случаи на действителен пазарен дефект (например конфликти, ограничен достъп, корупция, замърсяване, монополни печалби) и да подчертават често несправедливите резултати от функционирането на пазара както сами за себе си, така и като основен източник на съществуващата или потенциална (социална) нестабилност. Част от това различие произтича от простия факт, че проблемите, недостатъците и неуспехите са обикновено по-значителни и забележими, отколкото задоволителните или дори успешни резултати. Драматизирането на дадено обезпокоително събитие често е по-привлекателно за пресата, отколкото едно безпристрастно становище. Вторият елемент, допринасящ за изкривяването на схващанията, е проявяваната от журналистите селективност по отношение на публикуваните материали. Значително по-голяма част от журналистическите среди, в сравнение с професионалистите от други сфери или обществото като цяло, е настроена критично, ако не и враждебно към съществуващата практика и политика.¹⁰

Друго деформиращо влияние може да се дължи на оказващи натиск групи, които биха спечелили от евентуална държавна намеса.¹¹ Поради това те често предприемат политически ефективни действия, насочени към акцентирание и преувеличаване, както на недостатъците на пазара, така и на обществената полза от действията на правителството. Пример за това е политическият натиск на учителските профсъюзи за увеличаване на държавните средства за образование, натискът на тежкото автомобилостроене и на шофьорските профсъюзи за налагане на различни ограничения, намаляващи конкуренцията в наземния транспорт или съпротивата на авиационната промишленост (поне на конкурентно по-слабите фирми) преди да се премахне регулирането на въздушните линии и тарифите.¹²

Още една причина за изкривяване на схващанията на обществото за пазарните несъвършенства произтича от склонността на държавата - и особено, но не единствено, на административния апарат - да бъде свръхчувствителна към дефектите на пазара, оптимистично вярвайки, че тя (администрацията или законодателната власт) притежава средствата за тяхното преодоляване. Службата за професионална безопасност и здравеопазване на САЩ непрекъснато търси и дори преувеличава потенциалните опасности на работното място, а Службата за хранителен и лекарствен контрол (СХЛК) обикновено е по-загрижена за опасностите при преждевременното

въвеждане на фармацевтични продукти на пазара, отколкото за опасностите от тяхното забавяне. Горните примери отразяват неизбежните професионални рискови ситуации, с които тези организации трябва да се справят.

В Европа и други части на света в много по-голяма степен, отколкото в САЩ, действа и още един фактор, който преувеличава размерите на пазарните дефекти - а именно интелектуалното и културното наследство на социалистическата идеология в западноевропейските политически партии и профсъюзи, както и в страните от Третия свят. Нейната основна догма, че нестабилността, експлоатацията и несправедливостта са вътрешно присъщи на капитализма, лежи в основата на силната предразположеност към търсене и намиране на потвърждаващи я доказателства. Силата на самопотвърждаващата се хипотеза в този контекст е не по-малка, отколкото в други.

Важно и съществено е да се отбележи, че колкото и силна и широко разпространена да е тази тенденция през периода от 1950 г. до 70-те години, през 80-те години тя претърпява драматични промени. Ориентираните към ограничена държавна намеса и по-широко поле за функционирането на пазара консервативни администрации в САЩ, Великобритания и Германия правят рязък завой в обратна посока в обществената си политика. Дори социалистическото правителство на Франсоа Митеран във Франция предприе политика, която насърчава и подкрепя пазара от капиталистически тип (например като премахна или намали контрола върху заплатите и цените, като приватизира отрасли, които бяха национализирани съвсем наскоро, и призна ползата от конкуренцията и свободния пазар). В зараждащата се европейска общност все повече се премахват националните бариери пред ефективното функциониране на капитала, работната сила и стоките пазари, въпреки че по отношение на външните пазари те вероятно ще се задържат, а може и да бъдат подсилени. Бившите комунистически страни от Втория свят провеждат пазарноориентирани системни реформи, въпреки че прогресът в осъществяването им е твърде различен в Китай, Източна Европа, Русия, Украйна и другите републики на бившия СССР.¹³

Времето ще покаже дали промените в посоката на политиката ще бъдат дълготрайни. Дори и да устоят, описаните по-горе фактори за изкривяване на обществената представа за пазарните дефекти водят понякога до презумпцията, че дадени събития са характерни и чести, докато те всъщност протичат рядко. В статистическата терминология събитията, които са "единични", се интерпретират вместо това като "среднестатистически" и следователно репрезентативни по отношение на главните тенденции в основното явление. В резултат на този процес възприетите оценки за пазарните дефекти могат системно да се различават от истинските им стойности, защото интересното и важното събитие, макар и действително случило се, не представлява основната тенденция или относителната честота, за която то претендира.

Схващания и действителност: един формален пример

Схващането за процеса, в който представите могат да се разминават с реалността, може формално да се изрази , като се дефинира функция на представите със следния прост вид:

$$\hat{Q} = Qa + Qt ,$$

където \hat{Q} е възприетото ниво на пазарен дефект, Qa е действителната или истинска стойност, а Qt са краткотрайните смущения, причинени от обсъдените по-рано различни видове изкривяващи търсенето фактори. Следователно смущенията Qt могат да не приемат нулеви стойности, а да отразяват системна грешка.¹⁴ Непазарното търсене ще бъде прекомерно голямо, тъй като то отговаря по-скоро на възприетото ниво на пазарен дефект \hat{Q} , отколкото на действителното Qa . Пример за изкривяване на Qt е описанието в средствата за масова информация на несъвършеното функциониране на свободния "пазар" за приема в американските медицински институти. В своя специален репортаж отпреди няколко години, посветен на този проблем, "Ню Йорк таймс" съобщава, че са подадени 340 000 молби за прием при наличието само на 16 700 места за първи курс в 126-те медицински университета в страната. Въз основа на тази статистика бе направено заключението, че "в национален мащаб шансът да влезеш да учиш медицина е 1 към 21".¹⁵

Поразяващият, а отгук и интересен за журналистите извод от тази история, е че системата е скандално несъвършена и че нейните резултати (вероятно) са несправедливи и неефективни (защото професионалното ориентиране и молбите за прием вероятно не са били основани на преценката за тези изключително неблагоприятни условия) и че нещо трябва да се направи в това отношение (подразбира се, чрез регулативни мерки на държавата).

Това, което статията в "Таймс" пропуска да предаде е, че данните от предходната година показват, че всеки кандидат за медицински институт е попълнил средно 9,2 молби за прием! Така неговият действителен шанс да бъде приет в медицинско училище ще бъде почти 1 към 2,2 и 45 % от кандидатите биха могли да се надяват на успех. Действителните цифри са определено непривлекателни от журналистическа гледна точка.

Може да се предположи, че "представите" на обществото Q^{\wedge} за системата са били повлияни в също такава степен от изкривяването Q_t , описано в статията на "Таймс", както и от "истинската" стойност Q_a на вероятността за прием.¹⁶

Трябва да се отбележи, че две от описаните по-рано деформиращи въздействия могат да генерират противоположни сили, които да уравнишат и може би да обърнат тенденцията към преувеличаване на пазарните дефекти. Например групите, оказващи натиск за държавна намеса за компенсиране на пазарните дефекти, могат да бъдат неутрализирани или изпреварени от противостоящи им групи, които предпочитат нерегулиран пазарен резултат: срещу лобистките групи от промишлеността, очакващи да извлекат полза от регулативната намеса на държавата, могат да застанат потребителските организации, стремящи се да запазят конкуренцията, и обратно.

Същото се отнася и за средствата за масова информация, които, ако са свободни и неконтролирани, могат да намерят не по-малко на брой впечатляващи моменти в неуспехите на държавата, отколкото в тези на пазара: корупция, семейственост, прахосничество, конфликти на интересите и т.н. Примери за това са аферите Уотъргейт и Абскам, злоупотребите около програмата Медикейд, покупката на кафе машини за 7 500 щатски долара и гаечни ключове за 500 долара от Министерството на отбраната и много други разнообразни случаи на прахосничество в държавните доставки. Така дефектите и в държавния, и в пазарния сектор дават чудесна възможност за тяхното преувеличаване в търсенето на интересен материал за новините. Следователно смущенията Q_t могат да приемат както отрицателни, така и положителни стойности. Дотолкова, доколкото сензационно е всяко необикновено събитие, резултатът може да бъде тенденция към колебание между прекомерното акцентирание върху недостатъците на пазара и преувеличаване на неуспехите на правителството. Но ако пресата и другите средства за масова информация са по-склонни да търсят и изтъкват капризите на пазара, отколкото тези на държавния сектор, тогава средната стойност на колебанията в дългосрочен план, колебанията във възгледите на обществото, няма да се движи около истинската стойност Q_a .¹⁷

Следователно в даден момент величината на Q_t може да е по-голяма от нула, а в друг - по-малка. И в двата случая обществените представи ще се отклоняват, но в различни посоки. Поне до края на 70-те години опитът на САЩ и Западна Европа подсказва, че силите, склонни да преувеличават представите за пазарните дефекти, изглежда, са политически по-влиятелни, отколкото онези, целящи обратното. След 1980 г. тази тенденция, изглежда, е преодоляна.

В обобщение, ако в резултат на процеса, подхранващ представите за пазарните сринове, се получават изкривени оценки, то търсенето на непазарна намеса и дейности може да е прекомерно и по този начин да доведе до различни непазарни дефекти и недостатъци на държавата. В основата на този извод, разбира се, е предположението, че в демократичните системи политическият процес по принцип съответства на обществените представи. Следователно, ако те са изкривен, и отговорът на държавата ще бъде изопачен.¹⁸

Може да се приеме, че на фона на тези условия, търсенето на непазарни дейности ще расте с представите за пазарните дефекти - и по-точно с осъзнатото съществуване на външни ефекти, ценените обществени блага, монополистичните пазари, пазарните несъвършенства и несправедливото разпределение.¹⁹

Условия на предлагането в непазарния сектор

Така, както и при условията за непазарното търсене, предлагането в непазарния сектор е свързано с някои особености, които го разграничават от пазарното предлагане и които допринасят за непазарните дефекти:

1. Трудности при определянето и измерването на продукцията

Често непазарните продукти по принцип се дефинират много трудно, в практиката се дефинират неточно, а освен това е изключително неудобно да се измерят количествено и да се оценят по качество. Това, разбира се, обяснява защо в системата на националните сметки продукцията на непазарния сектор се измерват със стойността на разходите за тяхното производство. Те обикновено представляват междинна продукция, която в най-добрия случай е само заместител на планирания краен резултат - например ограниченията и забраните, налагани при разпространение на храни и лекарства от Службата за хранителен и лекарствен контрол, предоставяните или отказваните лицензи от Федералната комисия по съобщенията, въоръжените сили и снаряжението, развивани и използвани от военните служби, възбудените съдебни дела и изплатените помощи от здравни и социални организации. Във всеки отделен случай степента, в която междинният продукт допринася за постигането на желанния резултат, е неуловима и трудноизмерима.

Изключително трудно е да се установи какво е качеството на непазарната продукция отчасти и поради липсата на информация за качеството на производството въобще - информацията, която, в случай че с продукта се търгува, би се предавала на производителите чрез потребителския избор и поведение. Да вземем например трудността да се определи дали качеството на образованието, на социалните програми за подобряване условията за живот, на мерките за опазване на околната среда или на хранителния и лекарствения контрол е по-високо или по-ниско сега, отколкото е било преди пет-шест години.

Разбира се, трудността при измерването на различните непазарни продукти варира в много широки граници. Например дейността на Пощенската служба на САЩ лесно може да бъде сравнена (по отношение на разходите и обслужването) с Федерал експрес, държавните училища, макар и не без затруднение - с частните и енорийските, а полицейските служби, отново с известно затруднение - с частните служби за охрана.

По-типични са случаите, при които измерителите на непазарните дейности (отбрана, регулативни мерки на държавата, социални програми за подобряване условията за живот) са спорни и неопределени. По принцип е общоприето оценката на непазарните дейности да се извършва чрез разходите за тяхното производство, защото прякото измерване на стойността на продукцията е изключително трудно.

2. Монополно производство

Непазарните продукти на държавния сектор обикновено се произвеждат от една-единствена организация, чиято изключителна компетенция (монопол) в дадена сфера е законодателно закрепена, административно приета или и двете (например регулативните органи, Американското управление по авионавтика и космически изследвания (НАСА) в космическата област, а също и системата на държавните училища, допускаща само силно ограничена конкуренция от страна на частните и енорийските училища). Много рядко тази изключителност се оспорва. В такива случаи (например при съперничеството между военновъздушните и сухопътните сили за осигуряването на някои форми на въздушна подкрепа), при разрешаването на проблема често се изхожда от съображения, нямащи връзка с ефективността и качеството на производството. По този начин отсъствието на постоянна конкуренция допринася за трудността при оценката на качеството на непазарната продукция.

3. Несигурност на производствените технологии

Технологията за производство на непазарни продукти често е непозната или ако е известна, е свързана със значителна несигурност и неопределеност. Пример за несигурна технология в областта на образованието са докладът Коулман и някои други изследвания, оценяващи работата на учащите се според резултатите от стандартизирани тестове. Тези изследвания не дават голяма възможност за отчитане на варирането в техните резултати с помощта на такива променливи, като размера на класа, разходите за един ученик или съотношението между учители и ученици, след като вече е взет предвид социалният и икономическият статус на ученика и семейството му. Все пак ние знаем много малко за това как се "произвежда" образование, а още по-малко за това от какво се състои този продукт. Например, съществуват разногласия относно това дали познавателните и езикови умения, измерени чрез стандартизирани тестове, представляват подходяща съвкупност от образователни цели, които трябва да се преследват. Дори и да се постигне съгласие в това отношение, разбиранията ни за най-подходящите за осигуряването на образователния продукт учебни програми, вида и квалификацията на учителите, преподавателският и практическият опит и приложението им, практическото обучение и другите съставни части на технологията на образованието са изключително ограничени.

В областта на националната сигурност, където обикновено се смята, че технологията е модерна и добре изучена, имаме в най-добрия случай само ограничено разбиране на специалните (от гледна точка на производствената функция) връзки между планирания краен резултат от Националната сигурност и вложените средства (снаряжение, военна сила, квалификация, материално-техническо обезпечаване, командване, контрол, свързочно осигуряване и разузнаване). В по-тесен и технически смисъл няма пълно разбиране и съгласие по въпроса за комбинацията от стратегически отбранителен и нападателен потенциал, която е най-подходяща за ефективното предотвратяване на евентуална ядрена атака.

Още по-илюзорно е нашето схващане за технологиите, свързани с производството на други непазарни продукти като общественото благосъстояние например, което се опитваме да постигнем чрез социални услуги и трансферни плащания (без същевременно да се създават неблагоприятни ефекти върху предлагането на труд и върху психическото здраве и мотивация на техните получатели). Със същата цел се прилагат и мерки за установяване на хранителен и лекарствен контрол, който надлежно и в задоволителна степен да отчита рисковете за потенциалните потребители (но без по този начин да се създават силно обезпокоителни стимули за по-нататъшна научноизследователска и развойна дейност във фармацевтичната промишленост).

4. Отсъствие на долна граница и изключващ механизъм

По принцип оценката на непазарното производство не е свързана с някаква долна граница, която да е сравнима с отчета за приходите и разходите при производството в пазарния сектор. В тясна връзка с отсъствието на такава долна граница е и отсъствието на надежден механизъм за прекратяване на непазарните дейности когато те са неуспешни.

Следователно много от условията и характеристиките на предлагането на непазарни стоки и услуги могат да допринесат за появата на различни дефекти при тяхното производство. Тази особеност не противоречи на факта, че по-голямата част от служителите и организациите в държавния сектор са мотивирани да извършват работата си съвестно и компетентно, въпреки че условията за непазарното предлагане понякога могат да тушират тази мотивация.

На фона на тези характеристики на непазарното предлагане изглежда логично да се приеме за реално съществуването на функционален механизъм по отношение на непазарните дейности, който да е аналогичен на положително наклонената крива на предлагането на пазарни дейности. При това условие предлагането на непазарни дейности (измерено, *faute de mieux**, чрез изразходваните бюджетните средства за тяхното производство) ще се увеличава, тъй като нарастват както данъчните приходи, така и средната норма на работна заплата в държавния сектор

(представена например от средния размер на възнаграждението в държавните ведомства). Когато то относително се повиши, персоналът ще нарасне, а така също и общата сума на изразходваните от тях средства (т.е. стандартния показател за непазарното предлагане). Когато постъпленията от данъци и от друг характер растат, може да предположим, че съвкупното непазарно предлагане ще се повишава, като поглъща нарасналите приходи. (И обратното, такива реформи като Калифорнийското предложение N 13 и други ограничения при данъчното облагане ще възпрепятстват и обезсърчат непазарните дейности).

И накрая, изглежда напълно логично да приемем, че предлагането на непазарни дейности се влияе положително от националния доход и държавните приходи, които, общо взето, се намират във връзка помежду си. С нарастването на националния доход, осигурявайки по този начин по-големи държавни приходи, предлагането на непазарни дейности (т.е. изразходваните средства за тях) също ще расте. Ще се създадат нови програми или ще се до развият съществуващите, за да се оползотворят допълнителните ресурси, които са се освободили. Разбира се, при някои непазарни дейности увеличението ще бъде по-голямо, отколкото при други; например, с увеличаването на националния доход е много по-вероятно да се разширят програмите в областта на здравеопазването, образованието и опазването на околната среда, отколкото преразпределителните програми за подобряване условията на живот. Обратното може да се очаква, когато националният доход спада.²⁰ Въпреки това вероятно ще съществува тенденция към нарастване или намаляване на съвкупното непазарно предлагане с нарастването или спадането на дохода.

Обяснителни бележки

* Faute de mieux (фр.) - поради липсата на по-добър вариант

1. Милтън Фридман нарича тези сътруднически си страни "железния триъгълник" в обществената политика. Вж. Фридман (1984 г.). Същата насока в разсъжденията се поддържа и в теорията на Джордж Стигълър за регулативните мерки на държавата, (вж. Стигълър, 1971 г.).

2. Фелдстайн (1980 г., стр. 6).

3. Универсален алманах на здравеопазването (1982 г.).

4. Пактам, с. 4.

5. Вж. Даунс (1965 г.).

6. Вж. Фелдстайн (1980 г.).

7. Данните за 1992 г. са получени от Министерството на здравеопазването и социалните грижи и от Министерството на земеделието на САЩ. За 1992 г. за ветераните няма данни, които да могат да се сравнят с тези от 1980 г.

8. Фелдстайн (1980 г.).

9. Вж. Кодингтън (1975 г, стр. 151 -163), цитиран от Кантор (1979 г., стр. 1429).

10. Справка: Ротман и Лихтер (1985 г.).

11. Вж. също и Стигълър (1971 г.).

12. Описвайки тази особеност в нейното френско проявление, Пейрефит (1976 г., с. 319) прави следния коментар: "Държавната администрация принадлежи на държавните служители. Но освен това религията принадлежи на духовниците здравеопазването на лекарите, образованието на учителите, разсъждението на интелектуалците, а председателските места - на възпитаниците на техническите университети."

13. Едно убедително свидетелство за тези драматични промени е обобщено в следната оценка на Робърт Хайлбронер (1989 г.) – коментатор, който в миналото обикновено не подкрепяше пропазарните позиции: “Съветският съюз, Китай и Източна Европа ни дадоха възможно най-ясното доказателство за това, че капитализмът решава по-задоволително важните проблеми на човечеството в сравнение със социализма, и колкото и несправедливо или безотговорно пазарът да разпределя стоките, той се справя по-добре от опашките по магазините при планираните икономики.”

14. Това не противоречи на схващането, че дори и Q_t да са равни на нула, обществото може да обръща по-голямо внимание на тези единични стойности (и да предпочете да отдели повече ресурси за това), отколкото на средните. При нормално разпределение на събитията и резултатите, чиято средна стойност е нула, може да се използва полегатата функция на обществената загуба. Но в този случай обществото ще процедира на базата на точна, а не на изопачена информация, т.е. представите и реалността ще бъдат еднакви. При действието на описания преди механизъм обаче те ще се разминават.

15. Вж. статията "Вероятността да не бъдеш приет в медицински университет е силно преувеличена", публикувана в Ню Ингленд Джърнъл ъф Медсин (New England Journal of Medicine, May 1, 1980).

16. Друг такъв пример е аварията на атомния реактор на Три Майл Айланд, щата Пенсилвания, през 1979 г. Средствата за масова информация представиха случая по такъв начин, че обществото прие, че вероятността част от ядрения реактор да се стопи е 10 % или най-малко 1 %, докато в действителност тя не беше по-голяма от 0,001 – 0,0001 %. Ако означим негативните външни ефекти, свързани с очакваното разтопяване на реактора, с X_a , и приемем, че $X_a=0,0001$, тогава забелязаните външни ефекти X при тази вероятност, ще бъдат $X_a (10^{-2})$ и временното изкривяване, представено от X_t , ще е 99 пъти по-голямо от реалната стойност X_a .

17. Вж. Ротман и Лихтер (1985 г.) в подкрепа на това становище.

18. Вж. приложение А за по-подробна информация по проблема за търсенето на дейности на непазарния сектор и как това търсене се влияе от представите за пазарните дефекти.

19. За повече информация за функцията на непазарното търсене и за взаимодействието ѝ с непазарното предлагане вж. приложение А.

20. Вж. приложение А за повече информация за функцията на непазарното предлагане.

4. **Непазарни дефекти: видове, източници и механизми на действие**

Начините на взаимодействие на описаните в трета глава характеристики на търсенето и предлагането на дейностите от държавния сектор са представени математически в приложение А. Тези взаимодействия могат на свой ред да се използват за анализиране на действителното равнище на търсените и предлаганите непазарни дейности, а също и на механизмите, посредством които търсенето и предлагането достигат или могат да достигнат състояние на равновесие. Този процес също е описан в приложение А. Настоящата глава разглежда осъществимостта на тези взаимодействия и начините, по които очакваното равнище на непазарни дейности може да бъде извлечено от тях.

Очакваното равнище на непазарни дейности (или алтернативните равнища, тъй като са възможни няколко положения на равновесие между търсенето и предлагането на дейности от държавния сектор) може да съдържа в себе си различни недостатъци от гледна точка на критериите за ефективност и разпределение, използвани във втора глава за оценка на пазарните резултати. Източниците и видът на непазарните дефекти са в също такава тясна и сложна връзка с дейностите от държавния сектор, както и разгледаните във втора глава източници и видове дефекти, свързани с пазарните дейности. Настоящата глава има за цел да представи непазарните дефекти по такъв начин, който да улесни сравнението им с пазарните дефекти, разгледани във втора глава.

Връзката между непазарното търсене и предлагане и равновесието между тях

Търсенето на непазарни дейности може да се разглежда като резултат от видимите пазарни дефекти, описани във втора и трета глава, както и от някои други свързани с тях параметри, които ще бъдат изложени по-нататък. По този начин съвкупното търсене на непазарни дейности като цяло или търсенето на отделни видове дейности (като въвеждането на мерки от държавата за опазване на околната среда, медицински грижи за възрастните хора и т.н.) ще нараснат в зависимост от степента на осъзнаване на съществуването на следните пазарни дефекти от обществото: външните ефекти от пазарните дейности са значителни, съществуваща висока степен на монопол при производството и продажбата на пазарна продукция; несъвършенствата на пазара се разпространяват, а печалбата от несправедливото разпределение е следствие от пазарните дейности. Ще припомним, че тези определящи или независими променливи се свързват с различни схващания за истинските източници на пазарните дефекти, разгледани във втора глава. Освен това някои от тези променливи също оказват влияние върху търсенето на непазарни дейности, а именно: равнището на националния доход, преобладаващият размер на данъчното облагане и разходите, свързани с непазарните дейности. Например с нарастването на националния доход и производство по принцип се очаква да се увеличи търсенето на непазарна продукция, както става в пазарния сектор при същите условия. С други думи, когато хората или икономиката като цяло получават или произвеждат повече, това нарастване ще стимулира и ще даде възможност за по-голямо търсене както на непазарни, така и на пазарни дейности и продукти. Това ще е валидно поне за някои видове непазарна продукция. Например, ако икономиката може да си го позволи, търсенето на обществени блага и квазиобществени блага (научни и космически изследвания, пътища и националната транспортна мрежа, и дори националната отбрана) вероятно ще се увеличи. Макар че това правило не може да се отнесе към търсенето на всички непазарни дейности (например с покачването на равнището на реалните доходи търсенето на преразпределителни социални програми може да намалее; също така екзогенните промени, като промени във външната заплаха за сигурността на страната, могат да имат силно неутрализиращ ефект върху нуждата от национална отбрана), именно тази взаимовръзка вероятно характеризира непазарното търсене като цяло¹. В икономическата терминология подходящата еластичност на търсенето на непазарна продукция е положителна, въпреки че стойността ѝ може да е по-голяма или по-малка от единица.

От друга страна, по-високите данъци и разходи, свързани с непазарните дейности, ще понижават нивото на непазарното търсене. Ако данъците се увеличат, хората по принцип ще са склонни да ограничат търсенето на непазарни дейности дотолкова, че ще започнат да разглеждат данъчната ставка като един вид данъчна цена, свързана с непазарните дейности. Ако

данъкоплатците осъзнаят връзката между нарастването на непазарните дейности и увеличението на данъците, те ще започнат да ограничават търсенето на допълнителни непазарни дейности.

Освен това с увеличението на единичните разходи за непазарна дейност (което например може да се прояви в промяна на голяма част от заплатите в сектора на държавните услуги) данъкоплатците (т.е. гласоподавателите) могат да ограничат търсенето на непазарни дейности. Например, ако нормата на държавните заплати нараства спрямо заплатите в непазарния сектор, обществената реакция ще замрази търсенето на непазарни дейности.

Така различни фактори, свързани както с представите за пазарните дефекти, така и с конкретните екзогенни условия, ще повишават непазарното търсене, докато други фактори ще го свиват.

На свой ред предлагането на непазарни дейности може да се разглежда като зависимо от конкретните характеристики на непазарното предлагане, описани в трета глава, както и от някои други производни или екзогенни променливи. Ако характеризираме предлагането на непазарни дейности чрез разходите за тяхното производство, то предлагането на непазарни дейности като цяло или на специфични видове дейности (като отбраната и регулативните функции на държавата) ще бъде по-високо, ако измерването на резултатите от тези дейности е извършено неточно. Когато качеството и количеството на продукцията са трудно измерими, изразходваните средства обикновено се увеличават. Излишъкът може да се разглежда като разхищение, дължащо се на липсата на дисциплина на разходите, каквато би наложило наличието на прецизен измерител.

Непазарното предлагане ще показва тенденция към нарастване и когато върху извършваните от държавата дейности не въздейства дисциплинационният ефект на конкуренцията както в държавния, така и в пазарния сектор.² В съответствие с разсъжденията в трета глава приемаме, че ефективността от непазарните дейности ще се повиши, ако съществуват паралелни дейности, които ги конкурират.

В заключение ще добавим, че ако технологията, прилагана в производството на непазарна продукция, е с висока степен на несигурност, което е характерно за повечето непазарни продукти, разгледани в трета глава, разходите на непазарното предлагане също ще бъдат високи. Технологичната несигурност може да доведе до осезаеми ниски резултати с цената на огромни разходи. От друга страна, ако несигурността се окаже полезна, т.е. ако продукцията е по-висока от очакваната според направените първоначално вложения, съществува вероятност компетентната непазарна инстанция да абсорбира или да увеличи изкуствено допълнителните си разходи. Типичните за непазарните институции организационни стимули ги предразполагат по-скоро към предварително използване на отпуснатите средства, отколкото към връщането им в хазната под формата на "разни постъпления". В резултат на това последствията от технологичната нестабилност върху разходите вероятно ще доведат до покачване на бюджетните разходи за провеждане на непазарни дейности.

Съществува също така вероятност споменатите при обсъждане на въпроса за търсенето производни променливи, а именно преобладаващото равнище на националния доход, данъчните ставки и разходите за работна сила при непазарните дейности да водят до увеличение на разходите по предлагането на непазарните функции.

Тъй като факторите, определящи непазарното търсене и предлагане, са многобройни и сложни по характер, вероятно и механизмът, чрез който двете се довеждат до състояние на равновесие, е също комплициран.

За коригиране на отклоненията между непазарното търсене и предлагане като цяло, както и между търсенето и предлагането на конкретни непазарни дейности се използва един традиционен, макар и често неефективен, политически механизъм. Например, ако непазарното търсене надхвърля предлагането, ще се появи тенденцията, макар и по всяка вероятност слаба, по силата на която финансовите и бюджетни процеси ще наложат по-високи данъчни ставки и

държавни разходи, като по този начин се даде възможност на непазарното предлагане да се увеличи, а търсенето на непазарни дейности съответно да бъде свито. Когато данъкоплатците осъзнаят, че задоволяването на нарастващите им потребности от непазарна продукция ще доведе до увеличаване на данъчното бреме, непазарното търсене ще се свие, макар и отново незабележимо.

И обратно, ако непазарното предлагане превишава търсенето, избраните държавни служители и политическите процеси като цяло ще бъдат склонни да намалят свръхпредлагането, като съкратят щатните таблици в държавния сектор, а може би и данъците. В резултат ще се прояви тенденция към ограничаване на непазарното предлагане и стимулиране на търсенето, като по този начин се постигне баланс помежду им.

Макар че това обяснение теоретизира и опростява процесите, които по принцип са по-сложни и трудно предвидими, то предлага един ефикасен механизъм за уравнивяване.

В заключение трябва да се обърне внимание на два момента. Първият от тях е, че механизмът за уравнивяване на непазарното търсене и предлагане не е ефикасен и надежден. Това е по същество политически процес, притежаващ характеристиките за политическото поведение неясни атрибути: признаци като изчакване, поставяне на препятствия, коалиции, взаимни услуги и други. В резултат състоянията на неравновесие между непазарното търсене и предлагане могат да продължат по-дълго. Дисбалансът може да е по-типичен за отношението между тях, отколкото балансът.

И второ, дори когато равновесието между непазарното търсене и предлагане е обичайно състояние, възможно е то да се характеризира с голяма степен на неефективност и несправедливост. Причината е в това, че непазарното търсене и предлагане, независимо дали са в състояние на равновесие или не, са по природа неефективни и несправедливи - с други думи, те вече предизвикват пазарни дефекти. По редица причини, описани по-преди, непазарното търсене може да бъде деформирано от неточностите на възприетите от обществото пазарни дефекти. Също така непазарното предлагане може и вероятно наистина води до загуба на ресурси поради технологичната нестабилност и различни неестествени организационни явления, характерни за непазарните административни институции. Непазарното предлагане може също така да е свързано и с неправилно разпределение на печалбите и разходите в резултат на нормалните действия при политика на групови интереси.

Така, както недостатъците на пазара са пряк резултат от характеристиките на пазарното търсене и предлагане, така и непазарните дефекти в дейността на правителството са пряко свързани с характеристиките на непазарното търсене и предлагане. Следователно изборът между пазара и правителството се свежда по същество до избор между несъвършени алтернативи.

Видове непазарни дефекти и причините за тях

От отличителните характеристики на непазарното търсене и предлагане произтичат четири основни източника и вида непазарни дефекти. Тъй като тези дефекти са залегнали в условията, определящи търсенето и предлагането на дейности от държавния сектор, съществува вероятност те да се проявят независимо от момента, в който се установява равновесие между търсенето и предлагането.³

Разминаване между разходи и постъпления: излишни и нарастващи разходи

Основната и неизбежна причина за непазарните дефекти лежи в основата на онези обстоятелства, които преди всичко поражда необходимостта от непазарните дейности. Колкото и несъвършено да го правят, пазарите свързват разходите за производството или осъществяват дейност по отношение на приходите, които го поддържат. Тази връзка се осъществява от определената цена за предлаганата на пазара продукция, заплащана от потребителите, които могат да избират дали и какво да купят. Непазарните дейности премахват тази връзка, тъй като приходите, с които те се поддържат, са с неценови произход, а именно от данъци, дотации или

други постъпления с неценови характер, предоставяни на държавата или на други непазарни институции освен нея.

Така отсъствието на тази изключително важна връзка разделя потребността и стойността на непазарната продукция и разходите за нейното производство. Разминаването между тях означава, че неправилното разпределение на ресурсите може да достигне огромни мащаби. Когато приходите, поддържащи дадена дейност, нямат нищо общо с разходите по нея, има вероятност да се използват повече ресурси, отколкото са необходими за нейното производство, или предлагането ѝ да превиши количеството, оправдано от гледна точка на пазарния дефект, послужил преди всичко като причина за нейното предприемане. Неефективността се насърчава, тъй като е нарушена връзката между разходите по дадена дейност и приходите, които я поддържат.

Независимо от това дали икономическата политика приема формата на регулиране, администриране на трансферните плащания или на непосредствено производство на обществени блага, непазарните дейности проявяват тенденция към реализирането на излишни разходи (Х-неефективност) - т.е. производство, осъществявано в *границите* на производствените възможности, и към нарастване на разходите във времето. Ако съществуват технологични възможности за намаляването на разходните функции, за повишаване на производителността или за реализиране на икономии от мащаба, е по-вероятно те да бъдат пренебрегнати или по-малко вероятно да бъдат използвани напълно от непазарния сектор, отколкото при пазарните дейности. Промените са трудни, разходите при липсата на такива промени са ниски, а възможната полза от осъществяването им е несигурна. Резултатът е непазарен дефект под формата на технически неефективна продукция и излишни разходи. Нещо повече, напълно възможно е тези недостатъци да нараснат значително с времето.⁴

Причините за тези непазарни дефекти лежат в основата на характеристиките на търсенето и предлагането, свързани с непазарната продукция. С нарастване на общественото съзнание за недостатъците на пазара търсенето на компенсиращи действия става все по-настойчиво. Недоволството от съществуващите обстоятелства може да доведе до погрешно възприемане на причината като пазарен дефект вместо нещо по-неуправляемо, каквито са например генетиката, законите на физиката или социологическите проучвания на маргинализма. На политическата сцена често се трупат дивиденди, като се повдигат проблеми и след това привидно се предприемат мерки. Така могат да се оправдаят редица дейности, чиито цели са практически неосъществими. Целите може да са вътрешно противоречиви - например всички ученици да постигнат средно равнище при четене или да се минимизира времето, през което хората са безработни, а същевременно се максимизират техните доходи или да се осигуряват чуждестранни помощи в зависимост от нуждите като едновременно с това се стимулира и трайното развитие. Или пък се определят цели, за чието реализиране не съществува технология, като например да се осигури престижна работа на хора с нисък коефициент на интелигентност или да се обучат за проектанти хора с коефициент на интелигентност, равен на 70, или в рамките на един нереалистично кратък период да се открие лекарство срещу рака и СПИН.⁵ В резултат на това на *всяко* равнище на непазарната продукция, по-голямо от нула, могат да възникнат излишни разходи.⁶

Излишни разходи могат да възникнат и в резултат от трудността при измерване на продукцията и произтичащата от това необходимост и благоприятна възможност за да се поставят пред институцията цели, които могат да се окажат твърде далеч от първоначалните - а именно вътрешните норми, които започват да се приемат като заместители за непазарна продукция.⁷ Ефектът, който вътрешните норми оказват за раздуване на разходите, може да е траен, тъй като непазарните дейности не се извършват в условията на конкуренция. Или пък излишните разходи могат да се повишат с времето, защото липсва един надежден механизъм за прекратяване на дадено непазарно производство. По този начин ръководството на тези институции ще има възможност да работи за пълното осъществяване на вътрешните цели.

Тези, които са отговорни за пазарните дейности, обикновено имат интерес да разширяват производството и да намалят разходите с времето поради наличието на възможност за

допълнителна печалба или на реална или потенциална конкуренция. За разлика от тях тези, които са отговорни за непазарното производство, могат да бъдат подтикнати към увеличение на разходите (например за работна сила) или към разширяването на производството дори когато допълнителната стойност е по-малка от допълнителните разходи (като в случая с държавната телевизия в Западна Германия, която видимо се опитваше да увеличи не нетните, а брунтните си постъпления), в резултат на което възникват излишни разходи, които нарастват с времето.⁸ Тази склонност към излишни и нарастващи разходи е описана от директора на Организацията на ООН по изхранването и селското стопанство, който при напускането каза по повод на собствената си организация: "80% от бюджета ѝ са предназначени за издържането на многочислен и централизиран административен апарат в Рим, 11% за публикации, които никой не чете, и останалите 9% са за организиране на събрания и за пътни разходи, които са напълно излишни."⁹

Подробностите в този пример може би са крайни, но като обща картина той вероятно се отнася за голяма част от непазарните институции и дейности. Подобни обвинения, в някои случаи дори и по-шокиращи, се отправят към ЮНЕСКО (Организацията за образование, наука и култура към ООН), които трябваше да послужат за оправдание на оттеглянето на членството на САЩ, Великобритания и някои други страни. Възникването на съществено нарастване на разходите по проектите от обществения сектор беше изследвано подробно и документирано. Например, действителните разходи за основните оръжейни системи, разработени през 50-те, 60-те и 70-те години, надхвърлиха първоначалните разчети съответно с 90%, 40% и 30%. Подценяването на действителните разходи през 80-те години е почти толкова, колкото през 70-те. Разходите за изграждането на други проекти от обществения сектор (магистрала, обществени сгради и водни съоръжения) също нарастват значително от момента на започването им до тяхното приключване. Все пак трябва да се отбележи, че при изпълнението на някои проекти от частния сектор в пазарната сфера - като например големи строителни обекти или електроцентрали - разходите до тяхното завършване нараснаха дори повече, отколкото при проектите от обществения сектор.¹⁰

Вътрешни норми и организационни цели

Всички действащи институции се нуждаят от точно формулирани стандарти за осъществяване на своята дейност. Това изискване произтича не толкова от необходимостта да се обоснове публично дейността на дадена институция, колкото от конкретните проблеми, свързани с вътрешното ѝ ежедневие управление и функциониране: оценяване на персонала; определяне на заплатите, повишения и допълнителни премии; сравняване на отделните подразделения на организацията за подпомагане на управлението при разпределяне на бюджетните средства, канцелариите, местата за паркиране и т.н.¹¹ При отсъствието на показатели за оценяване на непосредствените резултати като поведението на потребителите, пазарните дялове и ориентира на приходите и разходите, с които разполага пазарният сектор, обществените организации трябва да изготвят собствени стандарти. Именно тези стандарти ще наричам по-нататък *вътрешни норми*: действащите в рамките на непазарната организация цели, с помощта на които се направляват, регулират и оценяват резултатите на организацията и нейния персонал. Използвам ги като синоними на частните организационни цели, тъй като те (най-вече или най-малко в допълнение на обществените цели, формулирани в отговорностите на тези организации) определят мотивацията в поведението на отделната личност и на целия колектив в организацията. Така обществените институции имат частни вътрешни цели, които определят или оказват влияние върху действителната дейност. Тази система на награди и наказания представлява това, което Ароу нарича "вътрешен вариант на ценовата система".¹² Вярно е, разбира се, че и пазарните организации трябва да разработят свои вътрешни стандарти, с помощта на които да регулират същите ежедневни функции, необходими за управлението на всяка организация. Но тук има съществена разлика. Вътрешните стандарти на пазарните институции са свързани, макар и непряко, с изискванията на пазара, с реакцията или очакванията за поведението на потребителите и с приноса им за спазване на основните ориентири на фирмата. Продажбите, постъпленията и разходите влияят съществено върху вътрешните стандарти на пазарните организации. При тях вътрешният вариант на ценовата система трябва да е свързан с външната ценова система. Ако са откъснати едни от други, оцеляването на организацията ще бъде застрашено от реакцията на потребителите, конкуренцията, акционерите и потенциалните съперници дори и при несъвършените пазари. Положението на непазарните институции е по-различно, тъй като характеристиките на търсенето и предлагането на тяхната продукция са различни. Често е много трудно да се определят критериите за оценяване на дадена продукция поради отсъствието или

ненадеждността на обратната връзка и сигналите, получени от "потребителите". Затова вътрешните стандарти на непазарните организации не могат да бъдат извеждани от тези източници. Освен това, тъй като в непазарния сектор обикновено не съществува конкуренция, отслабва и стимулът, който тя създава за разработването на вътрешни стандарти, контролиращи разходите.

При тези условия непазарните институции често разработват вътрешни норми, които не са ясно или надеждно свързани с видимите обществени цели, поставени пред тях.

Формално вътрешните норми или организационните цели стават част от функциите на полезността, към максимизирането на която се стреми персоналет на организацията. Оттук вътрешните норми влияят върху резултатите от непазарния сектор така предсказуемо и отчетливо, както външните ефекти влияят върху пазарните резултати. И в двата случая различието произтича от разминаването между действителните и обществено предпочитаните резултати. Съществуването на външни ефекти означава, че част от *обществените* разходи и ползи не са били включени в изчисленията на вземащите решения в *частния* сектор. Наличието на вътрешни норми означава, че "частните" или *организационните* разходи и ползи вероятно имат решаващо значение в разчетите на вземащите решения в *обществения* сектор. Докато външните ефекти заемат централно място в теорията за пазарните дефекти, вътрешните норми, т.е. това, което става в рамките на административния апарат, мотивира неговите действия и влияе върху дейността му, представляват ядрото на теорията за непазарните дефекти.

В контекста на пазара, в резултат от външните ефекти, кривата на общественото търсене е по-висока или по-ниска от кривата на пазарното търсене в зависимост от това дали те са съответно положителни или отрицателни. Резултантното равнище на пазарната продукция ще бъде под или над нивото на социалната ефективност; следователно се наблюдава случай на пазарен дефект.¹³ В контекста на непазарния сектор вътрешните норми повдигат кривата на предлагането на организацията - т.е. изкуствено завишават организационните разходи - над технически възможното ѝ равнище, което от своя страна води до излишни съвкупни разходи, до по-високи разходи за единица продукция и до по-ниско ниво на действителна непазарна продукция, отколкото е социално ефективно. Следователно тук също имаме случай на непазарен срив.¹⁴

Дали непазарният дефект, произтичащ от вътрешните норми, е по-голям или по-малък от непазарния дефект, произхождащ от външните ефекти, е интересен и важен въпрос, на който няма задоволителен отговор. По принцип непазарният сектор отчита външните ефекти при определянето на общественото търсене и затова се доближава повече в това отношение до ефективното равнище на производството.¹⁵ Но това става за сметка на вътрешните норми, които се проявяват на страната на предлагането. Те се отразяват в изкуствено завишените съвкупни разходи, които изместват непазарния сектор от социално ефективното равнище и начин на производство. При сравняване на последствията от вътрешните норми и външните ефекти отговорът на въпроса кой дефект е по-голям - непазарният или пазарният - зависи от това дали изкривяването на предлагането, причинено от вътрешните норми при непазарното производство, е по-голямо или по-малко от изкривяването на предлагането, предизвикано от външните ефекти при пазарното производство.

Какво определя специфичните вътрешни норми, които дадена непазарна организация е възприела? Съществуват три различни хипотези, които предлагат приемливи отговори.

Според едната хипотеза вътрешните стандарти се основават на нормите, които в момента на създаването на организацията, са изглеждали приемливи заместители на завършения продукт, който тази организация трябва да произвежда.¹⁶ След това те могат да бъдат оформени като организационни ръководства - стандартни оперативни процедури, които първоначално се одобряват, а впоследствие се запазват като основен критерий за измерване на резултатите на организацията. Например вътрешните норми за увеличаване на бюджета могат да възникнат в момента на създаването на непазарната организация, защото новата организация трябва да наеме

персонал и да закупи съответна апаратура, за да изпълнява възложените ѝ функции. Чрез простия инерционен процес променливата-заместител (увеличеният персонал и бюджет), която е била от съществено значение при създаване на конкретната непазарна институция, по-нататък се приема и запазва като удобен показател за дейността на организацията.

Въпреки че пазарните организации също създават стандартни оперативни процедури, те трябва като цяло да издържат на проверката на пазара. Ако разходите по спазването им надвишават разходите на промяната им, пазарният натиск ще предизвика промени. Стандартните оперативни процедури на непазарните организации трябва да издържат на друг вид изпитание. По принцип, за да се осъществи промяна, е необходимо разследване в Конгреса или някакъв скандал, но те обикновено се случват рядко и са ненадеждни, тъй като често не са свързани с дейността на организацията.

Според друга хипотеза се подбират определени вътрешни норми, които максимално увеличават дохода (и непаричните премии) на ръководни членове на организацията. Например поголемите бюджети, както и административните въпроси, тясно свързани с интересите и правомощията на определени комисии в Конгреса, обикновено означават по-голям брой работни места във висшата изпълнителна власт на федералните ведомства. По същия начин често срещаните в държавните учебни заведения вътрешни норми, според които има враждебно настроение към най-новите технологии, всъщност защитават уменията, работните места и доходите на старшите преподаватели. Тази хипотеза е близка до възприетото становище в литературата за обществения избор.¹⁷ Според третата хипотеза появата на някои вътрешни норми е свързано с очаквано нарастване на ползите за група избиратели, успели да спечелят на своя страна дадена непазарна институция. Често се оказва, че тя е била създадена с цел да контролира същата тази група избиратели.¹⁸

Специфични организационни принципи

Кои са тези специфичните вътрешни норми, които често съпътстват непазарните дейности и водят до непазарни дефекти?

1. Увеличаване на бюджета ("*повече е по-добре*")

При отсъствието на печалба като критерий за мотивацията и оценката на резултатите непазарната институция може поне тихомълком да приеме за своя основна вътрешна норма размера на бюджета си. Тогаво дейността на персонала и подотделите ще се оценява от гледна точка на приноса им към увеличаването на бюджета или на това как са спомогнали да се предотвратят бюджетни съкращения. Разработват се стимули за поощряване на онези, които са "обосновали, а не съкратили разходите". Тази характеристика бе използвана по повод на Министерството на отбраната на САЩ и военните служби, но със сигурност не се отнася само за тях.¹⁹ Например, обичайна практика както в правителствените, така и в щатските организации е към края на всяка отчетна година да се полагат отчаяни усилия, ако не могат да похарчат останалите им за текущата година парични средства, то поне да ги обвържат с договори. Това е типичният страх на всяка институция, че наличието на неизразходвани средства и тяхното задължително връщане в държавната хазна ще доведе до съкращаване на средствата, предназначени за следващата бюджетна година. Предприетите от компетентни държавни чиновници и контролори мерки за пресичане на тази практика чрез забрана за поемане на непропорционално големи задължения в края на годината бяха неутрализирани от ръководствата на организациите, които побързаха да обвържат средствата още преди да бъдат определени каквито и да са крайни срокове. Както отбелязва един наблюдател, коментиращ мотивацията в действията на военните служби: "Благосъстоянието на всяка служба се измерва с бюджета ѝ."²⁰ Макар че без допълнителни уточнения това становище е несправедливо и неточно, то все пак съдържа и малко истина.

По този начин в резултат от въвеждането на размера на бюджета като вътрешна норма, вероятно ще се деформира равнището на дейност на организацията - с други думи, ще се яви непазарен дефект при производството на обществено оптимални резултати.²¹

Вариантите на вътрешните бюджетни норми могат да доведат до подобни непазарни дефекти. Например според някои сведения директорите на германската държавна телевизия и на държавната телефонна мрежа твърдели преди години, че най-важната им цел е да увеличат тарифите и продажбите, за да нараснат максимално *брутните* им приходи. Това те обяснили с необходимостта да "се финансира бъдещият им растеж".²² Ако вътрешният критерий за резултатите е максималното увеличаване на приходите, производството ще нарасне, ако пределните приходи са положителни. Това от своя страна отново ще доведе до обществено неоправдани и неефективни резултати, т.е. до непазарен дефект.

Друг вариант на вътрешната бюджетна норма е равнището на заетост в организацията. Обществена институция, която не иска или не може да си постави за цел максимизирането на печалбата, може да се опита да максимизира персонала си. Например Бритиш Рейл, един от национализираните индустриални отрасли и сред първите шест най-големи работодатели във Великобритания, работи непрекъснато под силния натиск на профсъюзите за поддържане на високо равнище на заетост и избягване на т. нар. излишни разходи. При тези обстоятелства наемането от директорите и началниците на бригади на повече работници от необходимото, се превърна дори в добре възнаградена практика. Организацията преследва висока заетост за единица услуга - т.е. противоположния на високата производителност на работната сила показател, което отново води до непазарен дефект. Пълна противоположност на това са Японските национални железници (ЯНЖ). През 1991 година, четири години след като японският парламент приватизира ЯНЖ, заетите в железопътната система бяха съкратени с 28% - от 277 000 през 1987 година на 200 000 - въпреки съществуващата в Япония традиция за доживотна заетост на всеки работещ.²³

2. Технологичен прогрес ("новото и сложното е по-хубаво")

Често съвместима с вътрешната бюджетна норма е нормата за прогресивна, модерна, сложна или висша технология.²⁴ Непазарните организации, чието първоначално създаване се обосновава със съществуването на една или повече от осъзнатите причини за пазарен дефект, могат да поставят за цел па своята дейност техническото качество. Медицината например може да се ориентира към равнище на здравеопазване, сравнимо само с качеството на "Кадилак". А във военната област понякога се налага принудителна тенденция към разработване на следващо поколение по-сложно въоръжение. Явното обсъждане на въпроса дали тези технически постижения оправдават допълнителните разходи се смята за неуместно, тъй като съответните организации или не са създадени с цел максимизиране на нетните приходи (в случая с болниците), или въобще нямат приходи, тъй като произвеждат обществени блага (в случая с военните служби).²⁵

Пример за това е закупуването от Британската национална здравна служба през 60-те години на спринцовки за еднократна употреба, още при създаването им. Предполагаше се, че това нововъведение ще има редица предимства. Едва по-късно беше демонстрирано, че многократното използване на обикновените спринцовки всъщност се съпровожда с еднакви или по-малко на брой инфекции, и то при по-ниски разходи.²⁶

Разработването на нови системи, съдържащи в себе си най-новите постижения на технологиите, се възприема като императив, особено, макар и не изключително, във военната област. Както отбелязва един специалист, "във военновъздушните сили модерната технология се е превърнала в елемент на професионалната етика".²⁷ Технологичната етика не ограничава влиянието си само в сферата на военновъздушните сили. Организационният натиск за усложняване, усъвършенстване и технологично обновяване играе съществена роля в процеса на

внедряване и на други услуги. Свърхмодерните ядрени самолетноносачи са също толкова добра илюстрация за това, както и бомбардировача Б-2 или съвременните изстребители.

От същия императив е просмукана и законодателно насърчаваната американска космическа програма. От закрепената със закон функция на НАСА за "запазване ролята на САЩ на лидер в авиационните и космическите науки и технологии" имаше само една крачка до разработването на нови и сложни технологии във вътрешна норма на тази институция²⁹, без значение дали това ще бъде ефективно или не.

Въпреки че вътрешна технологична норма съществува не само във военната област, в нейния случай тя изглежда напълно правдоподобна и обоснована. Причината за това е, че военните организации за разлика от другите държавни институции трябва постоянно да следят потенциалните предимства, които противникът им може да постигне, ако в резултат на новата технология той повиши относителната си военна мощ. За да предотвратят тази възможност, военните власти обръщат особено внимание на технологичното превъзходство. Въпреки че е обяснимо, това може да има и противоположни на очакванията последици, проявяващи се не само в прекомерния стремеж към новото и сложното, но и в упоритото противопоставяне на простото и вече известното. По време на войната във Виетнам най-ефикасно се оказа използването на модифициран турбовитлов товарен самолет с голяма продължителност на полета и ниски минимални скорости като платформа за изстрелване на управляеми снаряди и въздушна батарея. Въпреки това за превръщането на идеята за този "боен кораб" в реалност бяха необходими пет години, главно поради съпротивата на военните служби срещу това, което те смятаха като крачка назад в технологично отношение.

Разбира се, съпротивата срещу новите технологии също води до незапазен дефект. Например, част от американската образователна система се противопоставя дори на експерименталното приложение на такива нови технологии като например прожектиране на видеофилми пред големи класове, обучение с помощта на компютър и други, които биха могли да ограничат търсенето на учители. Наистина поведението на образователната индустрия често е обратно на максимата "новото и сложното е по-хубаво". Макар че принципът "простото и познатото е по-добро" може да е за предпочитане, неговото строго прилагане може да има също толкова отрицателно въздействие върху крайните резултати. Съпротивата на образователния сектор срещу технологичния прогрес е подобна по качество, макар и в обратна посока, на често безкритичния ентузиазъм на военните към технологиите. И в двата случая частната цел на организацията, т.е. нейна вътрешна норма, води до незапазен дефект.

3. Получаване и контрол на информация, ("по-добре е да знаеш това, което другите не знаят")

Друга вътрешна норма, която може да допълни или да измести разгледаните по-рано, е придобиването и контролът на своевременно информация. Често в непазарните, както и в пазарните организации информацията веднага се превръща във влияние и сила.³⁰ В този смисъл информацията е производна или междинна вътрешна норма - тя е организационен критерий, чиято тежест зависи от действителната или предполагаемата му връзка с нарастването на влиянието на институцията. Следователно информацията става ценна сама по себе си - вътрешна норма за ръководство и оценяване на резултатите на персонала.

Придобиването и контролът на информацията може да бъде от особено важно значение като цел за организации, участващи във външната политика, тъй като вече съществуват фактори, ограничаващи използването на другите вътрешни норми, като например нарастването на бюджета или техническия прогрес. Пример за това е системата на Националния съвет за сигурност (НСС) и Комитета на четиридесетте като средство за събирането на изключителна информация, а оттук и за значителното нарастване на влиянието на НСС през периода от 1968 до 1973 година. Кариерата на членовете на съвета започва да зависи от способността им да разбират и да се приспособяват към стимулите, създавани от тази вътрешна норма. Служителите на НСС демонстрираха успешно

умението си да събират и пазят нова информация за частно ползване на НСС, и особено на своя шеф при взаимоотношенията му с президента и дипломатическите служби. Всичко това стана възможно благодарение на организационните и процедурните промени в Белия дом. Събирането на съответната информация и контролът върху нея с такава цел се превърна в самоцел и вътрешен критерий, мотивиращ поведението на персонала на НСС.

Ефектът от въвеждането на тази вътрешна норма не толкова върху относителния статут и влияние на НСС и на Държавния департамент, колкото върху водената външна политика, е неясен и спорен въпрос. Възможно е тя да доведе до неуспехи в непазарния сектор, тъй като не е ясно свързана с декларираната цел и на двете организации - а именно успешното осъществяване на външната политика.

Този пример илюстрира едно всеобщо явление в непазарните организации и особено в държавните, които са най-големи по размер. На политическата сцена във Вашингтон статутът и влиянието на служителите в Белия дом, в държавните министерства, на техните секретариати и висш състав често зависят и се проявяват чрез способността им да събират, проверяват и внимателно да пропускат информация, отнасяща се до текущите планове на правителството. Независимо дали въпросът засяга данъците, дефицита, контрола над въоръжаването, енергетиката или здравеопазването, достъпът и контролът над информацията обикновено са сред най-важните критерии, използвани при оценяване на персонала и отделите от началниците им. Важен инструмент на бюрократичната политика на непазарните организации е както да се използва, така и да се предотвратява изтичане на информация.³¹ Затова на ефективното прилагане на вътрешната информационна норма може да се придава по-голяма тежест, отколкото на ефективното ръководство на дейността на организацията.

Веднъж установени, специфичните видове вътрешни норми, разгледани дотук, както и някои други се превръщат в част от структурата от стимули, на която реагират служителите на компетентните непазарни институции. Отделни членове на административния апарат могат и обикновено наистина са водени от искреното желание да изпълняват съвестно и професионално своите задължения. Но върху поведението им влияят вътрешните норми, определящи поведението на организация, към която принадлежат, което често води до непазарни дефекти.

Като свързвам тези конкретните вътрешни норми с дейността на непазарния сектор, не искам да кажа, че те не съществуват в пазарната дейност. Тъй като всички съществуващи пазари се характеризират с повече или по-малко несъвършена конкуренция, характерните особености на непазарните дейности важат в някаква степен и за пазарните дейности. Но тяхното влияние вероятно е доста по-ограничено. Ценовата конкуренция между фирмите и продуктите, както и конкуренцията в самата фирма между стремящите се към кариера, обикновено ограничава ефекта на вътрешните норми за изкуствено раздуване на разходите при пазарните дейности в сравнение с непазарните дейности. Пазарните организации не биха могли да оцелеят, ако вътрешните им норми не допринасят за ефективността им или поне не я намаляват.

Какво можем да кажем в заключение за разликата между вътрешните норми, свързани с непазарното производство, и външните ефекти, свързани с пазарното производство? Докато външните ефекти от пазарния сектор са разходи и ползи, които се реализират от обществото, но не се получават или плащат от производителите, то вътрешните норми, свързани с непазарната продукция, са обикновено ползи, които облагодетелстват производителите и се плащат от обществото като част от разходите за непазарното производство. Следователно вътрешните норми водят до покачване на разходите и изместването на функцията на предлагането нагоре. Нещо повече, ако непазарните организации успеят да изградят лобистки групи в Конгреса и сред обществото, които ще бъдат пряко облагодетелствани, тези изменения вероятно ще нарастват с времето.

Така вътрешните норми стават елемент на частните цели на производителите: частни в смисъл, че основната им цел ще бъде задоволяване на специфичните интереси на производителя на непазарната продукция, а не изпълнението на възложените им от обществото функции. Такива вътрешни норми и частни цели са често твърде различни от желаните от обществото продукти и са също толкова присъщи и значими за непазарните дейности, колкото външните ефекти за пазарните дейности.³²

Производни външни ефекти

Държавната намеса за коригиране на пазарните дефекти може да предизвика непредвидени странични ефекти в области, които често са извън сферата, към която е насочена държавната политика. Наистина съществува голяма вероятност да се появят подобни производни външни ефекти, тъй като държавата обикновено действа чрез големи институции, като използва груби средства, чиито последици са значителни и трудно предсказуеми. Както казва една руска поговорка, "Когато слоновете кихат, останалите животни се разболяват от пневмония".

Непредвидените странични ефекти от непазарните дейности са подобни, но не еднакви с външните ефекти от пазарните дейности. Последните са странични ефекти (предвидими или не), които производителите не могат да уловят, когато предоставят ползите, или които трябва да заплатят, когато те поразят разходи.³³ Производните външни ефекти в непазарната сфера са странични ефекти, които не се реализират от институциите, отговорни за създаването им, и следователно не засягат нейните разчети и поведение.

Вероятността да се появят външните ефекти се засилва и от характеристиките на търсенето и предлагането, свързани с непазарната продукция. Силният политически натиск, целящ намеса в непазарната сфера, може да предизвика реална необходимост от действия, преди да има подходяща информация или достатъчно време, за да се обмислят възможните странични ефекти. Освен това вторичните външни ефекти се проявяват обикновено със закъснение. Така липсата на далновидност у политиците и силното омаловажаване на времевите аспекти ги предразполагат да пренебрегват потенциалните външни ефекти. И накрая, често неточно формулираните характеристики на количеството и качеството на непазарната продукция ограничават мотивацията, както и средствата за задълбочено обмисляне на потенциалните и нежелани странични ефекти.

Разбира се, анализът на приходите и разходите се опитва да отчете тези външни ефекти, например като включва в разчетите на очакваните бъдещи ползи от проекти за изграждане на водноелектрически централи контрола върху наводненията, напояването, захранващите производства и електрическата енергия. Но ограниченията на тези анализи са многобройни и добре известни, което се дължи отчасти на непредвидимостта на някои от страничните ефекти.³⁴

Вторичните външни ефекти са трудно предвидими, тъй като последиците от мерките на обществената политика могат да са твърде далеч от набелязаната цел. Например, когато Агенцията за опазване на околната среда определи допустимите норми за шум, за да компенсира неуспеха на пазара да отчете тези външни ефекти, не беше предвидено, че това ще доведе до обтягане (т.е. до разходи) на външнополитическите отношения на САЩ с Франция и Великобритания относно свръхзвуковия пътнически самолет "Конкорд". Не се очакваше (въпреки че вероятно е трябвало да се отчете), че наложеното през 1973 година ембарго върху износа на соя за Япония ще засегне преговорите за американските военни бази на острова. Игнорираше се до голяма степен и негативното влияние на прокламирания дълго време принцип "Купувай американското" - както и на други търговски ограничения, отново вероятно базиращи се на необходимостта от правителствена намеса за компенсиране на недостатъците на пазара - върху способността на държавите длъжници да обслужват външния си дълг, макар че то е относително пряко следствие. Подобен пример е и решението на САЩ през 1984 година да наложи

"доброволните" ограничения на Бразилия и Южна Корея за износ в САЩ на стомана и други готови продукти. Целта на тази политика е да облекчи безработицата в стоманодобивните райони на щатите Пенсилвания и Индиана. Произтичащият от тази мярка външен ефект е намалената способност на двете държави да обслужват външния си дълг, което влоши портфейла на американските банки кредиторки.

Друг пример за произведен външен ефект е общественото регулиране на комуналните услуги. Обикновено допустимите печалби се изчисляват на базата на възвръщаемостта от капитала с цел задържането на цените по-близо до пределните разходи, като по този начин се преодолее един от източниците на пазарен дефект. Но производният външен ефект често се явява непредвиден резултат. Регулираните комунални услуги могат да реагират чрез неефективно заместване на капитал с работна ръка, за да се вдигне допустимата норма на печалбата.³⁵ Произтичащият от това непазарен дефект може да е равен или по-голям от пазарния дефект, който е трябвало да бъде преодолян чрез регулативните мерки.

Естествено вторичните външни ефекти могат да бъдат не само отрицателни, но и положителни. Изграждането на бариера в протока Веере в Северно море за безопасността на населението в областта Зееланд в Холандия доведе не само до унищожаването на колонии от миди и скариди, но сложи началото и на развъждане на пъстърва; не само доведе до прекратяването на океанския риболов, но и до началото на развитието на воден туризъм с малки плавателни съдове в новото езеро Веере. По времето, когато се е вземало решението за изграждане на бариерата при Веере, никой от тези ефекти не е бил предвиден.³⁶

Всички тези примери представляват вид на непазарен дефект - външни ефекти, били те отрицателни или положителни, произтичащи от мерките на държавната политика, насочени към компенсирането на съществуващ пазарен дефект. Другата обща черта между тях е, че те не са били предвидени по времето, когато са били предприети. Ясно е, че изборът на определена политика би се подобрил, ако в процеса на анализ и вземане на решение можеха да се отчетат тези външни ефекти.³⁷

Несправедливо разпределение

Както споменахме по-преди, съществува широка гама от възможни норми за оценка на справедливостта или честността. Да вземем например големите разлики и несъответствия в резултат от тълкуването на справедливостта според всеки един от следните критерии: справедливостта, взета като равенство в предоставените възможности, като равенство в резултатите, като съвършено равенство в резултатите, освен ако разминаването между тях не е важна предпоставка за гарантиране на предимство за необлагодетелстваните;³⁸ справедливостта като категоричен императив, според които всяко индивидуално или лично действие е несправедливо, освен ако може да се приложи като основна максима, която да ръководи поведението на други хора; справедливост в смисъла на хоризонтална справедливост (еднакво третиране на хората с еднакво положение в обществото), в смисъла на вертикална справедливост (третиране на хората различно в съответствие с различното им положение в обществото), справедливостта от гледна точка на Маркс ("от всекиго според възможностите, на всекиго според потребностите") или според Стария завет ("око за око"), или според Новия завет ("обърни и другата буза").

Макар някои от тези критерии са формулирани като наказание (разходи), а други като възнаграждение, всички те отразяват основни различия в гледната точка. Естествено наказанието е отрицателно възнаграждение и принципът "око за око" е логически близък по значение с принципа "на доброто отвърни с добро". Сред всички тези стандарти вертикалната справедливост получи може би относително най-голямо внимание през последните три десетилетия. Това намери израз в разрастването на организациите и законодателството, които се опитват да осигурят защита или подкрепа за особено уязвими или затруднени хора поради старост, недъгавост, етническа принадлежност или пол.

Пазарните дейности могат и действително пораждаат несправедливо разпределение според някои, а вероятно и според повечето от тези критерии. Макар и не толкова очевидни, но въпреки това чести са случаите, при които непазарните дейности, насочени към преодоляването на несправедливо разпределение или компенсирането на други недостатъци на пазара, сами пораждаат несправедливо разпределение. Случаите на несправедливо разпределение, които произлизат от непазарни дейности, са често свързани по-скоро с власт и привилегии, отколкото с доходи и богатство.

Мерките на държавната политика - без значение дали са насочени към коригиране на несправедливостта в разпределението, към регулиране на промишлеността (поради външните ефекти или нарастващата възвръщаемост), към производството на обществени блага или към преодоляването на пазарните несъвършенства - дават в ръцете на едни хора власт, която те упражняват над други. Независимо от това дали конкретните пълномощия се изпълняват от социалния работник, от ръководителя на програмата за подобряване на благосъстоянието, от митническият инспектор или човекът от областта на комуналните услуги, от ревизора на ценни книжа или от банковия агент, властта съзнателно и неизбежно се предоставя на едни и се отказва на други. Властта може да се упражнява със скрупули, страст и вещица, макар че е възможен и обратният случай. Тя може да подлежи на проверки и отчети в зависимост от закона, административните процедури, информационните средства и други политически и социални институции, въпреки че тези ограничения могат да се окажат неефективни.

Във всеки случай подобно преразпределение на властта създава условия за несправедливости и злоупотреби. Един вид злоупотреба е корупцията - например даване на подкупи за получаване на договори с чужди правителства за износ на оръжие или други контролирани стоки или разрешения за внос, или определяне на благоприятни валутни курсове за роднини, приятели или сътрудници на компетентните служебни лица или политици, действащи по свое усмотрение. По-малко очебийни примери на несправедливост могат да произтичат от решения на властите от социалната сфера при класифициране на случаите и предоставянето или от казането на помощ на самотни майки с непълнолетни деца или на стари хора. Анекдотите, отразяващи различни капризи, извращения и несправедливост, свързани с програмите за подобряване на благосъстоянието, са твърде многобройни, за да бъдат разказани, и прекалено неточни, за да се изведат точни заключения.

Някои конкретни случаи на държавна политика, насочена към преразпределение на доходите, несправедливото разпределение на властта, произтичащо от делегирането на права, могат да се избегнат посредством въвеждането на един последователен, обективен и автоматичен механизъм за преразпределение. Но дори и въведената за тази цел силно прогресивната данъчна система оставя достатъчно възможности на финансовите ревизори да вземат субективни решения и - следователно - да упражняват власт. Същото важи и за споменатите по-горе програми за преразпределение на разходите.

Не е нужно да се приписват по-малко хуманни подбуди на ръководителите на обществени програми, за да се твърди, че усилията за преодоляване на една несправедливост могат да породят друга, или че несправедливото разпределение може да бъде резултат от усилия, насочени към преодоляването на други пазарни дефекти освен тези при разпределението. Например наземните ракети, които трябва да осигуряват общата национална сигурност, могат да изложат населението от района, където са разположени, на много по-голям риск, отколкото този за нацията като цяло. Вярно е също, че несправедливото разпределение може да бъде резултат и от прогресивните данъци (които някои от богатите избягват по-успешно, отколкото бедните, и които служителите на заплата по принцип по-трудно избягват в сравнение с хората със свободни професии) или от някои програми за преразпределение на разходите (като програмите за студентските заеми, до които по-голям достъп могат да имат студентите със среден доход, отколкото тези с нисък доход, за които са предназначени). Все пак като правило създаваната от такива мерки несправедливост е по-малка, отколкото първоначалната несправедливост, която те трябва да облекчат.

Непазарните дейности могат да доведат до други видове несправедливо разпределение, измервано чрез дохода или чрез властта.³⁹ Общеизвестно е, всяка обществена политика облагодетелства едни и взема от други. Това наистина е вярно независимо дали конкретното пазарно несъответствие, предизвикало първоначално правителствената намеса, е в сферата на разпределението или не е.

Мерките на обществената политика ще увеличат търсенето на някои фактори, умения, услуги и продукти и ще наложат разходи на други. В сравнение с предишната ситуация онези, които са специализирани в първото, ще спечелят за сметка на другите. Ако обществените разходи за отбраната и образованието се увеличат, в първия случай като пример за обществени блага с жизнено важно значение, а във втория - на частни блага със значителни и важни външни ефекти, реалните доходи на организациите или физическите лица, които са специализирани в производството на единия или на другия вид продукция, ще нараснат.⁴⁰

Следователно групите, потенциално облагодетелствани от мерките на държавната политика, насочена към компенсирането на пазарни дефекти, ще настояват и ще са убедени в необходимостта от по-голяма компенсация за постигане на оптимални обществени резултати, отколкото се е очаквало по първоначалната им оценка. Преподавателите, убедени в необходимостта от известна държавна субсидия, за да се вземат под внимание някои положителни външни ефекти, пренебрегнати от пазара, обикновено твърдят, че тези външни ефекти са по-големи, отколкото първоначално се е приемало и следователно изискват по-голяма субсидия. Същото се отнася и за професионалните и бизнес среди, свързани с космическите технологии, изследвания и разработки.⁴¹ Резултатът вероятно ще бъде непазарен дефект под формата на по-голяма обществена субсидия или по-протекционистични регулативни мерки в полза на онези избиратели, които са по-добре организирани. Следователно от гледна точка на необлагодетелстваните групи - несправедливост в разпределението, макар че те може да са признали съществуването на пазарен дефект и законосъобразността на непазарната намеса.⁴²

Ролята на непазарните дейности в създаването на несправедливо разпределение, без значение дали то се изразява в неправилното разпределение на властта или на доходите, произтича от специфичните характеристики на търсенето и предлагането, свързани с непазарното производство.

От страна на търсенето основната причина е повишеното обществено съзнание за несправедливостите, създавани от пазара, и произтичащите от това искания за преразпределителни програми често без да се отчетат предварително несправедливостите, които самите програми могат да породят.

От страната на предлагането несправедливостта в разпределение е резултат от типичния случай на монополно положение на непазарното производство в дадена сфера и на свързаната с него липса на обратна връзка, която да контролира дейността на институциите. При отсъствието на конкуренция тези, които се чувстват неблагоприятно засегнати като жертва на своеволна административна власт или като обикновени данъкоплатци, разполагат с по-малко преки и по-неефективни средства, с които да изразят своето недоволство, отколкото потребителите на пазарна продукция, които могат да не купят или да изберат продукцията на друг производител. За разлика от тях специално облагодетелстваните от дадена непазарна дейност хора разполагат или намират по-преки и по-ефективни средства да изразят своята подкрепа чрез лобистка дейност и застъпничество, отколкото средствата, с които разполагат потребителите на пазарна продукция.

Това не означава, че несправедливостите на пазарния сектор са по-малки от тези в непазарния сектор, но със сигурност подсказва, че съществува ясно разграничим процес, чрез който непазарните дейности порождават несправедливости, така както пазарните дейности.

Историята на комунистическите системи ни дава един краен, но показателен пример. Изглаждането, ако не изкореняването на несправедливостите на пазарната система беше основен постулат в марксистко-ленинската доктрина, така както и настояването за премахване на частната собственост. И въпреки това възникналите в тези общества крайности в разпределението на властта и привилегиите, а също и в жизнения стандарт и качеството на живота представляват по-фрапираща, макар и получила по-малка публичност несправедливост от съществуващата в пазарните общества, които те са заменили.⁴³

Сравнение между пазарните и непазарните дефекти

Източниците и видовете недостатъци на непазарния сектор, разгледани в тази глава, могат да се представят под формата на сравнителна таблица съдържаща класификацията на пазарните дефекти, изложени във втора глава.

Пазарни дефекти

1. Външни ефекти и обществени блага
2. Нарастваща възвръщаемост
3. Пазарни несъвършенства
4. Несправедливо разпределение (на дохода и богатството)

Непазарни дефекти

1. Липса на връзка между разходи и приходи:
излишни и нарастващи разходи
2. Вътрешни норми и организационни цели
3. Вторични външни ефекти
4. Несправедливо разпределение (на властта и привилегиите)

Паралелните категории не трябва да се възприемат погрешно. Наличието на четири категории дефекти във всяка от колоните на таблицата не означава, че общите ефекти от пазарните и непазарните дефекти са равни помежду си. Нещо повече, въпреки сходството в терминологията в двете колони недостатъците на непазарния сектор не са огледални образи или "двойници" на тези на пазарния сектор. Например външните ефекти на пазара се разглеждат паралелно с вътрешните норми на непазарните организации само защото по своята същност те са основни източници на недостатъци в условията на пазарния и съответно на непазарния сектор. В действителност външните ефекти на пазара са концептуално много по-близки до вторичните външни ефекти, отколкото до която и да е друга категория, стояща в колонката за непазарния сектор в таблицата.

Фигура 4.1 обобщава дискусиите в трета и четвърта глава, като показва как определени условия на непазарното търсене и предлагане водят до определени непазарни дефекти. Обозначените клетки на фигура 4.1 показват условията, които имат частично влияние върху съответстващите непазарни дефекти, а празните клетки обозначават отсъствието на тези ефекти.

Табличната форма на представяне е удобен начин да се направят основателни заключения и да се избегнат неоснователните.

1. Типичните неуспехи на държавния сектор са не по-малко забележими, характерни или предвидими, отколкото са неуспехите, приписвани на пазара.
2. Типологията на характерните непазарни дефекти показва, че те са застрашителни по размер, а същевременно относително се пренебрегват.
3. В някои случаи може да се установи и илюстрира дали непазарните дефекти са по-големи или по-малки от пазарните дефекти, но в други това може да се окаже спорен въпрос.
4. Изборът между пазара и държавата не е избор между съвършенството и несъвършенството, а между различни степени и разновидности на несъвършенства и дефекти в тези сектори. В много случаи това може да е просто избор между неприятното и нетърпимото.

Организации с идеална цел, функциониращи между пазарния и непазарния сектор

Настоящата книга има за цел да представи и сравни характеристиките на пазарните и непазарните организации, да разграничи конкретните видове недостатъци - т.е. неуспехи - към които те са съответно предразположени, а именно пазарния и непазарния дефект. Естествено съществуват и други начини за класификация на предприятията и организациите - например обществени и частни, държавни и недържавни, регулирани и независими, организации с идеална цел и такива, имащи за цел печалба. Тези класификации са много сходни, но все пак не са напълно еднакви. Например едно предприятие може да е обществена собственост и при все това да се подчинява на дисциплината на конкурентния пазар и да е задължено да реализира печалба, за да расте и да се поднови мандатът на настоящите му управители. Такива държавни фирми, целящи реализирането на печалба, се срещат рядко, но все пак съществуват. Конкретен пример за това са френските фирми "Аероспациал" и "Рено".

От друга страна, предприятието може да е частна собственост от правна и формална гледна точка и въпреки това да е защитено от пазара чрез държавно регулиране или мита. Така то може да оцелее, без да е необходимо да реализира печалба, тъй като получава субсидии от държавата. Например военната индустрия в Южна Корея е частна собственост, макар че се контролира и дотира от държавата.

	Условия на непазарното търсене			Условия на непазарното предлагане			
Условия на търсенето и предлагането	Нараснало съзнание/политическа организация	Политически награди/омаловажаване на времевите аспекти	Прекъсване на връзката между печалбата и бремето на разходите	Измерване на производството	Монополно производство	Несигурност в технологията	Отсъствие на самоизключващ се механизъм
Непазарни сривове							
Прекъсване на връзката между разходи/приходи; излишни и нарастващи разходи		X	X	X	X	X	X
Вътрешни норми и организационни цели			X	X	X		X
Вторични външни ефекти	X	X				X	X
Несправедливо разпределение		X	X		X		X

Фигура 4.1 Условия на търсенето и предлагането и непазарни сривове

В действителност тази индустрия е своеобразен остров на непазарния сектор в една силно ориентирана към пазара икономика. Нещо повече, за разлика от повечето частни промишлени отрасли в Южна Корея частната военна индустрия се характеризира с високи разходи и ниска натовареност на производствените мощности.

Следователно държавните предприятия могат да бъдат пазарни организации, макар че обикновено не са, а частните предприятия могат да са непазарни по характер, въпреки че в повечето случаи не са. Разграничението между обществени и частни организации се среща често, особено в Европа, отколкото разграничението между пазарни и непазарни институции.⁴⁴ Въпреки това, доколкото тези категории не са еднакви по обхват, мисля, че разграничението пазарни/непазарни е от по-голяма полза, тъй като спомага да се предвидят поведението,

резултатите и конкретните видове дефекти, характеризиращи отделните организации.

Макар че се случва рядко, подобно припокриване на категории показва, че те нито са взаимно изключващи се, нито еднозначни. В САЩ организациите с идеална цел обикновено заемат пространството между пазарните и непазарните институции. Възниква въпросът дали организациите с идеална цел проявяват характерните особености на пазарните и непазарните организации и дали видовете и източниците на недостатъците, типични за организации с идеална цел, съответстват повече на тези, свързвани с пазара или непазара.

Организациите с идеална цел (ОИЦ) представляват малък, но не незначителен сектор от икономиката на САЩ и включват огромно разнообразие от структури, цели и дейности. През 1980 година общите постъпления на ОИЦ от помощи, дарения, членски внос, такси, държавни плащания и други частни приходи възлизат на 160 милиарда щатски долара, което представлява 6% от БВП.⁴⁵ В този сектор са заети 10% от работната сила на САЩ.⁴⁶ Организациите с идеална цел обхващат здравни, образователни и изследователски институции, религиозни организации, социални служби, братства, граждански и социални организации и институции в сферата на изкуството, културата и благотворителността.⁴⁶ От общите постъпления на организациите с идеална цел, институциите в сферата на медицинското обслужване получават най-голям дял, възлизащ на 74 милиарда долара за 1980 година, следвани от тези в сферата на образованието и научноизследователската дейност, които са получили 37 милиарда долара, и религиозните организации, чиито приходи възлизат на 18 милиарда долара⁴⁸

Класифицирането на организациите с идеална цел - към пазарната или непазарната категория или в спектъра между тях - е труден и противоречив процес. Някои от тези организации функционират в конкурентна, квазипазарна среда. Например научноизследователските институти често се конкурират помежду си. Понякога РАНД се конкурира с Института за анализ на отбраната, Мемориалния институт Батей, Станфордския изследователски институт, Института Брукингз, с различни университети и изследователски институти, а понякога и с организации, имащи за цел печалба, като Сайънс Апликейшънс Инкорпорейтид. Организациите с идеална цел от сферата на медицинското обслужване също функционират в квазипазарна среда, в която дисциплината и конкуренцията придобиват все по-голямо значение в сравнение с миналото.

Други организации с идеална цел, особено фондациите, държавните училища, религиозните организации, държавните университети и т.н., работят в среда, която се различава значително от конкурентните пазари, и поради това се вписват по-пълно в непазарната, отколкото в пазарната категория. Класифицирането им като непазарни е по-подходящо, защото специалната среда, в която те функционират, не показва класическите характеристики на пазара; точно обратното - те често се подпомагат или са обект на влияние от страна на държавата. Следователно повечето организации с идеална цел са по-скоро обект на видовете и източниците на непазарни дефекти, а именно вътрешните норми, излишните и нарастващите разходи, вторичните външни ефекти и извън пазарните форми на несправедливост, отколкото на видовете и източниците на недостатъците, свързани с пазарните организации.

Едно изследване на РАНД, посветено на специфичен вид организации с идеална цел, а именно на фондации, отпускащи безвъзмездни помощи, и обхващащо включително някои от най-големите частни фондации, както и Националната научна фондация, подкрепя до известна степен становището, че организациите с идеална цел трябва да се класифицират по-скоро към категорията непазарни организации, отколкото към пазарните, и че те са обект по-скоро на непазарни, отколкото на пазарни сривове.⁴⁹ На основата на анкети и интервюта с ръководителите на тези фондации изследването стига до няколко заключения по отношение на конкретните непазарни процеси и характеристики, наблюдавани в тях.

1. Вземането на решения обикновено не се базира на ясни и измерими критерии, тъй като целите, които те преследват, са прекалено широко формулирани (като например да се подпомогне научният прогрес, да се съдейства за подобряване на общото здравословно състояние, на просперитета и благосъстоянието на нацията, да се подкрепя развитието на научно-техническите постижения).

2. Критериите, които фондациите използват за оценка на предприятиите от тях действия както по отношение на външния свят (а именно, избор на проекти и финансиране), така и по отношение на самата организация (при наемане на служители и тяхното назначение), се определят главно от гледна точка на процеса, а не на продукта, тъй като тези организации не разполагат с ориентир за оценка на своите резултати.

3. За оценка на персонала се разработват вътрешни стандарти или критерии, свързани с установени и възприети оперативни процедури, като например назначенията се основават на политическите умения на служителите, на изградените им контакти, на способността им да работят в екип и умението им да се справят с трудни и деликатни ситуации.⁵⁰

4. При отсъствието на информация, която пазарните организации получават от поведението на потребителите и продажбите, организациите с идеална цел в сферата на безвъзмездната помощ търсят ориентир за проектите и приоритетите си във външния пазар на идеи и основните обществени проблеми. Нещо повече, интерпретирането на и без това неточната информация от тези източници се влияе силно от субективните преценки на самите фондации.⁵¹

В обобщение, като цяло, макар и с някои съществени изключения, организациите с идеална цел отговарят по-пълно на характеристиките на непазарния, отколкото на пазарния сектор, и следователно са по-предразположени към дефектите и неуспехите на държавния сектор.

Връзки между пазарните и непазарните дефекти

Трета и четвърта глава представиха общата рамка за анализ на непазарните дефекти отделно от тези на пазара, за да се улесни сравнението помежду им от гледна точка на критериите за справедливост и ефективност. Въпреки това пазарните и непазарните дефекти понякога са свързани помежду си.

В широката си интерпретация на проблема във "Възходът и падението на народите" Манкър Олсън твърди, че недостатъците не са най-явни там, където картелите и лобизмът са добре укрепени благодарение на дългия период на съществуване и опит.⁵² В резултат на това те могат да окажат натиск върху правителството да предприеме мерки, като например субсидии, мита, данъчни облекчения, количествени ограничения, програми за регулиране на преките производствени разходи и други, които ще облагодетелстват всички членове на тези групи за сметка на останалата част от обществото. В хода на този процес функционирането както на държавния, така и на пазарния сектор ще бъде деформирано и като следствие резултатите им ще бъдат неефективни и несправедливи.

Обяснителни бележки

1. Еластичността на търсенето на преразпределение по отношение на дохода е обект на противоречиви влияния. От една страна, склонността на "средностатистическия гласоподавател" към преразпределение показва тенденция към намаление, когато броят на хората под границата на бедността е по-малък. От друга страна, ако пределната полезност от потреблението на този гласоподавател намалее с нарастването на дохода му, относителната му склонност към преразпределение може да спадне. Предполагам, че първата тенденция по всяка вероятност ще е по-силна от втората.

2. Парадоксално, но възможно, е монополът в непазарния сектор да води до увеличение на производството (т.е. на разходите) до равнището на максимизиране на бюджета или на влиянието на организацията, докато монополът в пазарния сектор води до съкращаване на производството до равнището на максимизиране на печалбата.

3. За по-подробна дискусия върху проблема за равновесието между непазарното търсене и предлагане вж. приложение А.

4. Тук терминът излишни разходи има по-различно значение от използваното по-рано. Очевидно един от източниците на излишните разходи е поддържането на ниска производителност, за да се поддържа излишната заетост, както е в цитирания по-горе пример за британските държавни железници.

5. По думите на един наблюдател, чието изказване е още по-показателно, като се има предвид, че предшестваше значителната му роля като секретар на Министерството на енергетиката на САЩ: "Новите институции, от които могат да се желаят по-добри неща, са подложени на непрекъснат натиск да изготвят нови и атрактивни програми, преди да са извършени необходимите анализи" (Шлезинджър, 1968 г.).

6. В действителност функциите на търсенето и предлагането могат да не се пресичат и въпреки това търсенето на непазарни дейности да е политически "ефективно". На диаграмата непазарното производство - да кажем q^* - ще бъде политически подкрепяно, ако тези, които получават ползите

$$\int_0^{q^*} D(q) dq,$$

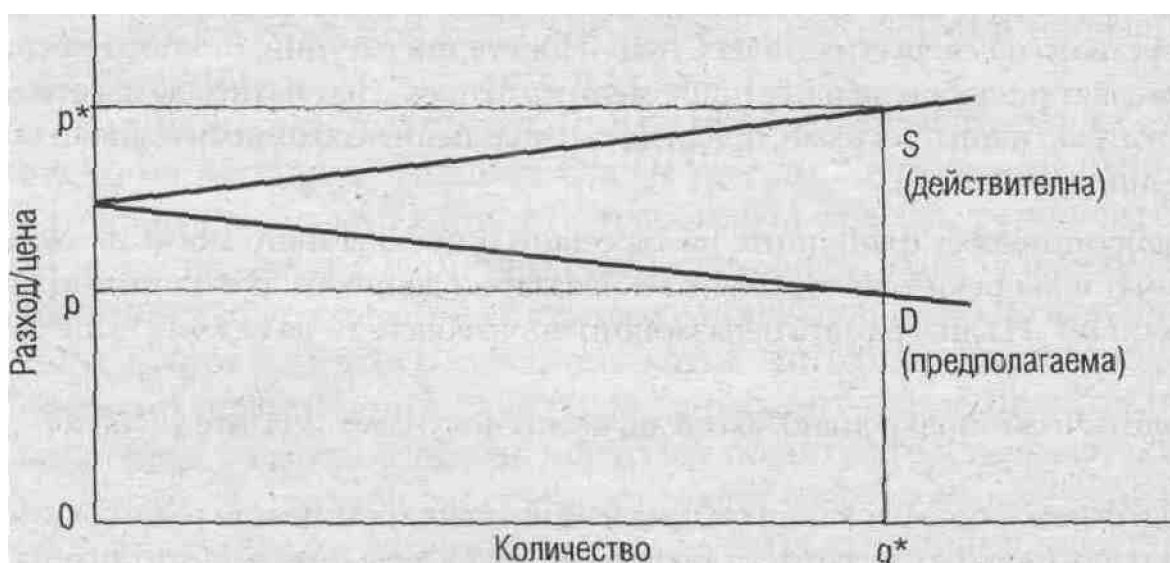
са политически по-ефективни (въпреки че не плащат нищо, или най-малкото плащат по-малко, отколкото са ползите) в сравнение с тези, които плащат пълните разходи $\int_0^{q^*} S(Q) dq$ или поне

поемат разликата между пълните разлика между пълните разходи и сумата, платена от първата група. q^* вероятно ще попадне в точката, в която пределната ефективност на политическата подкрепа е равна на тази на политическото противодействие. За да се избегне тавтологията, е необходимо елементите на политическата ефективност (например организационното умение, натискът от средствата за масова информация), отнасящи се за печелещата и губещата част от обществото, да могат да се оценяват отделно от резултатите на непазарната дейност.

7. Вж. следващата дискусия и дефиницията за вътрешна норма.

8. Следователно функциите на разходите за непазарните дейности вероятно ще се изместят нагоре заради действието на частните цели (вътрешни норми). Това движение нагоре аз наричам нарастващи разходи. Под излишни разходи аз разбирам тенденцията непазарните дейности да се извършват под, а не на границата на производствените възможности във всеки един момент. Така двете тенденции се свързват съответно с динамичната ефективност и X-ефективността.

Възможно е да се провери изложената тук хипотеза, че (а) нарастващите разходи и (б) излишните разходи са свързвани по-скоро с непазарни дейности, отколкото с пазарните. За тази цел могат да се използват данните от дадена държава за разходите в сектори, където производството се осъществява както по пазарен, така и по непазарен начин (например образованието, пожарната защита, жилищното строителство), или чрез сравнения между пазарния и непазарния начин на производство в различни страни (например здравеопазването във Великобритания и САЩ).



Емпирични изследвания на производството на пазарни и непазарни организации (например пожарната отбрана и събирането на отпадъци в частния и държавния сектор) показват, че пазарното производство е по-ефективно и че излишните разходи обикновено се свързват с

непазарните организации. Вж. Албрант (1973 г.) и Спан (1977 г.). Резултати от това и други подобни проучвания се разгледани в седма глава.

9. International Herald Tribune, April 26, 1976 г.

10. Вж. Рич и Дюс (1986 г.) и Мероу и колектив (1979 г.).

11. По-голяма част от литературата за поведението на организациите през последните две десетилетия лансира подобни становища. Вж. например, Марч и Саймън (1958 г.), Саймън (1960 г.), Сайгърт и Марч (1963 г.), Даунс (1965 г.), Алисън (1971 г.), Шулце (1977 г.), Пийкок (1980 г.) и Нисканен (1983 г.).

12. Ероу (1974 г.).

13. Припомняйки си условието за оптимум, споменато по-рано (вж. втора глава, девета бележка), ако $\sum v^s m_j$ е положителна, j -тите единици, произведени при пазарни условия ще са по-малко, отколкото е обществено оптимално, а ако $\sum v^s m_j$ е отрицателна, те ще надхвърлят обществено оптималното ниво.

14. Ако условието за оптимум е изпълнено, при отсъствието на вътрешни норми производството на j единици продукция ще бъде по-ниско, отколкото е обществено оптимално, защото mc^s_j са изкуствено завишени от вътрешните норми на производителите в непазарния сектор. Ако нарастването на разходите, предизвикано от използването на вътрешните норми, бъде премахнато, тогава те ще са по-малки, а оптималното равнище на реалното производство в непазарния сектор ще е по-високо, при условие, разбира се, че приемем оценките за j -тата единица за верни (вж. втора глава, девета бележка).

15. По принцип $\sum v^s m_j$ се включва при определянето на производството в непазарния сектор.

16. В духа на тази хипотеза е и опитът на Макфадън да отгатне какво се стреми да максимизира една държавна организация (а именно Калифорнийското държавно управление на пътищата). За тази цел той изследва и нейното предишно поведение (например по отношение на подбора на проекти и маршрути, в сравнение с оптималния избор). Вж. Макфадън (1975 г.).

17. Вж. Нисканен (1971 г., първа глава) и Стокфиш (1976 г.). В общата форма, представена в текста, втората хипотеза повдига такива въпроси, отговорите на които тя вече е приела за дадени. Тези въпроси са следните: кои са основните членове на дадена организация; на основата на чии времеви хоризонти е изградено максимизирането на дохода; коя е най-подходящата връзка между дохода, който получава един член на организацията, и този, който той или тя биха получили в частния сектор. В някои случаи първата и втората хипотеза водят до сходни предвиждания. Например и двете постигат съгласие относно установяването като вътрешна норма на принципа за максимизирането на бюджета. В други случаи, предвижданията им изглеждат се разминават - например първата хипотеза и вътрешната норма за придобиване и контрол на информацията (вж. по-долу) трудно биха могли да бъдат съчетани.

18. Тази хипотеза е развита от Стигълър (1971 г.) и емпирично приложена в транспорта и професионалното лицензиране. Тя се съдържа и в направения по-нататък в тази глава коментар по надзорните организации и избирателите, върху които те влияят най-пряко.

19. Съветът за научни изследвания в областта на отбраната е цитиран от Нимиц (1975 г.).

20. Пак там.

21. Като използва възможните функции на търсенето и разходите, Нисканен (1983 г.) показва как вътрешните бюджетни норми водят до равнище на производството, което е по-високо от обществено ефективното.

22. За този пример съм задължен на Джеймс Рос.

23. Вж. "Отдел за административен контрол" (1990 г.).

24. Не е тук мястото да се опитвам да дефинирам какво точно означава "висока технология" - предмет на много противоречиви тълкувания както в професионалната, така и в популярната литература. Ако се впуснем да обясняваме дали този термин се отнася или трябва да се отнася към

процесите или продуктите, нововъведенията или ефективността, разходите и/или ефикасността, ще се отдалечим твърде много от темата. За настоящите цели ще приема за удобство, че подобно на камила високата технология се разпознава лесно, но се описва трудно.

25. Нюхаус (1970 г.) формално показва как въвеждането на аргумента за качество към ръководните принципи на болниците, нямащи за цел печалба, води до неправилно насочване на ресурсите в здравеопазването. Налице е непазарен дефект, тъй като ръководителите заменят качеството за количество, произвеждайки продукт, различен от този, който потребителите биха избрали, ако те можеха да изразходват средствата, получавани от болниците чрез обществени или благотворителни организации. В модела на Нюхаус неправилното насочване е ограничено, защото се приема, че изборът на високо качество от страна на здравно заведение, нямащо за цел печалба, ще измести потребителското търсене нагоре и по този начин ще повиши пазарната стойност на продукцията. Това обаче може и да не се случи. Докато едно такова заведение получава субсидия (от държавата или от благотворителна организация), основаваща се на предполагаем пазарен дефект (например външни ефекти), който тя трябва да коригира, болничното заведение може да определя цените си на по-ниско от разходите си равнище и така да удовлетвори предпочитанието на своите лекари към качество. По този начин първоначалният източник на пазарен дефект не се преодолява.

26. Фелдстайн (1968 г.).

27. Хед и Рок (1973 г.). Добре известно е каква притегателна сила има технологичният процес като организационна вътрешна норма във Военновъздушните сили на САЩ. Процесът на приложението му вероятно е пример за хипотезата за първоначално валидни заместители, чиято валидност намалява, след като заместителят се приеме и се впише в оперативната рутинна дейност на организацията. Например, когато през 1947 г. Военновъздушните сили се обособяват като отделна институция, две обстоятелства я принудиха да акцентира върху технологичния прогрес като съществена вътрешна норма: (а) двадесетгодишната борба с американската армия за приемането на нова авиационна технология независимо от артилерията и пехотата и (б) най-големите технологични постижения, направени през Втората световна война (например радарите и ядрените оръжия) и произтичащото от това убеждение, че резултатът от една евентуална война в бъдеще "ще се определя единствено от технологичния потенциал на оръжията, който противникът може да удържи в началната фаза". (Саполски, 1972 г.).

28. Александър (1972 г.)

29. Закон за Американското управление за аеронавтика и космически изследвания от 1958 г., "Държавни закони" 85568, раздел 102, алинея 5.

30. За по-общо разглеждане на значението на достъпа и контрола на информацията в постиндустриалните общества вж. Бел (1973 г.).

31. Разбира се, тази вътрешна норма не се отнася само за непазарните организации, макар че за тях тя може да е от особено значение. Например във вътрешната борба за висшата изпълнителна власт в слялата се "Тайм-Уорнър Корпорейшън" триумфът на победителя се дължи отчасти на разбирането му, че "контролът над информацията е контрол над властта". (Брък, 1992 г.).

32. Съществуването на вътрешни норми в организациите, произвеждащи непазарна продукция, може да се свърже с условието за определяне на оптималното (ефективно) ниво на производство чрез въздействието на тези норми върху производствените разходи. Като си припомним използваните обозначения във втора глава, условието

$$mc_j^s + \sum_{p=1}^q mc_{pj}^s = \sum_{m=1}^k v^s m_j$$

където mc^s_{pj} са пределните разходи за вътрешната норма p , свързана с производството на j -тата единица от s -тото обществено благо. Точно както поради наличието на външни ефекти пазарът не разполага с пряк механизъм за достигане на оптимум, така и държавният сектор не разполага с какъвто и да е механизъм за постигането на оптимума поради действието на вътрешните норми, описани по-горе.

Това описание е тясно свързано с "позитивната" теория за регулирането на Стигълър, според която облагите за някои избиратели се превръщат в цел и съществена част от ръководните принципи на организацията. Все пак Стигълър греша като отрича едно общовалидно според мен становище за намесата на обществената политика: въпреки че много често, след като една регулативна агенция

започне да функционира, се прави кооптация на надзорна агенция, рядко се предприема незападна дейност без предварително нормативно регламентиране на основата на пазарен дефект или справедливото разпределение. (Стигълър, 1971 г.). Вж. също Познър (1974г.).

33. Вж. дискусията върху теорията за пазарните дефекти във втора глава.

34. Подробен опит да се представят външните дефекти като вътрешни норми, както и открито признание на ограниченията пред анализа на приходите и разходите да направи това се съдържат в трудовете на Хършлайфър, ДеХавен и Милиман (1960 г.). Споменавайки "невидимата ръка", Хършман поставя акцента върху ползите, а не върху разходите от непредвидените последствия на избрани проекти за развитие, предприети от държавата. Дали тази ръка крие ползите или разходите, зависи, разбира се, от това кои проекти са били избрани за ретроспективен анализ. (Хършман, 1967 г.).

35. Авърч и Джонсън (1962 г.).

36. Вж. Гьолер и колектив (1977 г.).

37. Доколкото един по-добър анализ може да предвиди и да определи вторичните външни ефекти, свързани с незапазното производство, те стават аналитично идентични на външните ефекти, свързани с пазарното производство. Следователно условието за оптимум при незапазното производство с вторични външни ефекти е същото, като определеното по-рано условие за пазарното производство с външни ефекти. Предварителното определяне на $\sum v^s m_j$ за незапазните вторични външни ефекти обаче може да се окаже по-трудно поради нечувствителността на незапазните инструменти и честата отдалеченост във времето и пространството на техните резултати.

38. Вж. (1971г., с. 1303): "Всички първични обществени блага - свобода и възможности, доход и богатство, и основите на самоуважението трябва да бъдат разпределени справедливо, освен ако несправедливото разпределение... не е в полза на най-необлагодетелстваните."

39. Например Валери Бюнс включва разпределението на дохода и властта при оценката на "обществената несправедливост" в комунистическите страни. Вж. Бюнс(1983 г.).

40. Въвеждането на недиверсифицирано данъчно облагане, което обхваща и тези икономически ползи, е спорно в теорията и трудно осъществимо на практика.

41. Бившият изпълнителен директор на "Дженерал електрик къмпъни" предложи следното съответствие между някои държавни организации и сфери от политиката, от една страна, и техните делови и професионални избиратели - от друга:

Държавни организации

Министерство на отбраната на САЩ,
НАСА

Министерство на селското
стопанство на САЩ

Агенция за опазване на
околната среда

Комисия по ценните книжа и борсите

Комисия по междушата търговия

Федерална комисия по
съобщенията

Комисия по митата

Администрация за хранителен и
лекарствен контрол

Федерална комисия по
енергетиката

Съответни бизнесорганизации

Комисия по регулирането на атомната
енергетика

Фермери; мандри, месарници

Автомобилостроители,
електроснабдяване

Брокери; поематели; емитенти

Железопътни линии, шофьори на
камиони

Радио- и телевизионни станции и мрежи;
кабелна и абонатна телевизия

Профсъюзи; бизнес дейности, засегнати
от конкуренцията на вноса

Фармацевтична промишленост;
хранително-вкусовата промишленост

Електроснабдяване;
производители на природен газ

Производители на съоръжения за
атомната енергетика

Бележка: Вж. Бърдзел (1975 г.).

42. Преразпределителният вид непазарен дефект е в сърцевината на теорията на Стигълър за икономическото регулиране. Емпирични доказателства в подкрепа на тази хипотеза Стигълър намира в различията в регулирането на тежкотоварния автомобилен транспорт и издаването на разрешения за работа между отделните щати. Вж. Стигълър (1971 г.).
43. За една поразителна илюстрация на качеството на живот на управляващата класа в Съветския Съюз и огромния контраст с живота на средния съветски гражданин вж. Вселенски (1984 г.) и Вишнева (1984 г.). Относно несправедливостта в Източна Европа и СССР вж. Бюнс (1983 г.).
44. Например френското списание "Ревю политик е менџмон публик" проведе през 1986 г. в Лион симпозиум на тема "Обществени и частни организации: обхват на действие и мениджмънт". Симпозиумът се занимаваше основно с различията и сходствата между пазарните и непазарните организации и структури, въпреки че използваната терминология в голяма степен се отнася до обществените и частните предприятия и организации.
45. Повечето, но не всички, приходи на организациите с идеална цел представляват по-скоро трансфери на доход, отколкото спечелен доход. Следователно, тази част от техните приходи не представлява новосъздадена стойност и не е част от брутният национален продукт. (Ходжкинсън и Вайцман, 1984 г., с.45).
46. Бен-Нер и Ван Хумисен (1991 г.).
47. Ходжкинсън и Вайцман, в цитирания труд. От 1979 г. професор Джон Саймън от Университета по Право в Йейл посвети подробно изследване на мащабите и ефективността на ОИЦ.
48. Пак там.
49. Вж. Еби (1982 г.) и Волф (1982 г.).
50. Вж. Еби, същия труд, с. 31-32.
51. Волф (1982 г., с. 10). За по-подробно разглеждане на сектора на организациите с идеална цел, вж. Бен-Нер и Ван Хумисен (1990 г.).
52. Вж. Олсън (1982 г.).

5. Непазарни дефекти и анализ на обществената политика

Теорията за пазарния срив, представена в трета и четвърта глава, е от съществено значение за появата и развитието на нова академична и професионална сфера на анализа на обществената политика. Настоящата глава внася разнообразие в темпото и тематиката в сравнение с досегашните, като изследва връзката между теорията за непазарните несъвършенства и практиката на политическия анализ. Един кратък преглед на произхода и развитието на този анализ дава основата на дискусиата.

От 1970 година насам в САЩ са въведени около четиридесет програми в сферата на висшето професионално образование за подготовка на кадрите в нововъзникналите области на обществено – политическия анализ и общественото управление. Сред най-големите учебни заведения, предлагащи академични програми в тази сфера, са Калифорнийският университет Бъркли, Харвард, Йейл, Карнеги Мелън, Колумбийският университет, Дюк, Мичиган, Пенсилвания, Минесота, Принстън, Рочестър, Тексас и университетът за икономически науки РАНД.

В рамките на тези програми се присъждат степени “магистър” и “доктор” на около 1500 студенти годишно.¹⁷ В момента повече от 10 000 длъжности във федералното, щатското и местното управление носят служебната характеристика политолог. Частният сектор, особено в големите многонационални компании или конгломерати, които често си взаимодействат с обществения сектор, проявяват все по-голям интерес към наемането на завършили тези специалности служители. Уменията им се разглеждат като конкурентно предизвикателство или като допълнение към уменията и професионалната подготовка, които те са получили в бизнес университетите.¹⁸

Нещо повече, областта на политическия анализ достига такова равнище на развитие, че през 1979 г. се създава професионално сдружение – Асоциация за обществено-политически анализ и управление – а през 1980 г. се основава и официалното списание на асоциацията – “Списание за политически анализ и управление”.

Обществено-политическият анализ може да бъде дефиниран като практическо приложение на научните методи към проблемите на политическия избор и провеждането му във вътрешните и външни работи и в националната сигурност. Казано по-точно, тази област води началото си от прилагането на методите на микроикономиката в анализа на проблемите на националната сигурност през 50-те и началото на 60-те години. Приложението на тези методи беше разширено по-нататък в развитието на планирането, програмирането, и системите на бюджетите (ППСБ), насочено към въпросите на политиката в такива сфери на вътрешния живот като здравеопазване, енергетика и образование, в началото и края на 60-те години.¹⁹

Какво отношение има политическият анализ, който на пръв поглед се отклонява от темата на тази книга – пазар и правителство? Отговорът е, че за непазарните несъвършенства, развита в предходните глави е полезно допълнение към стандартните методи, свързани с политическия анализ.

¹⁷ Повече от 90% от тях са магистърски степени. Институтът РАНД и университетът “Кенеди” в Харвард присъждат най-голям брой докторски степени по обществено-политически анализ – по около осем годишно (през 1992 г.)

¹⁸ Наемането на работа на защитилите в РАНД докторска степен е разделено почти по равно между държавния, частния търговски сектор и университетските или частните изследователски организации.

¹⁹ Вж. Кресин (1981 г.)

Политическият анализ – така, както обикновено се прилага, преминава през следните етапи:

1. Събиране и анализиране на данни, свързани с изследваната област (например здравеопазване, образование, търговия и контрол върху въоръженията, икономическо развитие). Обикновено тази фраза включва широко използване на количествени данни, както и подобно изучаване на индустриалните рамки на разглежданата сфера. Насочването на вниманието към по-неясните институционални аспекти на проблема е не по-малко важно от излагането на тези, които са по-лесно податливи на количествен анализ, за да може последващият анализ да избегне безплодните решения и да стигне до изводи с действителна практическа стойност за държавната политика.
2. Използване на анализа на данните и разбирането на институционалната рамка със съответната теория за развитие на връзките между променливите, съставляващи изследваната предметна област или система.
3. Създаване на модел, който на базата на двата етапа, определя основните връзки между зависимите и независимите променливи. Създаването на ефективен модел зависи не само от задълбоченото изучаване на данните и разработването на надежден усет към изучаваната област, но изисква и чувствителност към целите, които си поставя държавната политика в тази сфера. Например целите могат да бъдат задържане на растежа на разходите в здравеопазването, като в същото време се избегнат или поне ограничат неблагоприятните ефекти върху качеството на здравното обслужване; или да се контролира или противодейства на разпространяването на оръжие и оръжейни технологии, но без това да води до засилване на кризисната нестабилност; или да се стимулира развитието на нови ефективни лекарства, без да се насърчава преждевременното пускане на пазара на недостатъчно проверените продукти. В аналитичния модел тези цели трябва да бъдат представени като зависими променливи или ограничителни условия.
4. Формулиране, а понякога и създаване на алтернативни програми или политика, насочени към разширяване на целите, които политиките трябва постигнат. Важно е алтернативните програми или политика да включват съществуващата в момента програма или политика като база, както и допълнителните варианти, разработени от аналитика, а също и от тези, планирани и предложени от други.
5. И накрая, оценката на алтернативните подходи в политиката чрез тестването им в модела и сравняване на резултатите им с помощта на критерии да изпълнение, отразяващи специфичните цели, зададени по-горе. Най-предпочитаният вариант или политика е този, който максимизира целите при зададени разходи и в същото време се придържа към изрично упоменатите ограничения или евентуално минимизира разходите при изпълнението на зададеното равнище на целите, като също отговаря на установените ограничения.

Това, което тази стандартна последователност пропуска, е внимателното отчитане на капризите и предвидимите провали в действията на правителството, които неминуемо изникват, когато на не безгрешни агенции с присъщите на всички непазарни организации структури и поведение се възложи отговорността за превръщането на избраната политика в реални действия. Това, което липсва в стандартната аналитична последователност на повечето политически анализи, обикновено се нарича “липсващият раздел”, а именно разделът, посветен на осъществяването на избраната политика.²⁰ Точно тук теорията за непазарните дефекти може да помогне за усъвършенстването и разширяването на политическия анализ.

²⁰ Терминът “липсващият раздел” беше развит в разговорите между Грeъм Алисън, Андрю Маршъл и моя милост като описание на традиционното пренебрежение в политическите науки към практическото осъществяване.

Дори и сложният и съвършен политически анализ обикновено пренебрегва въпроса за практическото осъществяване. Политическите изследвания рядко повдигат и почти никога не отговарят на такива въпроси като “кой” “какво” трябва да направи и “кога” да го направи, при каква прогнозируема съпротива, модификации и компромиси, в зависимост от това дали е избран вариант А пред Б и В. Що се отнася до практическото осъществяване, негласно се приемат думите на Наполеон: “On s’engage et puis on voit” (“Направи и после чакай и виж”). Следователно аналитиците безусловно приемат, че разходите и приходите – такива, каквито са моделирани в анализа – няма да бъдат променени в процеса на практическото осъществяване.

В действителност това, което обикновено става, се отклонява драстично от приетото. Програмите и начините за действие често се променят радикално в процеса на практическото им осъществяване. Например много изследвания, свързани с развитието и овладяването на нови оръжейни системи, илюстрират как трудности в практическото им осъществяване водят до драстични изменения в първоначалните очакваните резултати. Пример в това отношение са ex post анализите на десетки оръжейни системи, разработени във САЩ, които показваха, че разходите за една система нарастват средно три пъти (след като се отчетат различията в технологиите, изпълнението, мащабите на разпространението и т.н.), за времето от началото на нейното разработване до инсталирането на готовата система.²¹

Нашата досегашна дискусия върху проблема за непазарните дефекти ни дава възможност да се обърнем към въпроса за това как изучаването на обществената политика може по-успешно да предвижда и преодолява трудностите при практическото осъществяване. Типичното за стандартните политически изследвания избягване на проблемите на практическото прилагане на държавната политика с право се нарича “липсващият раздел”. Феноменът непазарен дефект предвижда по-голямата част от трудностите и провалите, които този раздел би трябвало да разгледа.

Интересът към въпросите на практическото осъществяване нараства съществено с развитието на политическия анализ и намери израз в няколко наскоро излезли книги и изследвания, както и в учебните програми на университетите.²² Настоящата дискусия акцентира върху големите различия между първоначалната идея на програмата и начина, по който те се осъществяват, отсъствието на подходящи методи за прогнозирането и отчитането на тези несъответствия, а оттук и неуспеха на практически всички политически анализи да се занимават систематично с въпросите за практическото осъществяване.

Преходът от тези оправдани критики към усъвършенстването на анализа на практическото осъществяване изисква една приемлива парадигма. Начинът на разглеждане на пазарните дефекти в третата и четвъртата глава може да бъде тази парадигма, а именно един начин за анализиране на това как усилията на обществената политика (т.е. непазарния сектор) да компенсира пазарните дефекти могат да не успеят да постигнат преследваните цели, и при това по предвидими начини. Предвиждането на непазарните дефекти може да бъде изключително полезно за условията да тяхното избягване, както и за разработването на смесени пазарни и непазарни алтернативи, които ще отслабнат най-нежеланите последици от всяка една от тях.

Анализът на обществената политика може да реши по-ефективно въпросите за практическото осъществяване, като допълни споменатите по-горе традиционни аналитични процедури с теорията за непазарните дефекти, дискутирана в предишните

²¹ Съмърс (1965 г.) и Харман (1971 г.)

²² За преглед на литературата по този въпрос вж. Харгроув (1975 г.), Пресман и Вилдавски (1973 г.), Алисън (1974 г.) и Берман (1978 г.).

глави. Причините за неуспехите (нарастване на разходите и по-ниска от очакваната ефективност) при осъществяването на държавната политика, насочени към коригиране на пазарните несъответствия, са заложи в предсказуемите несъответствия на самите непазарни дейности. Следователно анализът на практическото осъществяване като допълнение към традиционните процедури в политическите изследвания може да спечели, ако се приложи теорията на непазарните дефекти, изложена в тази книга.

Целта на приложението на тази теория е да се подобрят сравненията на разходите и ефективността на алтернативни държавни подходи и програми, както и между тях и пазарните решения, или между комбинация от пазарни и непазарни варианти. Теорията и типологията на непазарния дефект може да послужи като ръководство за прогнозиране на пътищата, по които разходите на непазарните програми могат да нараснат или ефективността да се намали по причини, които често се пренебрегват в повечето изследвания на държавната политика. Като резултат от това могат да се направят по-полезни сравнения на разходите и ефективността при избора на пазарни или непазарни решения.

За тази цел трябва да се разграничат два аспекта на анализа на практическото осъществяване: (1) описателен и (2) нормативно-творчески.

1. Описателната част на практическия анализ може да използва типологията на непазарните дефекти като ръководство за сравнение на потенциалните неуспехи на различни политически алтернативи. Например могат да се разглеждат следните въпроси по практическо осъществяване в предприетата политика, преди да се направи избор между тях:

А. Ако се възприеме

политика А, В или С, какви точно задължения трябва да се възложат и на кои държавни ведомства, организации и служби?

Б. Доколкото тези организации вече съществуват и не се налага да се създават наново, кои са *вътрешните норми и частни цели*, които ги мотивират, и как това влияе върху поведението на организацията? (Ако се разгледа начинът на функциониране на тези организации, изникват следните въпроси: как на практика се измерва тяхното производство и как се оценяват успехът и ефективността на тяхната дейност? Дали служителите се възнаграждават за увеличаване, оправдаване или съкращаване на разходите, за създаването или противопоставянето на нови технологии или за противопоставяне за такава, че обективно оценяване на технологичните варианти, за свързването на институцията с нови информационни източници и в същото време ограничаване на достъпа на външни лица или за улесняването на информационните потоци от и към други институции?). Ако разглежданата политика изисква създаването на нови административни звена, могат ли съответните вътрешни норми и начинът, по който те ще влияят на поведението на звената, да бъдат предвидени (чрез видимата връзка между дадени политически решения и подкрепящите ги групи от интереси, например между управлението “Стратегическа отбранителна инициатива” и авиационната индустрия)? Могат ли вътрешните норми на институцията да бъдат променени като се преработи програмата – например чрез договори с фиксиран размер на разходите или разпределение на риска, които насърчават ефективността на правителствените участници в договора и на административните агенции? Как тези процедури ще повлияят върху поведението на организациите и за какъв период от време?

В. Какви *външни ефекти* ще се появят в резултат от алтернативните политики – в какви срокове и с каква вероятност – може би в сфери, които са отдалечени от

определената в разгледаните програми цел? Например, очевидно цената на усилията за налагане на “доброволни” квоти върху южнокорейския и бразилския експорт на стомана и японския износ на коли за САЩ е да се даде глътка въздух на задавящата се стоманена и автомобилна промишленост. От друга страна, не се отчиташе систематично влиянието на тези рестриктивни мерки върху способността на Южна Корея и Бразилия да обслужват огромните си задължения към американски търговски банки (в средата на 80-те години възлизат на 90 милиарда долара за Бразилия и над 40 милиарда долара за Южна Корея). В случая с Япония не беше прогнозирано, че “доброволните” квоти ще предизвикат японските производители да се ориентират към по-високо качество, по-висши технологии и по-високи цени на износа на коли за САЩ. Тези неочаквани странични ефекти бяха предсказуеми, но непредсказани и неосъзнати последици от наложените по-рано квоти. От гледна точка на аналитика допускането на подобни неочаквани външни ефекти е упражнение в предвиждане на това, което в противен случай би било пренебрегнато. То е пример на вторичен външен ефект в смисъла на типовете непазарен дефект, описани в трета глава, но такъв, който би могъл да бъде отчетен в политическите анализи, а не игнориран.

Г. Може ли на основата на данните от дейността на съответната агенция и внимателното изследване на алтернативните политически варианти за възможно наличие на непоследователни или невключени в точка (б), да се прецени перспективата за поява на *излишни или нарастващи* разходи, свързани с възлагането на отговорност на тази агенция? Могат ли да се изчислят свързаните с оценката на разходите взаимовръзки (както в примера с оръжейната система, на който се позовахме по-горе), за да се изрази изместването на разходните функции нагоре, което вероятно ще се прояви с времето? В случая на разработването и разпространяването на оръжейни системи такива преценки на възможното нарастване на разходите могат да послужат за по-реалистична база за вземане на решението кога и дали да се продължи работата по дадена система.

Д. И накрая, в съответствие с начина, по който всеки от разгледаните подходи в политиката или програми се очаква да действа, какви правомощия да бъдат представени и на кого? Според различните алтернативи какви промени ще настъпят не само в *разпределението* на доходите, но и на властта, която може да бъде упражнявана в някои части на обществения сектор върху други, както и върху частния сектор и отделните членове на обществото? (Една от безусловните предпоставки за т. нар. “нов федерализъм” е, че той може да доведе до намаляване на прекомерната концентрация на властта във федералното правителство чрез известно делегиране на отговорностите на щатско и местно равнище или на частния сектор.)

Ясно е, че на много от гореспоменатите въпроси не може да се даде еднозначен и точен отговор. Вместо това отговорите по всяка вероятност ще са под формата на преценки и мнения, предмет на критични оценки от страна на трезвомислещите хора, дори след извършване на емпирична работа по събирането на обективна информация. Въпреки това даже и нееднозначните отговори, отразяващи различните оценки, биха били ценни допълнения към нормативните измерения на анализа на практическата осъществимост.

2. Нормативно-творческото измерение на този анализ е свързано с три цели. Една от тях е просто да се улесни оценката на отделните алтернативи по отношение на лекотата или трудностите по практическото им осъществяване – да се превърне “онова, което е добре да се направи”, в оценка на онова, което действително ще бъде направено.²³ В действителност това ще е равнозначно на последващо приспособяване

²³ “Ако да направиш нещо, беше толкова лесно, колкото да знаеш какво трябва да се направи, параклисите щяха да са големи църкви, а къщурките на бедните - палати... По-лесно мога да

на разходите и ползите към моделираното равнище, преди да се включат в анализа съображенията за практическото осъществяване.

Втората цел е да се улеснят сравненията между действителните несъответствия, свързани с пазара, и потенциалните несъответствия, свързани с осъществяването на разглежданите непазарни действия за тяхното преодоляване. Съпоставянето на пазарните дефекти, които трябва да бъдат компенсирани, с очакваните непазарни дефекти от самите произтичащи мерки, ще позволи да се направи оценка, каквато рядко се среща в предишните политически анализи и която сега вече трудно ще бъде избегната в бъдещите изследвания. Това сравнение е подобно на това, което нарекохме “нулев бюджет” в дискусиата върху планирането, програмирането и бюджетирането на системите. Несъответствието при даден пазарен резултат при слаба държавна намеса или без държавна намеса (т.е. нулев бюджет) може да бъде за предпочитане пред несъответствието на компенсиращите непазарни действия.

Третата цел на използването на парадигмата за непазарния дефект е да стимулира въображението: нови идеи за политики и програми или комбинации между разглежданите варианти на части от тях или между напълно различни подходи към проблема. Системната съпоставка между пазарните и непазарните дефекти в дадена проблемна област (втората цел) и между потенциалните непазарни дефекти, свързани с различни алтернативни политически варианти (първата цел), би довела до резултат, който доктор Самюел Джонсън свързва с перспективата да бъдеш обесен – т.е. пълна концентрация на вниманието. Така може да се стимулира намирането на нови варианти или откриването на пътища за усъвършенстване на съществуващите. Ако преди бяха нужни непазарни решения като противодействие на пазарните дефекти, сега се нуждаем от разработването на контрамерки срещу непазарните дефекти (т.е., “контра – контрамерки” срещу пазарните дефекти).

Освен оценка на съществуващия комплекс от възможности нормотворческата част на анализа на практическото осъществяване трябва да се насочи и към следната група въпроси, които са също толкова важни и трудни за решаване, колкото и предишните:

А. Съществуват ли относително прости и лесно управляеми и приемливи готови решения на проблемите във функционирането на пазарите, които могат значително да облекчат осъзнатия пазарен дефект?

Б. Могат ли да се намерят политически решения, които, признавайки необходимостта от непазарна намеса поради огромните несъответствия на пазара (например в случая с големите външни ефекти), да се опитат да запазят определени ценни характеристики на пазарните равнища (например конкуренцията между няколко производители, осезаемо и прозрачно измерване на резултатите от дейността, изгодни такси за ползването на някои обществени услуги и приложение на еквивалент на модела “център за печалба” в управлението на правителствените организации)? По-специално могат да се изберат механизми за “реприватизация” на определени обществени услуги, например чрез използването на държавно финансирани ваучъри за “покупка” на образование или чрез открити търгове за частни контракти за изхвърляне на отпадъци или извършване на пощенски услуги.²⁴

науча двадесет души какво трябва да се направи, отколкото да съм един от тези двадесет, които да следват моето учение.”: *Уилям Шекспир, “ Венецианският търговец”, действие I, сцена II.*

²⁴ Някои възможни примери са: (а) да се направи оценка на ефекта от шума върху стойността на имотите в околностите на аерогарите и да се задължат авиокомпаниите да компенсират съответно техните собственици, като в същото време се позволи на въздухоплавателните компании сами да избират между самолетните двигатели, звуково заглушаване или други мерки, за да намалят шума; (б) използване на външнотърговската политика като допълнение

В. Могат ли да се усъвършенстват измерителите на непазарното производство, така че да се ограничат непазарните дефекти, дължащи се на липсата на подходяща измерителна единица? Например, може ли качеството на преподаване в училищата са бъде измерено по-точно чрез отчетения със стандартните тестове успех на учениците, отколкото чрез завършените от учителите квалификационни курсове по педагогика? Могат ли да се разработят тестове за връзките или тяхното отсъствие между междинните резултати, които често се отразяват във вътрешните норми, и очакваните или преследваните от агенцията крайни резултати?

Г. Могат ли вътрешните норми (критерии, цели), определящи стимулите за поведението на организациите и индивидите, да бъдат ревизирани по такъв начин, че да се обвържат по-тясно с очаквания краен резултат?²⁵ (Например може ли да се оцени по-ефективно дейността на ведомствата, упражняващи контрол върху въоръженията, като се сравни по-скоро вероятността от дестабилизиращи промени във въоръжените сили на противника, с или без договор, а не чрез това дали е подписан договор или не?)

Д. Може ли в новите програми и политики да се вградят системи за по-точна информация, за обратна връзка и оценка на резултатите, за да се намали риска от кооптация от група клиенти или да стане обществено достояние, ако се направи. (Например публикуването на някои случаи и инциденти, свързани с въздушния транспорт в района на големите летища би помогнало на пътниците да решат кога и къде да пътуват.)

Нормативните въпроси на анализа на практическото осъществяване са не по-малко съществени от въпросите, свързани с описателните аспекти, които разгледахме по-рано. В най-добрия случай резултатът от опитите да се отговори систематично на въпросите на осъществяването, произтичащи от парадигмата на непазарния дефект, вероятно ще бъдат неопределени отговори. Но дори и без категорични и изчерпателни отговори, пък и без каквито и да било отговори, от подобни занимания има немалка полза. Разглеждането на въпросите в специфичния контекст на политиката изисква те да бъдат преформулирани прецизно, съобразно този контекст. При всяка политическа алтернатива основните въпроси за практическото ѝ осъществяване (кой, как, кога и какво трябва да направи) не могат да бъдат избегнати. Трябва да се обърне изключително внимание на това, което се пропуска от практически всички политически изследвания, и на онова, което е допринесло значително за неуспеха на много провеждани политики.

В обобщение, предпоставката за анализа за практическото осъществяване е, че предупрежденият е по-малко уязвим. От прехода от анализ към избор и прилагане на алтернативите на държавната политика познаването или способността да се предвиждат видове, източниците и механизмите на непазарните дефекти могат да спомагат ако не те да бъдат избегнати, то поне значително да се смекчат.

или алтернатива на антитръстовата политика в поддържането на конкурентен натиск в монополистичните отрасли; (в) намаление на пазарните несъвършенства (например чрез премахване или намаляване на бариерата за навлизане на пазара или чрез предоставянето на подкрепа, подпомагаща мобилността на факторите на производството). Вж. Също осма глава за дискусиата върху начините, по които правителствената политика може понякога да допринесе за усъвършенстването и разширяването на пазарите.

²⁵ Вж. Паскал и колектив (1984 г.), Нийлс и Каджиано (1984 г.), Дракър (1969 г.), Паскал (1972 г.) и Райс (1975 г.). Използването на пазарни аналози, стимули и механизми за подобряване работата на държавния сектор е убедително защитено от Шулице (1977 г., стр. 43-50; 55-62) и от Осбърн и Геблър (1992 г.). За дискусиата върху начините, по които пазарните процеси могат да се използват за усъвършенстване на държавния сектор, вж. Осма глава.

Анализът и предвиждането на проблемите при осъществяването на обществената политика има обща цел с редица други подходи за анализ. Например компютърните симулации и ръчните или човешки “игри” се опитват да проследят разнообразните последици, произтичащи от първоначално приетите условия, когато тези условия се усложняват от намесата на държавната политика и от избора на конкретни практически действия от страна на участниците. В хода на тези симулации и игри ще се проявят различните източници и видове пазарни дефекти. По-доброто и по-пълно предвиждане на вероятните недостатъци може да подпомогне разработването на измерители или предприемането на превантивни мерки, които да предотвратят непазарните дефекти. Дори ако останалите дефекти са все още значителни, това все пак е по-добре от нищо.

6. Сравнение на пазарната и непазарната алтернатива: общи съображения

Трудностите при сравняването на пазарния и непазарния сектор

Съществуващата теория за пазарните дефекти предлага полезен коректив на теорията за съвършено функциониращите пазари. Според поддръжниците на тази теория тя води до резултати, които са едновременно ефективни и според някои критерии социално справедливи. По подобен начин теорията за непазарния дефект, изложена в предходните глави, предлага коректив на по-общата теория за съвършено функциониращия държавен сектор. Тази теория, по мнението на нейните привърженици, също води до ефективни и справедливи резултати или поне до такива, които са по-ефективни и справедливи от резултатите на свободния пазар.

В действителност, за разлика от твърде оптимистичните картини, които техните поддръжници рисуват, и пазарът, и държавният сектор са предразположени към сериозните и предвидими дефекти, описани в предходните глави.

Изключително трудно е да се съпоставят безпристрастно пазарната и непазарната алтернатива. Тъй като не съществува всеобщо приложима формула за избор между тях, резултатите от тези сравнения често зависят повече от предварителната нагласа на изследователите, отколкото от техните действителни анализи.

При разглеждането на тези сравнения е много по-лесно да се предвиди как определените видове пазарни и непазарни дефекти ще повлияят върху алгебричния знак на резултатите – т.е. дали ще ги подобрят или влошат, отколкото да се предвиди размерът на тези ефекти. Например, сравнително лесно е да се предположи, че външните ефекти като замърсяването, шумът и пренаселеността, предизвикани от пазарните дейности, вероятно ще са отрицателни (т.е. разходите превишават печалбата), докато външните ефекти, породени от обществените почивни комплекси, парковете (поне през деня) и полицията, (в повечето случаи) вероятно ще са положителни (т.е. печалбата е по-голяма от разходите). Оценката на размера на тези външни ефекти е по-трудна и обикновено може да се потвърди само след обстойни емпирични изследвания на отделни случаи и ситуации. На практика вероятно, и също толкова възможно, е да се оценят вторичните непазарни външни ефекти (негативни и позитивни), произтичащи от регулирането на околната среда, както да се оценят пазарните външни (негативните) ефекти, произтичащи от неконтролираните открити минни работи или от шума в района на големите летища.

Видовете и източниците на пазарни дефекти, обобщени във втора глава, показват обстоятелствата, при които държавната намеса е уместно да се разглежда като контрамярка, а алтернативните обществени политики да се анализират като възможна компенсация на тези недостатъци. По същия начин видовете и източниците на непазарни дефекти, описани в трета и четвърта глава, показват условията, при които и самата държавна намеса може да се провали. При това, за да се избегнат действителните или потенциални недостатъци от правителствената намеса, може да е необходимо да се направи преоценка на възможните компенсационни мерки – включително и ревизирането на правителствената политика в посока на по-свободен пазар или към по-подходящото и преформулиране (“противодействие на противодействието”).

Трудностите при сравняването на пазарните и непазарните алтернативи са огромни, ако двете се разглеждат в статичен вид, но те са още по-големи при опитите да бъдат

разглеждани в динамика, т.е. не към определен момент, а за продължителен период от време.

Следните становища, подкрепени с факти или обосновани логически, дават представа за сложността на това сравнение.

Твърдение 1: При познатите, и в общи линии логични, допускания ефективното използване на ресурсите във всеки момент от времето изисква цените на крайните продукти да бъдат равни на пределните разходи.

Ако цената е по-голяма от пределните разходи, ефективността ще се подобри чрез нарастването на производството, тъй като стойността на допълнително произведения продукт, отразена в цената му, ще бъде по-голяма от разходите за производството му. Когато цената е по-ниска от пределните разходи, ефективността ще се подобри чрез намаляването на производството, тъй като стойността на допълнително произведеното ще бъде по-ниска от разходите за него.

Следователно ефективна е икономическата система, която се подчинява на правилото за ефективно ценообразуване, а неефективна е тази, която го пренебрегва.

Твърдение 2: Много фирми в пазарните икономики, включително и в САЩ, но не само там, често – и навярно като правило – не определят цени, равни на пределните си разходи.

Една от причините за това е, че фирмите често произвеждат при условия, характеризиращи се с намаляващи разходи (нарастваща възвращаемост според мащаба). Когато разходите намаляват, разходите за допълнителните единици продукция (пределните разходи) са по-ниски от средните разходи за единица продукция. Следователно фирмите, които произвеждат при такива условия, не могат да определят цени, равни на пределните си разходи, тъй като в този случай не биха оцелели – т.е. не биха могли да покрият общите си разходи, ако определяха цени, равни на разходите за допълнителната единица продукция.

Втората причина е свързана с пазарната структура. Пазарите често се характеризират с монополна конкуренция или поне мениджърите смятат, че това е така. В такива несъвършени пазари кривите на търсенето, пред което са изправени фирмите, имат отрицателен наклон: продажбите могат да бъдат увеличени само чрез намаляване на цените. Така че тези фирми, независимо от това дали функционират при условия на намаляващи или нарастващи разходи, няма да определят цени, равни на пределните разходи, тъй като печалбите се максимизират при по-високи цени (и по-малък обем производство).

Доказателствата в подкрепа на тези две причини за честите случаи на неефективно ценообразуване са спорни, но достатъчно силни, за да послужат за база на сериозни разсъждения. Често срещаното твърдение на мениджърите на компании, че техните продукти, включително и услугите, които ги придружават, се различават от тези на конкурентите им, потвърждават широкото разпространение на тези несъвършени пазари. Мениджърите смятат, че реализират продажбите си на подпазари, които са специфично свързани с определени клиенти и географски райони. Вследствие на това те разглеждат кривите на търсенето на тяхната продукция като отрицателно наклонени: търсенето се увеличава с намаляването на цените. Дали цените трябва да бъдат намалени, зависи от това не само дали по-ниската цена ще покрие разходите за допълнителното производство, а и от това, дали загубата на приходи в резултат на прилагането на по-ниската цена към предишното равнище на производство се компенсира от увеличения обем на продажбите.

Следователно печалбите се максимизират при по-високи цени и по-ниско равнище на производство в сравнение с онова, което се изисква от строгия критерий за равенството между пределните разходи и цените. Цената, при която се максимизира печалбата, може да е по-висока или равна на *средните* разходи, а печалбата може да бъде съответно по-висока или нормална в зависимост от такива фактори като свободата за навлизане в отрасъла, профсъюзните стратегии за водене на преговори, а в Германия, Великобритания и все по-често и в САЩ също и от установения ред в отношенията между работната сила и ръководството относно разпределението на печалбите, представителството на работниците в бордовете на директорите на корпорациите (съвместно вземане на решение), промишлената демокрация.

Емпиричните доказателства в подкрепата на първата причина (намаляващите разходи) са сравнително приемливи. Литературата върху икономите от мащаба привежда някои доказателства, макар и непълни.²⁶ По-убедителни доказателства могат да бъдат открити в опита на специалистите в сферата на бизнеса, управленското консултиране и счетоводството. В тях акцентът се поставя върху множеството източници на намаляване на разходите – обединяването на висшите нива на управление, в това число ръководството, персонала в отделите по маркетинг, правните отдели, счетоводителите, специалистите по трудовите отношения и щатните икономисти; разширяването на обхвата на контрола на висшите ръководители в корпорациите (например в многонационалните компании); внедряването на компютъризирани управленски информационни системи с високи първоначални разходи; разпределението на повече или по-малко фиксирани разходи за НИРД, маркетинг, реклама и дистрибуция върху по-голям обем продукция; и реализиране на парични икономии от мащаба от намаляване цени на използваните ресурси като резултат от по-големи покупки. Както се вижда от всичко това, с развитието на техническия прогрес случаите на намаляващи разходи нарастват по брой и размер.

Ако намаляващите разходи са действително така разпространени (в различните отрасли или поне в повечето от тях, а също и във времето или поне в по-голямата част от него), както се твърди в тези източници, какво ограничава тогава растежа на отрасловата концентрация? Защо *най-голямата* фирма не остава *единствената* фирма след като нейните разходи са най-ниски и следователно нейните конкурентни позиции – най-силни?

Едното обяснение е относителната нееластичност на кривите на търсенето на фирмите в такива несъвършени и фрагментирани подпазари. Т.е. по-нататъшно увеличаване на продажбите може да се реализира само при цени, които са пропорционално по-ниски от относителното нарастване на продажбите.

Второ обяснение на този въпрос намираме в политическите и правни институции. Дори там, където търсенето е по-еластично и чувствително, фирмите могат да решат да ограничават производството под точката, в която техните разходи започнат да растат, поради съществуващото антитръстово законодателство или по-често поради възможни законодателни или административни мерки, или поради възпиращия страх от евентуален антитръстов съдебен спор. В своята бизнес стратегия фирмите могат да решат да намалят производството, за да не се изложат на риска от антитръстови съдебни преследвания, законодателни разследвания, журналистически проучвания, обвинения в нелоялна конкуренция от малките фирми, а също и от натиска на потребителските организации и различните обществени групи.

²⁶ Вж. например, Шерър (1970 г.), Мор (1959 г.), Хол и Вайс (1967 г.), Бейн (1956 г.) и Халди и Уиткъм (1967 г.)

И последно, този въпрос може да бъде обяснен с факта, че случаите на намаляващите разходи не са толкова срещано явление, колкото се предполага понякога. Над определен мащаб на дейност липсата на икономии от мащаба могат да започнат да доминират в резултат на ограничените възможности за контрол, психологическата и физическата дистанцираност между ръководството и работниците, а вероятно и поради други вредни ефекти от мащабите на производството върху морала и производителността.²⁷

Така или иначе, фирмите, които работят в отрасъл, характеризиращ се с намаляващи разходи, могат да въведат (поради нееластичното търсене на тяхната продукция или поради съображения от политическо, законово или стратегическо естество) или да им бъде наложено от някои регулиращи органи ценообразуване по средните разходи, по пределните разходи плюс известна добавка към тях или по някое друго правило за ценообразуване (например умерена норма на възвращаемост). Фирмите обаче обикновено не определят цените на равнището на пределните си разходи.

Твърдение 3: Въпреки това, сега е широко разпространението становището (като цяло и сред много от тези, които биха приели твърденията 1 и 2), че пазарната система и частната инициатива са по-ефективни – както към определен момент, така и за по-дълги периоди от време – в сравнение с непазарните системи (например плановете икономики като тази на бившия СССР) и респективно – непазарните предприятия (например големите държавни предприятия в Китай).

Както беше изтъкнато преди, разликата между пазарните и непазарните организации или системи може лесно да се дефинира. Пазарните организации получават основните си приходи от цените, които те налагат за продукцията, продавана на потребителите. Те от своя страна могат свободно да решат дали да купуват. Непазарните организации получават основните си приходи по други начини – например чрез данъци, изземвания, дарения или други неценови източници.²⁸ Все пак на практика разграничаването може и да не е толкова ясно и просто. Възможни са комбинации: национализираните фирми или отрасли могат сами да определят цените на продукцията си, но и да получават субсидии под формата на данъчни облекчения за покриване на дефицитите; частни фирми могат да са подложени на ценови контрол и /или да получават субсидии/, за да покрият разходите си или да увеличат печалбите си; а някои институции с идеална цел (като РАНД и различни обществени болници) са почти пазарни организации, тъй като получават повечето от приходите си чрез налагане на такси и цени на доброволни клиенти.²⁹

Следователно хипотеза 3 води до една загадка: как е възможно пазарните предприятия, които често не прилагат правилото за ефективно ценообразуване, да бъдат – или поне да бъдат смятани – за по-ефективни от непазарните предприятия (като държавното образование и пощенските услуги), които действително прилагат това правило или вероятно повече се доближават до него?

Хипотезата, свързана със сравнителната ефективност, обикновено се подкрепя чрез емпирично изследване на относителните разходи на обществени и частни предприятия,

²⁷ В някои трудове по мениджмънт акцентът се поставя върху определени предимства – потесни контакти между мениджери и работници, участие, комуникации, познаване на потребителя също толкова добре, колкото и предприятието, и “управление във кабинета”. Тези предимства са по-трудно достижими при нарастване на мащаба. Вж например Питърс и Остин (1985).

²⁸ Вж. Бейкън, Елтис (1976 г.) и Улф (1979 г.)

²⁹ Вж. дискусията за организациите с идеална цел в четвърта глава.

произвеждащи подобни стоки и услуги.³⁰ В своя сборник от по-ранни изследвания по този въпрос Борхердинг и неговите колеги установяват, че частното производство е значително по-ефективно от държавното в повечето сфери, в които оперират заедно (например въздушен транспорт, банково дело, автобусен транспорт, противопожарна охрана, поддръжка и ремонт на океански танкери, жилищно строителство, болници), макар и не във всички (например сравненията на ефективността в електроснабдяването и събирането на отпадъци показват противоречиви резултати, като в някои случаи обществените предприятия имат по-ниски разходи, а в други-високи).⁶

Третата хипотеза се подкрепя и от някои наблюдения върху дейността на държавния сектор в страната и в чужбина, понякога съчетани с мисловни упражнения в догадки за това как тази дейност би се осъществила от частни предприятия.

В основата на тези две становища лежат поне два факта. Единият е широко разпространеното разочарование от ефективността на държавната дейност в отделните сектори (например в образованието и отбраната), както и неефективните резултати от националните икономически системи, в които държавният сектор е нараснал много бързо или е станал доминиращ (съответно във Великобритания и бившия СССР).

Вторият фактор е свързан с разпространеното убеждение, възникващо независимо от емпиричните изследвания, споменати по-горе, че в едни и същи сфери частното предприятие, подложено на влиянието на пазара, ще функционира по-ефективно, и то с голяма преднина, пред държавното предприятие, което е изолирано от пазара чрез субсидии, правителствени протекции, гаранции срещу загуби и сигурни продажби. Сред примерите в подкрепа на това убеждение са сравнимите резултати от дейността на “Бритиш каледониън еървейс” и “Бритиш овърсийс еървейс корпорейшън”, на държавните предприятия в Китай и частните предприятия в същите отрасли в специалните икономически зони в Китай, Хонконг и Тайван и осъществяваната от частния сектор въздухоплавателна дейност в САЩ по отношение на национализираната (и субсидирана) авиационна индустрия в Европа. Това широко разпространено убеждение не произтича от емпиричните доказателства, цитирани по-горе, а от някои анекдоти и личен опит, според които пазарните организации са по-ефективни от непазарните, а излишните разходи най-често се свързват с непазарните институции. Разбира се, както убеждението, така и емпиричните доказателства се свързват с “частни” блага без, или с малко на брой, външни ефекти, за разлика от пазарните дефекти, свързани със съществуването на обществени блага и блага със значителни външни ефекти. В последния случай произтичащият пазарен дефект може да предостави убедителни аргументи за неспособността на частните пазарни предприятия да произвеждат социално ефективна продукция чрез социално ефективни процеси и за предимствата от възлагането на тази отговорност на непазарните организации.

Очевидно е, че съществува противоречие между първото и второто твърдение, от една страна, и третото твърдение – от друга. За да се защитят и трите, трябва да бъде изпълнено едното, или и двете, от следните твърдения:

А. Трябва да съществуват и други влияния освен ефективното ценообразуване, за да се подобри функционирането на пазарната система и да се преодолеят явните ѝ недостатъци в ефективното разпределение на ресурсите.

³⁰ Вж. Осбър и Гелбър (1992 г.) и резюмето към приложение Б.

⁶ Вж. Борхердинг, Померен и Шнайдер (1982 г.) и следващата дискусия в седма глава.

Б. Непазарните дейности и регулиране, насочени към коригиране на собствената неефективност на ценообразуване на пазара, от своя страна трябва да водят до своя специфична неефективност, която да е по-голяма от неефективността, произтичаща от пазарните по-малко от ефективни ценови практики.

Условие (а) твърди, че, макар пазарът да не функционира добре според правилата на ефективното (оптималното) ценообразуване, съществуват други източници на ефективност, свързани с пазарния механизъм, които подобряват неговата дейност. Тези други форми или източници на ефективност, които аз наричам *неценова ефективност*, могат да компенсират недостатъците на пазара по отношение на оптималното ценообразуване.

Условие (б) допуска, че непазарните дефекти (например държавното регулиране или производство), опитвайки се да въведат ефективно ценообразуване, мога да доведат до други източници на неефективност, които намаляват положителния икономически резултат от тези дейности. Тези други форми или източници на неефективност, които аз наричам *непазарна неефективност*, могат да обезсмислят усилията на държавата в сферата на оптималното ценообразуване.

Ако не е валидна нито неценовата ефективност, нито непазарната неефективност, то ефективността на свободния избор и управляваните от пазара предприятия ще се намали поне дотолкова, доколкото този случай се основава на логиката на икономическата наука.

От друга страна, ако неценовата ефективност, и непазарната неефективност са от съществено значение, то ефективността на пазарната система може да се възстанови, но по причини, различни от тези, върху които се концентрира микроикономиката. В този случай се поставя под въпрос не ефективността на пазара, а ефективността на самата *дисциплина* “икономика”. Елементите, върху които се концентрира икономиката, може би не са тези, от които най-вече зависи ефективността на пазара!

Какви са конкретните форми на проявление на неценовата ефективност и непазарната неефективност, които лежат в основата на пазарната система и частното предприятие? Частични отговори могат да се намерят на много места в литературата за индустриалната организация и икономиката на благосъстоянието, а за второто – в теорията за организациите и тяхното поведение. Те не са част от основното съдържание на микроикономическата теория и обикновено са отнасяни към сферата на изследванията на специфични примери и анекдотите.

Основните елементи на неценовата ефективност са три: динамична ефективност (или на Шумпетер); технологична (или “на най-добрата практика”); и X – ефективност.⁷

Динамичната ефективност се свързва с способността на предприятието или икономическата система да генерира и поддържа икономически растеж чрез развитие на нови технологии, които намаляват разходите, повишават качеството или създават нови, търсени на пазара, продукти.

Технологичната се отнася към способността на предприятието да разработва и внедрява най-добрите съвременни технологии и по този начин да произвежда при по-ниски разходи и /или по-високо качество.

⁷ Разбира се, съществуването и значението на тези източници на ефективност са добре познати в икономиката извън сферата на сравнителната статистика. Вж. например Шумпетер (1934 г.), Вайнтрауб (1949 г., 202–203, 406–407 с.), Либънстайн (1966 г.) и Никълсън (1972 г., 306–307 с.).

X – ефективността според Либънстайн се свързва със способността на ръководството на предприятието да съкращава разходите и да увеличава производителността при всяка дадена технология чрез усъвършенстване на организацията, повишаване на мотивацията на работещите и по-добро управление. Преди много години президентът на “Сони” сподели с мен, че след като изучил подробно широка гама от американско телевизионно оборудване и изследвал редица методи на управление на предприятието, той открил възможности за съкращаване на американското производство с 20 до 30 %! Тази забележка сполучливо илюстрира елементи и на технологичната, и на X – ефективността.

Може да се предположи, че пазарните предприятия функционират по-добре от непазарните, защото в сравнение с тях осигуряват повече стимули и по-добро възнаграждение за трите вида на неценова ефективност

Алтернативният подход за анализ на пазара се основава на непазарната неефективност, а именно на аргумента, че непазарното производство или регулативни мерки генерират своя неефективност, независимо че изпълняват правилото за оптимално ценообразуване.⁸ Може да се развие хипотезата, че на непазарните дейности са присъщи предвидими видове неефективност (твърдение, което заема централно място в логиката на тази книга). Тези видове непазарна неефективност произтичат от специфичните характеристики на търсенето и предлагането, описани в трета глава и свързани с производството и потреблението на непазарна продукция. В следствие на това непазарните дейности (например провеждането на космически и отбранителни програми или предоставянето на регулативни услуги) често водят до излишни и растящи разходи при производството. Понякога се изпълняват и спомагателни функции, насочени повече към задоволяването на техните изпълнители (учени, военни, държавни чиновници), отколкото към реализиране на първоначално определените цели на непазарните дефекти. Както бе изтъкнато в предишните глави, произтичащият от това модел на непазарен дефект може да се противопостави на съществуващата теория за пазарния дефект като контрапункт на предвидимите отклонения на пазарните резултати от ефективното разпределение на ресурсите.⁹

Съществува едно общо, макар и пренебрегнато, становище, което обяснява както явната неефективност на непазарния сектор, така и относителната ефективност на пазара. Това обяснение се основава на различията в процесите, чрез които се контролира дейността в пазарната и непазарната сфера.

Отговорността за наблюдение и контрол на непазарното производство обикновено пада върху някой държавен орган: компетентния законодателен комитет към федералния, щатския или областния законодателен орган; компетентна изпълнителна институция; или Централния счетоводен отдел. Контролът не се осъществява от преките потребители на продукцията. Следователно тяхното поведение, без значение дали са ползвателите, за които тази дейност е предназначена, или случайно потърпевши, обикновено не влага нужната строга и регламентирана дисциплина върху производителите. Някой недоволен данъкоплатец може при дадени случаи да възроптае, да се оплаче или да пише до своя представител в Конгреса, но процеса, чрез който това оплакване ще се превърне в натиск за по-ефективно непазарно производство, е спорадичен и неопределен. Освен това, тъй като непазарните дейности обикновено се осъществяват като изключителен “франчайз”, отсъства и

⁸ Разбира се, най-ярките примери са свързани с непазарните дейности с ниски цени или въобще без цени, които имат, ако не нулеви, то незначителни пределни разходи. Такива са образованието, пощенските услуги и, до известна степен, някои чисти обществени блага като отбранителните и космическите програми.

⁹ Вж. трета и четвърта глава.

дисциплиниращият ефект, който биха упражнявали конкурентни производители, борещи се за по-голям дял в непазарното производство.

В резултат на това контролът върху разходите и качеството на непазарната продукция е косвен и заобиколен, както и отдалечен от самия производствен процес и поради това отслабен. В случаите, при които потребителите се намесват в процеса, те действат като самоназначили се контролори и представляват подгрупа от потребителите, чиито специфични интереси могат да бъдат особено силно засегнати (или подпомогнати) от конкретна държавна дейност. Пример за това е клубът “Сиера” по отношение поддържането на националните паркове и местата за отдих. Често потребители на непазарна продукция проявяват значителен интерес към качеството на продукта – контрол на въздушното движение, брегова охрана, полиция – и много малка заинтересованост към направените разходи. В резултат на това контролът от страна на потребителите обикновено се осъществява чрез съмнителни непостоянни политически процеси, свързани с конкретни личности, като се използват такива механизми за сигнализиране и въздействие като за заседания на законодателната комисия, лобиране, търгуване с гласове, преминаване от една парламентарна партия в друга, политически сделки. Съображенията за подобряване на ефективността на тези дейности обикновено не са основният мотив и рядко забележителен резултат от тези механизми.

За разлика от това, контролът при пазарния режим се осъществява изключително чрез поведението на потребителите и чрез конкуренцията на други производители, произвеждащи подобни или същите продукти. Контролът върху разходите и качеството се отразява директно върху пазарната продукция, тъй като потребителите обикновено могат да избират да купят по-малко или да изберат друг продукт заместител, а конкуриращите ги производители могат да разширят своя пазарен дял, като повишат производството, намалят цените и увеличат заместителите, от които потребителите могат да избират. Самият механизъм за сигнализиране и въздействие е по-директен, безпристрастен и очевидно по-ефективен.

От гледна точка на метода на ефективното ценообразование пазарният режим може често да се отклонява от строгите изисквания за ефективност на алокативния процес. Въпреки това, в резултат на комбинираното действие на фактори като обратната връзка с потребителите, сигнализирането и пазарната дисциплина и различните видове ефективност (динамична, технологична и X – ефективност), тези отклонения ще бъдат неутрализирани. Естествено фирмите, опериращи при несъвършена конкуренция на пазара, както и тези, при които се наблюдават намаляващи производствени разходи, няма да определят цените си според пределните разходи. Въпреки това, относителните производствени разходи на тези фирми ще са ниски, кривата на разходите им с времето ще се измества надолу в отговор на пазарните стимули. Освен това качеството на техните продукти и склонността към иновации ще са впечатляващо високи в резултат на по-строгата дисциплина и силните стимули, генерирани от пазарния, в сравнение с непазарния, сектор.

За разлика от това, държавният сектор може да се опита да регулира или да измести алокативните несъвършенства на пазара, като се придържа по-близо до ефективния принцип на ценообразование. Резултатът може да бъде разгледаната по-горе непазарна неефективност: раздути разходи, постоянно изместване нагоре на кривата на разходите, промени в качеството на продукта, насочени към задоволяване на професионалните и бюджетните предпочитания на производителите, а не на изискванията на потребителите и данъкоплатците.

На действието на пазарния механизъм за обратна връзка се дължи неценовата ефективност, свързана с пазарния сектор. Може би по същия начин отсъствието на този механизъм обяснява появата на непазарна неефективност.¹²

Неикономически измерения на сравнението

Трудностите при сравнението между пазарната и непазарната алтернатива се задълбочава още повече, ако освен критерия за ефективността се прибавят и някои други неикономически критерии за оценка. Разгледаният преди принцип на справедливото разпределение с неговите разнообразни и често пъти противоречащи си характеристики е илюзия за усложняването на сравненията със прибавянето на нови критерии. Някои ще твърдят например, че дори в случаите, когато пазарното решение е по-ефективно, непазарната (държавна) алтернатива е за предпочитане поради очакваната по-голяма справедливост.

Някои други оценъчни критерии, споменавани понякога в икономическата литература, са дори още по-малко податливи на количествена оценка от принципа на справедливото разпределение: (1) *участие в избора* – а именно в каква степен хората, които са засегнати, или вероятно ще бъдат засегнати, от направения избор между пазара и правителството, участват пряко или косвено в планирането и осъществяването на този избор; (2) *отчетност* – т.е. в каква степен резултатите от пазарния или непазарния избор могат да се подложат на щателна проверка и оценка по отношение на тяхната ефективност и приемливост.³¹

Класически пример за участието на оценъчен критерий при избора между различните непазарни инструменти е традицията на градските събрания в Ню Ингленд, а на по-агрегирано равнище – популистският, тежък като референдум, процес на балотаж в Калифорния. Критерият за отчетност, според приложението му за оценка на държавни или непазарни инструменти, зависи преди всичко от демократично избирателен процес. Народните представители и членовете на висшата изпълнителна власт се отчитат пред избирателите или пред поне пред 51 % от тях. На практика, разбира се, те се отчитат пред много по-малка част от електората. Обикновено значителна част – най-често болшинството – от избирателите остават пасивни по отношение на която и да е конкретна програма, инструмент или политика. Следователно отчетността се свежда до отговорност пред мнозинството в една *подгрупа* от целия електорат, която действително се интересува от дадена програма или проблем, но която често представлява една малка част от всички избиратели.

За разлика от това, в контекста на пазара участието в избори и отчетността зависят съответно от очакваното и действителното (демонстрирано) поведение на потребителите, които влияят върху появата, успеха или неуспеха на даден продукт на пазара чрез желанието си да предоставят средства за неговото поддържане. В контекста на пазара участието в развитието на продуктите зависи също и от богатството на потенциалните инвеститори, готови да вложат средства в конкретния проект. Производителят на пазарен продукт е отговорен най-вече пред покупателната сила на потребителите, а производителят на непазарна продукция е отговорен пред избирателната сила на заинтересованите и активните членове на електората. Отчетността в пазарния сектор може да се намали дотолкова, доколкото

¹² Вж. трета глава

³¹ Разбира се, тези сигнали могат да бъдат отслабени, а механизмът на изпълнение – блокиран. Това е характерно за бившия Съветски съюз и Китай с изключение на динамично развиващи се и изградени на пазарен принцип крайбрежни икономически зони, където като планиран или непреднамерен резултат от централизирания контрол върху производството и заплатите при потребителските стоки преобладава пазарът на производителя.

производителите упражняват монополна власт и по този начин ограничават избора на потребителите. Отчетността в непазарния сектор също може да се намали до степен, че изключването на правителствените агенции от отговорност да стане доминиращо. Така бюрото за преброяване на населението ще бъде по-малко отговорно в сравнение с пощенската служба.

В непазарния сектор участието и отчетността зависят съответно от мнението и изборните гласове на електората. В пазарния сектор върху тези два критерия въздействат съответно богатството на инвеститорите и покупките на потребителите. Политическите кампании и организиране са непазарни съответствия на стимулирането, маркетинга и рекламата в сферата на пазара.

Така сравнението между пазарната и непазарната алтернатива по отношение на критериите за участие в избора и отчетността е не само сложно, но и неубедително, тъй като отчетните единици – изборните гласове и покупателната сила - са несъизмерими. Това разсъждение показва, че сравненията според тези два критерия е може би по-подходящо *в рамките* на непазарния или държавен сектор, т.е. между отделните нива на управление - федерално, щатско и местно - отколкото *между* пазарната и непазарната алтернатива. Според критерия отчетност, по-високите равнища на управление (т.е. федерално и щатско) дават по-задоволителни резултати при извършване на социални трансфери и услуги - смятани по презумпция за непазарни дейности или функции, докато местното управление (общински, градски и окръжни управи) се справят по-успешно от висшите нива по отношение на критерия за участие. Т.е., с нарастване на правомощията, участието проявява тенденция към спад, докато оценката и ефективното влияние на обществото (отчетността) се подобряват.¹⁰

В непазарната сфера съпоставянето и изборът по отношение на различните нива на държавно управление при изпълнението на определени функции и упражняването на определени отговорности зависи до голяма степен от преобладаващото обществено отношение към тези равнища на управление тъкмо поради това, че критериите за участие и отчетност са доста неопределени. В тази връзка си заслужава да се отбележи, че допитването до общественото мнение, проведено от Консултативната комисия по междуведомствените връзки за периода 1972 - 1981 г., показва 30% спад сред анкетираните, които дават положителна оценка на федералното управление. В същото време броят на тези, които оценяват положително щатското и местното управление, нараства съответно с 39% и 27%.¹¹ През 1991 г. резултатите от проучване, проведено от организацията “Галъп” показват, че анкетираните, според които щатското и местното управление изразходват най-разумно средствата, събрани от данъци, са четири пъти повече от тези, според които федералното управление се справя по-добре.¹¹

Въпреки че критериите за участие и отчетност изглеждат по-приложими при сравненията на резултатите между различните равнища от държавния сектор, отколкото при съпоставяне дейността на пазарните и непазарните институции, съществуват случаи, когато те са напълно приложими и в пазарния сектор. Един такъв пример е свързан с широко рекламираното въвеждане на нова, по-сладка напитка от

¹⁰ Проучване на “Нюхаус” върху здравеопазването дава интересен пример за ефективността и силата на този механизъм. Цените и разходите в онази част от здравеопазването, където покритието на потребителските разходи от комбинирано осигуряване е по-високо (например болнично обслужване), нарастват по-бързо от цените и разходите на зъболекарските услуги и лекарствата, където комбинираното осигуряване е по-ниско. Осигуряването изолира производителите на болнични услуги от сигналите и механизма за въздействие на пазара, защото понижава стимулите на потребителите да търсят по-добро болнично обслужване. Вж. “Нюхаус” (1970 г.).

¹¹ вж. Рос (1984 г., 12 –19 с.)

¹¹ Пак там, 55 ff.

компанията “Кока-Кола”., през 1985 г., като това бе част от продължилата дълго време конкуренция за пазарни дялове с “Пепси-Кола”. Ефектът от новия вкус на класическата напитка беше учудващо силната и негативна реакция на пазарния сегмент от постоянни потребители на “Кока-Кола”. Порой от писма и телефонни обаждания заля централата на “Кока-Кола” и принуди топменеджърите да променят своята стратегия. Те върнаха на пазара предишната формула на “Кока-Кола”, като втори продукт, наречен “Коук Класик”. Нещо повече, изтеглянето на напитката от търговската мрежа бе извършено доста преди да излязат обичайните показатели за продажби, пазарен дял и печалби. В много отношения този процес приличаше повече на механизма за “изразяване на мнението и гласуване”, типичен за непазарния сектор, отколкото за характерния за пазара механизъм “богатството и покупките”.

В действителност това беше случай, в който мениджмънтът на “Кока-Кола” бе оценен и се поучи от една значителна част от своите клиенти. Всъщност той бе потговорен, отколкото можеше да се очаква или отколкото самите мениджъри очакваха.

Този инцидент и последвалото връщане на пазара на установения продукт “Класик” е блестяща демонстрация на участието на потребителската публика и на отчетността на мениджърите пред нея в сферата на пазара. Пазарният аналог на непазарния механизъм за “изразяване на мнението и гласуването” тук се проявява като заплаха от страна на потребителите да купуват “Пепси-Кола”!

И в пазарния, и в непазарния контекст отчетността зависи от относително големи групи: в държавния сектор – гласоподавателите, и потребителите – в пазарния. Политическият процес, от който зависи отчетността на държавната сфера, обикновено обхваща не мнозинството от електората, а относително добре организирани обществени групи, които имат общи интереси. Тези групи са особено заинтересовани от регулативната дейност на държавна инстанция, от определени закони или непазарни услуги като здравеопазване, социални грижи и образование. При тези условия резултатите от тези непазарни производства се отчитат обикновено пред съответната заинтересована група, а не пред мнозинството от обществото като цяло.

В контекста на пазара производителите смятат, че трябва да са отговорни пред настоящите и потенциалните потребители на своите продукти. Но и в този случай особено заинтересовани и организирани групи или подгрупи – като тези, представлявани от Ралф Нейдър, и Комън Коз, или пък разрастването на потребителските организации през последните десетилетия – често упражняват влияние върху поведението на производителите, което е непропорционално на размера на самата подгрупа. Достъпът на такива подгрупи до средствата за масова информация винаги носи риск за производителите на конкурентните пазари: шумните реакции на макар и първоначално относително малки групи от потребителската публика могат да се предадат на значително по-големи групи и така да подкопаят пазарния дял и печалбите на производителите.

Отговорността пред отделните граждани в контекста на държавния сектор и пред отделните потребители в контекста на пазара обикновено е точно ограничена. Производителите на пазарна продукция се интересуват от индивида само (или по принцип) дотолкова, доколкото той може да е представител на по-голямо потребителско общество. По същия начин производителите на непазарна продукция се интересуват от отделния гражданин само дотолкова, доколкото неговите реакции са показателни за потенциалното отношение на по-големи групи гласоподаватели.

Следователно между отговорността на производителите на непазарна и на пазарна продукция има някои общи черти: в непазарните условия отговорността се проявява чрез политическия процес и поведението на гласоподавателите, а в условията на пазара

– чрез процесите на конкурентния пазар и поведението на потребителите. Тези характеристики се отнасят до “отчетността на макроравнище”, което означава отчетност в един по-широк смисъл на производителите и от двата сектора. Под “отчетност на микроравнище” се разбират отговорността и готовността на производителите да отговорят на реакциите, интересите и оплакванията на индивидуалния потребител и гражданин. Отговорността в този смисъл се измерва особено трудно и затова е трудно да се оцени. На микроравнище оценяващият трябва да разчита на личния си опит, сравнявайки готовността на държавните институции и бюрократични процеси да откликнат бързо и адекватно на интересите и оплакванията на хората, така както производителите на автомобили, самолети или безалкохолни напитки се съобразяват с предпочитанията и забележките на отделния потребител (например “Кока-Кола” в описания по-горе случай.)

7. Сравнение между пазарната и непазарната алтернатива: емпирични аспекти

Предимствата и недостатъците на количествените сравнения

Тъй като ефективността най-лесно се поддава на количествено измерване измежду другите критерии, разгледани по-рано, естествена е тенденцията да се акцентира върху нея ако се сравнява функционирането на пазарната и непазарната система. Това ни напомня приказката за този, който си търси ключа където е светло, а не където го е изпуснал. Един строг критик не без основание би казал, че съвременните обществени науки като цяло и икономическата наука в частност се занимават все повече с това, което е измеримо и количествено определимо, отколкото с това, което е важно и съществено.

Макар че тази критика има известно основание, можем да ѝ противопоставим без излишно многословие достатъчно убедителни аргументи за предимствата на количествената измеримост. Изборът между пазарната и непазарната алтернатива и различните възможни комбинации между тях изисква важни, а понякога и с решаваща тежест количествени преценки, свързани с по-трудно поддаващите се на количествено измерване критерии за справедливост, участие и отчетност. Но самите количествени преценки могат да бъдат подпомогнати и уточнени от една по-ясна оценка за това дали един или друг избор е свързан с повишение или понижение на ефективността и ако е така, колко точно е това увеличение или намаление и с кои от вариантите е свързано.

Например, дори ако вариант А изглежда за предпочитане пред вариант Б от съображения за справедливост, участие или отчетност, при вземането на решения обикновено е важно да се определи размерът на евентуалната загуба на ефективност, произтичаща от избора на единия или другия вариант. В редките случаи на пълно превъзходство между или сред различните алтернативи отговорът е нула, т.е. вариант А е по-добър от Б не само от гледна точка на качествените критерии за справедливост или участие, но и поради това, че същевременно не е свързан със загуба на ефективност в сравнение с вариант Б.

По-често обаче се постига компромис между тези измерения. Например увеличаването на размера на преките социални плащания или предоставянето на преки помощи за социално слаби чрез отрицателен подоходен данък може да изглежда социално привлекателно от гледна точка на справедливостта. Но ако първият вариант съкращава предлагането на работна сила с, да кажем, 3%, а вторият само с 1%, то той е може би по-добрата политика за постигане на желаната промяна в разпределението на дохода. Дори ако в основата на запазването вместо закриването на военна база на едно или друго място или на възлагането на държавна поръчка на един или друг участник в търга лежат съображения от социално или екологично естество, а не съображенията за ефективността, все пак е важно да се установи размерът на загубата в ефективността, дължаща се на действия от позициите на тези съображения, в сравнение с резултатите от варианта, избран единствено според критерия за ефективност.

И така, размерът на загубата или нарастването на ефективността е от значение дори когато бремето на избора пада върху качествените, социални и оценъчни основания.

В обобщение съществуват достатъчно убедителни и неоспорими аргументи за значението на загубата или нарастването на ефективността при сравнението на алтернативни политики и действия, при условие, че не се изпадне в другата крайност да се приема или претендира, че тези съображения са, или трябва да бъдат, изключителната или решаваща основа на избора между различните алтернативи. И

обратно, при отстояване на позицията, че дадени алтернативи са за предпочитане от съображения, различни от тези за възможни загуби или нарастване на ефективността, не трябва да се пренебрегва значението на калкулирането на размера на този критерий.

Сравнения на микро и макрониво

Цитираният по-рано труд на Борхердинг, Померен и Шнайдер обобщава резултатите от 50 емпирични изследвания, свързани главно с ефективността на микроравнище - алокативната ефективност в определени сфери на производството и услугите. Изследването на Борхердинг се концентрира основно върху сравненията между частни и обществени производства (федерални, щатски и местни) в САЩ, Германия, Швейцария, Австралия и Канада по отношение на относителната им производствена ефективност (т.е. разходите за производството на повече или по-малко еднородни единици от даден продукт или услуга) в деветнадесет сфери на дейност: въздушен транспорт, банки, автобусен транспорт, хигиенни услуги, събиране на данъци, електроснабдяване, противопожарна охрана, горско стопанство, болници, жилищно строителство, застрахователни услуги, поддръжка и ремонт на океански танкери, железопътно строителство, събиране на отпадъци, спестявания и кредити, кланици, водоснабдяване и метеорологични служби.¹

В четиридесет от петдесетте разгледани изследвания предлагането от частния (т.е. пазарен) сектор е по-ефективно от предлагането на държавния (непазарен) сектор. В три проучвания (свързани с електроснабдяването, болниците за ветерани и събирането на отпадъци) непазарното обслужване се оказва по-евтино от пазарното. В пет проучвания (касаещи канадските железници, събирането на отпадъци в Сейнт Луис и Минеаполис, електроснабдяването в различни райони на САЩ и продажби на застрахователни полици и военнослужещите в Западна Германия) резултатите не показват никаква разлика в производствената ефективност на обществения и частния сектор, а в две изследвания резултатите са твърде неопределени, за да се направят някакви заключения. В приложение Б под формата на таблица е представено резюме от проучванията на Борхердинг и колегите му, както и от неотдашните изследвания на Осбърн и Геблър (1992 г.) и на Фицджералд (1988 г.), които сравняват извършването на услуги от обществения и частния сектор в областта на здравеопазването, транспорта, събирането на отпадъци, ремонта на самолети и опазването на околната среда. Други проучвания показват подобни резултати. Например, според доклада на губернатора на окръг Лос Анджелис, в резултат от програмата за прехвърляне върху частни предприемачи на функции, изпълнявани по-рано от обществени институции, са реализирани икономии в размер на 35% за 1985 г. На основата на приватизационната програма на Лос Анджелис, обхващаща медицинските и управленските услуги, обработката на информация, паркове и почивно дело, обществени социални услуги и други, са сключени договори за извършване на услуги на стойност 43 млн. долара годишно, които се оценяват на 66 млн. долара, ако се осъществяваха от институции към местните органи на властта.²

Друг анализ, направен през 1984 г. за Министерството на жилищното строителство и градоустройство на САЩ, установява, че разходите на градски организации за улично строителство са с 96% по-високи в сравнение с тези на частни предприемачи, осъществяващи същата дейност. За други дейности тези цифри са съответно: почистване на улиците - 43%, охрана на жилища и обществени сгради - 73%, поддръжка на пътните знаци - 56%, подрязване на дърветата - 37%. Във всеки един от тези случаи се отчитат разликите в качеството на предлаганата услуга.³

Още един пример ни предоставя и анализът на 235 договора, възложени от Министерството на отбраната на САЩ за финансовите 1981 и 1982 година. Според

Отдела за управление на бюджета (ОУБ) разходите по дейността на частните предприемачи са с 24 % по-ниски от офертите, представени от работещите в тези институции, още повече, че те вече са били съкратени средно със 7%. В резултат Федералният отдел за политиката по обществените поръчки към ОУБ заключава, че "вследствие от конкурентния процес са реализирани икономии, надвишаващи общо 30%".

Едно изследване на Ранди Рос от 1988 г., предприето първоначално като докторска дисертация в университета РАНД, представя по-разнородни и сложни сравнения на обществения и частния сектор, отколкото цитираните дотук. Рос сравнява резултатите на държавния и частния сектор в три сфери - енергетиката, психическото здраве и училищния автобусен транспорт. Той установява, че държавният сектор разпределя електроенергията явно по-ефективно в сравнение с регулираните или нерегулираните частни фирми по причини, които според Рос са свързани с качеството на управлението на държавния сектор в тази област, свръхкапитализацията на регулираните от държавата частни фирми или пък по-високите разходи по продажбите и рекламата. За разлика от това, в сферата на психическото здраве Рос установява, че производствената и осигурителната функция се осъществяват по-ефективно от частния сектор, отколкото в държавния, макар че съображенията за справедливост, участие и отговорност дават основание да се приеме, че тази област се числи към задълженията на държавния сектор.

И накрая, по отношение на училищния автобусен транспорт Рос установява, че по принцип частният сектор функционира по-ефективно, но определени институционални форми, съчетаващи дейността на частния и обществения сектор, функционират почти толкова добре, колкото и частният сектор, взет отделно. Очевидно наличието на активна частна транспортна мрежа действа като стимул за ефективността на управата на обществените училищни автобуси, който не би съществувал при отсъствието на такава конкуренция.⁵

Както вече споменахме, направените от Борхердинг и неговите колеги проучвания, както и другите сравнителни анализи, на които се позовахме по-рано, се концентрират върху това, което аз нарекох микроикономическа ефективност, а именно - вложените средства за производството на даден продукт или за извършване на дадена услуга в даден момент от времето. Един различен подход за сравнение на пазарните и непазарните резултати, отнасящ се до това, което аз ще определя като макроикономическа ефективност, е представен в емпиричните изследвания на Кийт Марсдън от Световната банка и от един автор от РАНД. Докато проучването на Борхердинг засяга главно определени сектори или отрасли на отделните национални икономики в даден момент от време, макроикономическият анализ се занимава със сравнения между различните държави по отношение на съответните темпове на икономически растеж във времето. Борхердинг акцентира върху алокативната ефективност, докато Марсдън и РАНД се занимават с действието на динамичната ефективност.⁶

Един от сериозните проблеми на макроикономическите сравнения между страните по отношение на разграничението между пазара и държавния сектор е изборът на подходящ мащаб за измерване на относителния размер на пазарния и непазарния сектор. В своите изследвания Марсдън се занимава главно с връзката между данъците и икономическите резултати, докато анализът на РАНД се концентрира предимно върху държавните разходи и данъчните приходи като показатели за относителния размер на

непазарния сектор. И двата измерителя - данъците и държавните разходи - в най-добрия случай дават само представа за мащаба и обхвата на непазарния сектор. Държавните разходи може би са предпочитан показател, защото са по-всеобхватна величина: тъй като в повечето страни бюджетът е по-често дефицитен, отколкото уравновесен или с излишък, държавните разходи ще включват, но обикновено ще надхвърлят, данъчните постъпления.

Въпреки това данъците и разходите могат погрешно да представят мащабите на непазарната активност и държавната намеса. Например държавните разходи като част от БВП в Германия през 1989 г. бяха малко по-ниски (46%), отколкото във Франция (49%),⁷ но френската икономика е много по-дирижирана - т.е. подложена на влиянието и контрола на непазарния сектор - отколкото неконкурентната и пазарно ориентирана икономика на Германия. По същия начин делът на държавните разходи в БВП на Южна Корея за 1989 г. (17%) е почти същият като този в Индия (18%), въпреки че ролята и жизнеспособността на пазарния сектор в Корея са определено по-големи, отколкото в Индия.⁸

Проблемът е, че държавните разходи или данъчни приходи показват само частично мащабите на непазарна намеса или контрол. Държавната, регулативна, законодателна и бюрократична намеса може да е по-силна или по-ограничена, въпреки че нито държавните разходи, нито данъчните постъпления могат вярно да отразят ролята и реалната власт на непазарния сектор.⁹ Овен това данните за държавните разходи в националните сметки на различните държави често включват различни пропорции на трансферните плащания, вместо единно да отразяват само или главно произведената от непазарния сектор добавена стойност към националния продукт. Въпреки това трансферните плащания са свързани с разграничението между пазарния и непазарния сектор, тъй като разкриват един аспект от влиянието на непазарния върху пазарния.

Емпиричните изследвания на Марсдън са изградени върху находчиво избран модел, включващ десет двойки страни, наблюдавани за периода 1970 -1979 г. Всяка двойка страни има приблизително един и същ доход на глава от населението, но коренно различен дял на данъчните приходи в БВП. Така всяка двойка включва по една страна с ниско и една с високо равнище на данъчните приходи, като годишният доход на глава от населението за десетте двойки страни се движи в границите между 200 - 300 и 8 800 -12 000 \$, по курс на долара от 1979 г.¹⁰

Марсдън съпоставя средната стойност на реалния годишен темп на растеж за всяка от 20-те страни през 70-те години с дела на данъчните приходи в БВП на съответната страна. Както вече бе отбелязано, тази пропорция е важен, макар и несвършен показател за действителния размер и мащаб на непазарния сектор. Основният резултат от изследването на Марсдън е изведената статистически значима отрицателна зависимост между темповете на растеж и дела на данъчните приходи в БВП: средно за извадката на всеки 1% нарастване в пропорцията между данъчните приходи и БВП реалният годишен темп на растеж намалява с 0,36%. Освен това почти 45% от колебанията на средния годишен темп на растеж на всяка една от десетте страни в модела се обясняват с колебанието на съотношението между данъчните приходи и БВП за съответната страна.¹¹ Основните резултати от изследването на Марсдън са обобщени в таблица 7.1.

Таблица 7.1.

Регресионен анализ на икономическия растеж и данъчните постъпления за някои държави за периода 1970 - 1979 г.

Регресионно уравнение	Брой наблюдения	Регресионни коефициенти на дела на данъчните приходи в БВП	на Константа	Коефициент на преизчисление (K^2)
Общо	20	-0,36 (-3,80)	11,3	0,45
Страни с по-нисък доход	10	-0,58 (-3,90)	13,9	0,66.
Страни с по-висок доход	10	-0,34 (-2,90)	11,8	0,52

Източник: Кийт Марсдън, *"Връзки между данъците и икономическия растеж: някои емпирични доказателства"*, вътрешен работен документ N 605 на Световната банка, Вашингтон, О.С., 1983 г.

а. Икономическият растеж е измерен като средногодишен темп на изменение на реалния БВП за периода 1970 - 1979 г.

По-рано разгледахме справедливото разпределение като критерий за сравненията между пазарния и непазарния сектор. Марсдън също достига до извода, че за двойките страни с ниски и високи приходи от данъци връзката между високия растеж и ниския относителен дял на данъчни приходи не е за сметка на справедливостта в разпределението на доходите, нито пък за сметка на растежа на потреблението, подобряването на държавните услуги или за сметка на повишаването на общественото благосъстояние (изразено чрез промените в равнището на детската смъртност и продължителността на човешкия живот).¹²

Макар че изследването на Марсдън има голямо значение, трябва да се направят някои уговорки при тълкуването на неговите резултати.

Първо, както самият Марсдън изтъква, към данните, свързани с международни сравнения на доходите, изразени в долари, както и към темповете на растеж, трябва да се подхожда внимателно. Използването на доларовия стандарт за страни с различна икономическа структура, различни относителни цени, различно участие в международната търговия и различна степен на надценяване на националната валута може да доведе до съмнителни резултати. Второ, макар че той използва данни от най-добрите налични източници, това е сфера, в която и най-добрите данни не са достатъчно благонадеждни. И накрая, постиженията на дадена държава в сферата на икономиката - особено тези на по-малко развитите страни - зависят освен от данъчните приходи или относителния размер на пазарния и непазарния сектор и от много други фактори. Например икономическият растеж зависи в най-голяма степен от политическата стабилност, образованието, квалификацията и качеството на работната сила. Върху него също така влияят монетарната, валутната и външнотърговската политика на дадената държава. Очевидно тези важни политически измерения не се отразяват нито в дела на приходите от данъци в БВП като мярка за размера на непазарния сектор, нито в държавните разходи, използвани в изследването на РАНД като измерител, което ще разгледаме по-нататък.

Както и проучването на Световната банка, емпиричният анализ, направен в РАНД се концентрира върху сравненията между отделни страни за по-дълги периоди от време.¹³ И тук, както в изследването на Марсдън, мерната единица при оценката на икономическите резултати е годишният темп на растеж на реалния БВП. Основните различия между проучванията на РАНД и Марсдън са следните:

1. Извадката на РАНД е малко по-голяма - 27 вместо 20 страни. При тяхната селекция ние изхождахме главно от наличието на сравнително благонадеждни и съпоставими данни, докато Марсдън използва двойковия метод на подбор. Страните от нашата извадка имат широк диапазон на различия в размера на дохода на глава от населението и равнището на развитие, но ние не групирахме така внимателно страните с еднакво равнище на дохода, както Марсдън.

2. Нашата извадка включва тринадесет държави с по-висок национален доход (Австралия, Белгия, Дания, Финландия, Франция, Ирландия, Норвегия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, САЩ и Западна Германия), девет държави със среден размер на националния доход (Аржентина, Бразилия, Чили, Коста Рика, Доминиканската република, Мексико, Парагвай, Южна Корея и Тунис) и пет страни с нисък национален доход (Индонезия, Кения, Малави, Тайланд и Заир).¹⁴ В първата група попадат страни с доход на глава от населението над 2600 долара, във втората - между 1300 и 2600 долара, а в третата - под 1300 долара годишно.

3. Първоначалното проучване на РАНД покрива периода 1972 - 1982 г., а това на Марсдън - от 1970 до 1979 г. Изследването на РАНД беше осъвременено, като бе включен и периодът 1983-1987 г.

4. В регресионния анализ сме използвали общите държавни разходи и данъчните приходи като независими променливи, за разлика от Марсдън, който си служи за тази цел само с данъчните постъпления. И в двата случая, променливите на държавните разходи и данъчните приходи са представени като компонент на БВП.

Интересно е да се отбележи, че корелацията между брутните съвкупни държавни разходи и данъчни приходи за 27-те страни в извадката е висока, съответно - 0,96 за периода 1972 - 1982 г. и 0,93 за годините от 1983 до 1987 г., така че в това отношение резултатите няма да се различават съществено. От гледна точка на акцента на тази книга върху пазара и държавата използването на съвкупните разходи изглеждат по-подходящ за нашата цел.

<http://easibulgaria.org/books/charles/mks.bmp>

Таблица 7.2

Регресионен анализ на икономическия растеж, държавните разходи и данъчните постъпления за някои страни за периода 1972 - 1982 г.

Регресионно уравнение	Брой наблюдения	Регресионни коефициенти за дела на държавните разходи в БВП	Регресионни коефициенти за дела на данъчните приходи в БВП	Константа	Коефициент на преизчисление (приспособен)	на R2

За всички страни в изследването (ОИСР, страни със среден по размер доход, страни с нисък доход)	27	-0,10	—	7.38	0.32
		(-3,40)			
	27	- -	-0,11	6.79	0.25
			(-2,90)		
Страни със среден по размер доход	22	-0,09	-0,11	6.99	0.30
		(-2,90)	(-2,90)		
	22	-		6.96	0.29
Страни с нисък доход	5	-0,43	—	16.01	0.77"
		(-3,80)			
	3	-	-0.32	9.98	0.12
			(-0.60)		

Източници: Международен валутен фонд, "Международна финансова статистика", 1984 г., и "Държавен финансов статистически годишник", 1984 г.

а. Икономическият растеж е изчислен като средногодишното процентно изменение на реалния БВП за периода 1972 - 1982 г. В скоби е показана Т-статистика.

б. R^2 е коригиран така, че да позволи използването на малки извадки.

Основните резултати от изследването на РАНД са обобщени в таблица 7.2. и графика 7.1.

Както е показано на таблица 7.2 в графата, отнасяща се за всички страни от проучването за периода 1972 - 1982 г., съществува статистически значима обратна зависимост между разходите или данъчните приходи на централното правителство като процент от БВП и средния годишен темп на растеж. Увеличението от 10% на дела на държавните разходи в БВП води средно до очаквано намаление от 1 % на средногодишния темп на растеж на БВП. По същия начин увеличение от 10% на дела на данъчните приходи в БВП води до очаквано намаление от 1,1% на средногодишния темп на растеж на БВП. За страни с нисък доход тази зависимост е също статистически значима, но регресионните коефициенти са съществено по-високи: за всяко 10%-но увеличение на дела на държавните разходи в БВП по силата на тази връзка се очаква 4%-но намаление на средногодишния темп на растеж. Графика 7.1 показва съответното намаление на темпа на икономически растеж в зависимост от дела на държавните разходи и отделно в зависимост от дела на данъчните постъпления.

Резултатите са подобни и за периода от 1983 до 1987 г. И тук в графите за всички страни от проучването и за страните със среден по размер доход регресионните коефициенти показват статистически значима обратна зависимост между средногодишния темп на растеж на БВП и дела на държавните разходи в него, както и между растежа на БВП и дела на данъчните приходи в него. Таблица 7.3 обобщава резултатите за периода 1983 - 1987 г.¹⁵

Във връзка с интерпретацията на тези резултати трябва да бъдат направени някои възражения и уговорки подобно на тези, засягащи резултатите на Марсдън. На първо място, има още много да се желае по отношение на данните за отделните държави и различните периоди, използвани в регресионния анализ, затова и резултатите трябва да се възприемат по-скоро като предполагаеми, а не като окончателни.

Второ, резултатите на РАНД и Световната банка се основават на изключително опростени модели, които не отчитат различията в степента на държавно регулиране между отделните държави; в монетарната, фискалната, валутната и търговската политика, в технологиите, равнището на капитала, в качеството на работната сила или съществуващите условия на политическа стабилност и сигурност. Както бе описано по-рано, в изследванията си Марсдън отчита разликите в равнището на дохода на глава от населението, като групира страните с приблизително еднакъв доход по двойки, а в проучванията на РАНД това не е взето предвид. (Всъщност и по двете страни на въпроса могат предварително да се приведат аргументи - за това дали държавите с по-висок доход се развиват по-бързо или по-бавно от държавите с по-нисък доход - така че да не се жертва голяма част от убедителността на модела, използващ извадка от страни с висок, среден и нисък доход, ако се изпусне променливата за дохода на глава от населението.)

Трето, като се има предвид несъвършенството на модела на РАНД не е учудващо, че само една умерена част от колебанията между темповете на растеж на различните страни се обяснява с колебанието в относителния дял на държавните разходи за страните, включени в извадката: 32% от различията за цялата извадка, 30% за страните от ОИСР и страните със среден доход и 77% за страните с нисък доход. Що се отнася до ОИСР и държавите със среден доход, този процент за периода 1983 -1987 г. е чувствително по-малък, отколкото за годините от 1972 до 1982 г. Като изключим влиянието на размера на непазарния сектор, изразен чрез правителствените разходи, голяма част от различията в темповете на растеж между страните се дължат на другите фактори, споменати по-рано.¹⁶ (По-учудващо е наистина, че този опростен модел обяснява толкова голяма част от колебанията, а не това, че тази част не е по-голяма.)

Таблица 7.3

Регресионен анализ на икономическия растеж, държавните разходи и данъчните постъпления за някои страни за периода 1983 - 1987 г.

Регресионно уравнение	Брой наблюдения	Регресионни Коефициенти за дела на държавните разходи в БНП	Регресионни коефициенти за дела на данъчните приходи в БНП	Константа	Коефициент на напреизчисление R ² (приспособен)
За всички страни в изследването	26*	-0,10		0,07	0,10
		(-2,00)			
	27	-0,15		0,08	0,19
			(-2,70)		
Страни със среден по размер доход и страни от ОИСР	22	-0,09	—	0,09	0,08

		(-1,70)			
	22	-	-0,16	0,08	0,19
			(-2,50)		
Страни с нисък доход	4*	-0,35	—	0,14	0,98
		(-11,10)			
	5		-0,07	0,07	-0,30
			(-0,30)		

Източник: Международен валутен фонд, "Държавен финансово-статистически годишник", 1991 г. * Няма данни за държавните разходи на Заир.

И накрая, трябва да се отбележи, че зависимостите, описани в проучванията на РАНД и Световната банка са предмет на продължителни изследвания и дискусии. Например разработките на Манкър Олсън за дългосрочния растеж не намират надеждна връзка между размера на държавния сектор и икономическия ръст, макар че признават наличието на слаба обратна зависимост от 70-те години насам.¹⁷ След като отчита влиянието на други фактори освен системните различия в ролята на държавата при сравнението на темповете на растеж на страните от ОИСР и източноевропейските държави от СИВ, Фредерик Прайър не открива разлика между темповете на реален растеж за периода 1950 - 1980 г. на съответните страни.¹⁸

Противно на получените от Прайър резултати изследването на Даниъл Ландо за връзката между държавните разходи за потреблението и икономическия растеж на глава от населението за годините от 1961 г. до 1976 г. достига до резултати, подобни на получените от РАНД и Световната банка.¹⁹

Въпреки това като приблизителна мярка за динамичната ефективност на функционирането на икономическите системи резултатите от проучванията на РАНД и Марсдън са последователни, взаимно подкрепящи се и значими. Независимо от факта, че съществуват редица други влияния - някои под контрола на отделните държави и тяхната политика, а други, като цените на петрола и международните условия на търговия, до голяма степен извън него - по принцип по - големият и нарастващ непазарен сектор се свързва с по - нисък темп на икономически растеж. Както бе отбелязано по-рано, икономическият растеж не е единственото важно съображение, което трябва да се отчита при оценката на икономическата и социалната система. Все пак той със сигурност е едно от важните измерения на основния икономически избор, свързан с желаните мащаби на държавния сектор и пазара.

Обяснителни бележки

1. Вж. Борхердинг, Померен и Шнайдер (1982 г.).
2. Меморандум на Джеймс К. Ханкла, губернатор на окръг Лос Анджелис, представен на Окръжния надзорен съвет ("Доклад за възложените от Съвета договори", 2.08.1985 г.).
3. Вж. Стивънс (1984 г.). За тази справка, както и за следващата, съм задължен на Е.С.Савас.
4. Отдел за управление на бюджета (1984 г.).
5. Този случай подкрепя предишните ни разсъждения за влиянието на изключителността на непазарното предлагане за изкуствено нарастване на разходите. Вж. Рос (1988 г.).
6. Вж. Марсдън (1983 г.).

7. Вж. ОИСР (1992 г.). Делът на Германия за 1989 г. вероятно се е повишил след обединението на Източна и Западна Германия през 1990 г.
 8. МВФ (1991 г.).
 9. За подобно мнение по въпроса вж. Шмит във Форте и Пийкок (1985 г.).
 10. Вж. Марсдън (1983 г., таблица 2, с. 3). Десетте двойки държави на Марсдън, подредени по възходящ ред според дохода на глава от населението, са Малави (ниски данъчни приходи) и Заир (високи данъчни приходи), Камерун (ниски данъчни приходи) и Либерия (високи данъчни приходи), Тайланд и Замбия, Парагвай и Перу, Мавриций и Ямайка, Южна Корея и Чили, Бразилия и Уругвай, Сингапур и Нова Зеландия, Испания и Великобритания, Япония и Швеция.
 11. Пак там.
 12. Пак там/ страници 4 и 5. Марсдън оценява справедливостта в разпределението на дохода според дела от съвкупния доход, който получават 40-те процента най-бедни домакинства.
 13. Това изследване е проведено от автора и Ранди Рос, възпитаник на университета РАНД.
 14. Извадките на РАНД и Марсдън не включват страните/ изцяло зависими от износа на петрол, с изключение единствено на Великобритания.
 15. За страните с нисък доход таблица 7.3 показва наличието на чувствителна обратна зависимост между дела на държавните разходи и средния растеж на БНП и отсъствието на зависимост между дела на данъчните постъпления и растежа на БНП. Този изненадващ резултат се дължи на относително ниската корелация (0,71) между дела на данъчните приходи и дела на държавните разходи за същите страни през периода 1983-1987 г.
 16. Относително скромните стойности на R^2 не са изненадващи и по друга причина. Като правило слабо развитите страни с нисък доход - някои от които са включени в извадката - обикновено имат нисък дял на държавните разходи в БВП поради характерния за тези страни относително висок дял на селскостопанско производство, което често остава извън вниманието на държавата. Интересното е, че тази структурна разлика намалява стойностите на K за страните с нисък доход в сравнение с тези, получени за цялата извадка.
 17. Прайър (1985). В действителност системната променлива, използвана от Прайър за модел, показва отрицателен ефект за страните от СИВ с централнопланирани системи, което отговаря на резултатите, получени от РАНД и Марсдън. Но съответстващият коефициент в горната системна променлива е значим само при стойност от 15 %. Вж. Таблица 2 на Прайър (1985/ 213). Уточненията в неговия модел, включващи БВП на глава от населението като независима променлива, също може да притъпи част от ефекта на системната променлива.
 18. Олсън (1982).
 19. Ландо (1983).
-

Заклучение: изборът между пазара и държавата

Ръководни принципи

Изборът между държавата и пазара е сложен и обикновено възможностите не са само две. Това не е просто избор между пазар или държавна намеса в чист вид, а по – скоро избор между две разнообразни комбинации от тези две алтернативи, между различни степени на приложение на единия или другия модел на разпространение на ресурсите. Ако при избора пазарът е предпочитаната или доминираща алтернатива, непазарният (т.е. държавният) сектор поради причини, свързани с неизбежността на пазарните дефекти и способността им да се разпространяват, може и *трябва* да продължи да играе важна роля. Тази роля е свързана най – вече с производството на чисти обществени блага като отбрана и национална сигурност, с установяването и поддържането на законови и други условия, имащи важно значение за функционирането на пазара, както и с предоставянето на необходимите преразпределителни услуги и програми, които представляват основните елементи на социалното осигуряване на обществото и отразяват стандартите за “справедливост в разпределението”, с които по думите на Винер обществото е “благосклонно съгласно”.³²

Ако, от друга страна, предпочитанията или доминиращата алтернатива са в полза на насочването на ресурси чрез непазарни механизми (т.е. от държавата), то тогава пазарът – поради причини, свързани с неизбежността на непазарните дефекти и способността им на разпространение, също може и *трябва* да продължи да играе важна роля.

Дори и в силно централизирани системи като тези на Китай, бившия Съветски съюз и някои от наследилите го републики, пазарните дейности ще почнат да се развиват или под формата на икономика в сянка, или на паралелна икономика (там, където държавната политика е крайно рестриктивна), или открито (в отговор на пазарните стимули) там, където държавната политика е по – благоприятна (Китай). Стимулите, създавани от централизираното регулиране, се отклоняват значително от нормите и намеренията на управляващите и благоприятстват развитието на черен или “сив” пазар, заобикаляне на законите, корупция и квазипазарно поведение. И наистина опитът на Източна Европа в края на 80 – те години и на Съветския съюз до разпадането му през 1992 година категорично показва, че тенденцията към навлизане на държавата в разпределението на ресурсите е по – силна от развитието през 50 – те години и 60 – те години предположение за неизбежната историческа тенденция в обратната посока.

Следователно съществуващите мащаби на пазарни и непазарни дейности н Съединените щати едва ли удовлетворяват вкусовете и предпочитанията както на Милтън Фридман, така и на Кенет Галбрейт, въпреки че изборът като че ли клони предимно в полза на пазара. По същият начин съществуващият размер на пазарните и непазарните дейности в Русия едва ли удовлетворява вкусовете и предпочитанията съответно на пазарно ориентирани реформатори като Лариса Пияшева и на привържениците на доминиращ пазарен сектор като Евгений Яшин.

Така, макар че изборът между пазара и държавата е до голяма степен въпрос на различни акценти и степени, тези различия имат огромно значение поради въздействието им върху справедливостта и резултатите от функционирането на икономическата и социалната система. От досегашната дискусия могат да се извлекат няколко предположения за ръководни принципи при изясняването на този избор.

³² Винер (1960 г.)

При разглеждането на тези предположения бих искал да напомня на читателя, че в предишните глави не съм се стремил да отделям еднакво време на пазарните и непазарните недостатъци. Обратното, целта ми съвсем съзнателно бе да акцентирам върху пазарните дефекти поради обстоятелството, че пазарните дефекти са разгледани с необходимото внимание в съществуващата литература, докато тези на държавния сектор не са анализирани достатъчно.

Статична и динамична ефективност

По отношение на общите разпределителни механизми пазарът дава по – добри резултати от държавата като от гледна точка на разпределителната (статична) ефективност (а именно постигане на по – високо съотношение между производството или резултатите, от една страна, и вложени средства или разходи, от друга), така и от гледна точка на динамичната ефективност (поддържане на по – високи темпове на икономически растеж във времето). Пазарната система е по – ефективна в използването на ресурсите в дадена точка от времето и като цяло по – изобретателна, динамична и експанзивна за по – дълъг период. По принцип към даден момент от времето и в краткосрочен план, непазарните дефекти надделяват над пазарните. В дългосрочен план неценовите предимства, генерирани от пазарните стимули и конкуренция, надделяват над отклонението на пазарния режим от оптималната ценова практика.

Към горния извод трябва да се прибавят някои уточнения, по – голямата част от които бяха пряко или косвено споменати в досегашната дискусия.

Първо, при това положение се приема, че производството на чисти обществени блага – като отбрана и обществен ред – се осъществява от държавата. В условията на пазара пазарният дефект неизбежно ще се прояви като дефицит в производството на такива обществени блага поради вътрешно присъщата им “ държавност”.

Второ, не съществува формула, по която да се установи минимално необходим праг на държавните дейности и производства, извън който е валидно предположението за относителните предимства на пазарния пред непазарния сектор. Например това предположение не означава, че ако дялът на държавния сектор е 30% от БНП, икономиката като цяло ще е по – малко (статично и динамично) ефективна, отколкото ако държавният сектор е само 28%.

Освен това не съществува проста и общоприета мярка за точно измерване на размера на непазарния сектор. Държавните разходи като дял от БНП може да не са големи, но упражняваните от държавата регулативна, административна и нормативна намеса и контрол могат въпреки това фактически да разширят непазарния сектор значително. И обратното, правителственият сектор може да е относително голям като дял от БНП, но много от държавните дейности да се подчинени на дисциплината на пазара. Например значителна част от наличния капитал може да е колективна собственост, но производителните методи, продуктовата гама и мащаба на производството да се регулират от конкурентни пазари в една отворена и международно ориентирана пазарна икономика. По този начин международната конкуренция и световните цени ще осигуряват същата дисциплина и стимули, които съществуват в едно национално стопанство с по -малък държавен и с по – голям частен сектор. Икономиката на Швеция от 60 – те години е убедително доказателство за съществуването на тази възможност. Колкото по – отворена и конкурентна става световната икономика, толкова по – силно стопанствата на отделните страни ще се ориентират към пазара, въпреки че размерът на непазарния сектор (по начина, по който обикновено се измерва) може да остане непроменен или дори да нарасне

И накрая, дали характеристиките, свързани с динамичната ефективност – а именно по – бърз растеж, иновация, промяна и гъвкавост, - се разглеждат като желана цел или като неоправдан риск, зависи от манталитета на участниците в избора. Там, където е предпочетен по – бавният пред по – бързия растеж, независимо дали от съображения за опазване на околната среда или поради социални напрежения и сътресения, причинявани според общото мнение от ускорения растеж, е възможно да се предпочете по – големия пред по – малкия непазарен сектор. В тази връзка е интересно да се отбележи, че планът за развитие на Китай в периода 1986 – 1990 година съзнателно избира “ограничения растеж” за цел на националната политика. При поставяне на целите на Седмия китайски петилетен план Централният комитет посочва : “ Важно е сегашните значителни темпове на растеж да се заменят с по – умерени” в интерес на една “плавна и последователна реформа”.³³

Нещо повече, тези предпочитания са характерни не само за ръководството на комунистически Китай. Подобни позиции заеха и партиите, които запазиха влиянието си във вътрешната политика във Великобритания, Холандия, Норвегия, Швеция. В Калифорния инициативите против бързия растеж също бяха сред най – разглежданите въпроси на вътрешната политика през 80 – те години. Чрез референдуми, целящи намаляване на темповете на растеж, се призоваваше към ограничения върху търговското и жилищното строителство и други обществени услуги.

Съображения за справедливост

От гледна точка на справедливостта и честността, както пазарната, така и непазарната система имат сериозни недостатъци. Въпреки твърденията, че пазарната система гарантира справедливост (в смисъл на разумно равенство в предоставените възможности), в действителност това не е така. От една страна, безпристрастният и относително обективен пазарен процес на подбор на хора и идеи допринася значително за честността на системата, особено в сравнение с други несвършени институционални изобретения за изпълнение на същите функции. От друга страна, несправедливост поражда и различните изходни позиции и способности, с които хората с различен социален статус участват в обективния пазарен процес на пресяване, както и до голяма степен добрият или лош късмет, който го съпровожда. Полезно е да имаш заможни родители и стабилен и щастлив семеен живот; да получиш добро образование и да посещаваш престижни училища; да имаш таланти и влиятелни приятели; да се храниш здравословно и балансирано и т.н. Пазарът не може да гарантира, че тези способности ще бъдат равномерно или произволно разпределени.

Непазарната система от своя страна също притежава значителни недостатъци по отношение на критерия за справедливост. Произволът, дребността, привилегиите, забавянето при бюрократичното вземане на решения са по – характерни за непазарните, отколкото за пазарните организации. Следователно, колкото е по – голяма ролята на една непазарна институция – колкото е при колективизираните централно планирани системи, - толкова тези характеристики са по – силно изразени. Основната причина за това е, че относително субективната власт на чиновника стои над непазарните процеси, докато относително обективната власт на търговията и конкуренцията управлява пазарните процеси. Бюрократичния синдром “ параграф 22” на ирационалността и липсата на гъвкавост се среща по – скоро при непазарните, отколкото при пазарните организации.

В обобщение целенасочените усилия на непазарния сектор да ограничат и преодолеят разнообразните прояви на несправедливост, генерирана от пазара, са свързани сами по себе си с несправедливост от различен тип и мащаб. Разбира се,

³³ . Синхуа (1985 г.)

определена степен на непазарна интервенция и преразпределение е необходима за смекчаване на неравновесието в предоставените възможности и крайните резултати, породено от неограниченото господство на пазарните сили. И все пак степента, до която такива добронамерени мерки могат да се разпространят, без от това първоначалното състояние да се влоши повече, е ограничена и спорна.

Социални и политически измерения: участие в политическия процес и отговорност

От гледна точка на още по – широките и неясни, но не по – малко важни социални и политически критерии като участие в политически процес и отговорност в едно плуралистично и демократично общество държавното регулиране вероятно има определени предимства пред чисто пазарния режим.

Гражданите могат да се организират и да обединят гласовете си, за да упражнят политически натиск върху правителството. Те могат да участват пряко или косвено при вземането на решения и формулирането на политиката, като използват тази политическа власт за влияние върху представителите на законодателната и изпълнителна власт.

По подобен начин отговорността на държавата пред обществото се осъществява чрез властта на обществото да отхвърля нежеланите или неподходящи държавни действия, като “ изхвърли навън мошениците” при следващите избори или пък като поддържа достатъчно реална заплаха, че ще го стори, така че тези “мошеници” да поправят напълно или частично собствените си грешки.

Въпреки тези механизми процесите на участие и отговорност обикновено функционират несъвършено и непостоянно. Много често действителните участници и отчитащите се са особено заинтересовани групи – обхващащи и представляващи бенефициентите или потърпевшите от програмите, а не интересите на общността или обществото като цяло. По този начин участието и отговорността в непазарната сфера обикновено приемат формата на целенасочени усилия на тези, които разполагат с пари, време, интереси, а отгук и с мотивация, да определят мащабите и насоките на непазарните програми.

Като общо правило последователните равнища на държавното управление – федерално, щатско и местно, се характеризират с различна степен на участие на широката общественост и отговорност пред нея. Това правило може да се формулира като принцип на обратна пропорционалност в участието и отговорността: колкото по – ниско е йерархичното ниво на държавно управление, толкова по – високо ще е участието на обществото и отговорността на държавните органи пред него.

За разлика от този непазарен режим участието на обществото *ex ante* на пазара се опосредства от аналитичните техники на маркетинговите проучвания (“ Какъв ще е пазарът на даден нов продукт или услуга и в какъв срок той може да бъде създаден?”). Отчетността *ex post* в контекста на пазара зависи от вече реализираните разходи и приходи, а не от гласовете на избирателите и политическите действия. Обществеността участва в пазарните решения чрез насочването на своите пари и покупателна сила, а не чрез упражняването на избирателното си право. За да оцелее на пазара, бизнесът трябва да е отговорен за покриване на разходите с приходи, което от своя страна зависи от реакцията на потребяващото общество.

Ролята на държавата за усъвършенстването и разширяването на пазара

Както вече отбелязахме, изборът между пазара и държавата не е избор между две чисти алтернативи, а въпрос за степенуване. Макар че въпросът за степенуването е изключително важен, разграничаването на двете алтернативи разкрива един друг важен проблем, а именно – за разкриване на възможностите, чрез които държавният и пазарният сектор могат взаимно да се подпомагат при усъвършенстването на своето функциониране.

Много примери могат да се цитират като илюстрация на пътищата, по които държавата може да допринесе за подобряването на функционирането на пазара.

Нейният административен апарат обхваща множество полунезависими организации с широки правомощия за регулиране на свободните пазарни операции. Първоначално и привидно правомощията на тези агенции – като например Федералната търговска компания, Комисията по ценните книжа и борсите, Междуштатската комисия по търговията, Федералната комисия по съобщенията и много други – бяха да изработват правила и мерки, за да се избегнат или намалят недостатъците на дадени пазари по отношение способността им да постигнат ефективни или справедливи резултати. Време е обаче да се замислим по въпроса дали в определени случаи и при промените се условия, установените от тях правила не пречат на пазарните операции, вместо да ги подпомагат.

Например в съответствие на Закона за инвестиционните компании от 1940 година и поправките към него Комисията по ценните книжа и борсите (КЦКБ) установява многобройни и сложни правила за регулиране на взаимните инвестиционни фондове, разполагащи със стотици милиарди долари. Тези правила включват допустимите такси, комисионните, консултантските възнаграждения при емитирането, търгуването и управлението на книжата на тези фондове. Резултатът е смесица от сложни и променящи се правила, чието интерпретиране, прилагане, а понякога и заобикаляне заема огромна част от времето на високоплатени юристи, счетоводители и мениджери, специализирани в тази област. Последници от това са и раздутите транзакционни разходи, както и намалената гъвкавост и ефективност на пазара.

Време е хаосът от тези и подобни регулативни мерки, създаден през годините, да бъде разчистен. Примерът с нулевото бюджетиране също има своя аналог и в областта на регулирането.

В конкретния случай на взаимните фондове КЦКБ може да допринесе за по - ефективно функциониране на пазара, като позволи по – голяма гъвкавост при избора на местните такси, възнаграждения и комисионни, съпроводена от стриктни изисквания за прозрачност и публичност на информацията за потенциалните инвеститори във фондовете. По този начин хаосът ще бъде чувствително намален, потребителите ще бъдат по - информирани при своя избор, а пазарът на взаимните фондове ще функционира по – ефективно и при по – ниски транзакционни разходи.

Процесът на определяне на работната заплата в САЩ и другите индустриализирани страни е изпълнен с пазарни несъвършенства. Често заплащането се договаря чрез преговори между квазимонополистични профсъюзи и несъвършено конкурентни работодатели. Стандартът на заплащане, включително здравните осигуровки и други елементи от пакета надбавки, не е обвързан с промените в производителността и рентабилността, а по – скоро с професионалната йерархия и нарастването на разходите от дейността. Добре познатата “липса на гъвкавост” или относителна нееластичност на работните заплати, произтичаща от този процес, водят до по – нестабилен модел на заетост и производство в сравнение на модела, който би се получил, ако пазарът на работна сила функционираше по – съвършено, а заплатите бяха по – тясно обвързани с производителността и рентабилността.

За да се подобри функционирането на пазара на работна сила, Мартин Вайцман предлага заплатите да се определят като предварително договорен дял от приходите на работодателя, а не като фиксирано равнище, установено без връзка, с производствените резултати. По този начин, когато приходите нарастват, определеният дял ще доведе до по – високи работни заплати. Обратното, ако приходите спадат, съответно и заплатите, определени като дял от тях, ще бъдат по – ниски. Тъй като конкретният дял ще се договаря предварително, надниците ще са пряко обвързани с действителните производствени резултати и приходи, а следователно заетостта и производството ще се поддържат на по – високи равнища. Работодателите ще са заинтересовани да увеличават заетостта в годините на икономически растеж и по – малко стимулирани да я ограничават при спад в икономиката. По този начин капацитетът както на работната сила, така и на производствените мощности ще се използва по – пълно и ефективно.³ Ако една такава система на заплащане като дял от реализираните приходи се окаже по – успешна от стандартния начин за определяне на заплатите и доведе до по – добро функциониране на пазара на труда, то тогава държавата би могла да представи различни стимули, за да насърчи разработването ѝ, например чрез:

- документиране и популяризиране на разнообразни начини за въвеждане на система за заплащане на труда в зависимост от реализираните приходи;⁴
- коригираните на данъчните ставки, приложими към доходите от такава форма на заплащане, в онези случаи, при които, прилагането на новата система води до значително съкращаване на индивидуалния доход в сравнение с предишното му равнище;
- третиране на възможните допълнителни разходи за работодателите, свързани с интерпретирането на новата система на заплащане като разходи за научноизследователската и развойна дейност.

Пазарът на здравните услуги е особено богат на несъвършенства, които налагат високи разходи и неефективност в икономиката. Парадоксът е в това, че някои от тези несъвършенства са на практика резултат от засилените се опити предоставянето на здравни услуги да се превърне в обект за действието на характерните за един конкурентен пазар сили. Например увеличаването на източниците на конкуренция при лабораторните и други допълнителни услуги доведе до нарастването на броя на практикуващите лекари, придобили дялово участие във фирми, предоставящи такива медицински услуги. От своя страна самите лекари препоръчват на клиентите си именно тези фирми. Става въпрос за диагностични лаборатории, рентгенологични центрове, амбулаторни клиники и хирургически центрове, терапевтични центрове, отделения за диализа и други подобни. Ясно и съществено е, че в тези случаи – когато лекарите действат едновременно като търсещи и предлагащи услугите – ще се породят конфликти на интереси. При това положение се насърчават по – високите разходи за здравеопазване и прекомерната употреба на тези помощни услуги, тъй като самите лекари извличат, макар и косвено, финансова изгода от този процес. Един от подходите за преодоляване на този тип пазарен дефект – наречен от критиците му “опасност от предприемчивост” в сферата на медицината – е да се призват самите лекари да се придържат към професионалната етика като средство за ограничаване на тази практика.⁵ За скептично настроение към ефективността на този подход държавната намеса също може да изиграе важна роля. Например калифорнийските закони в момента изискват от лекарите да декларират всичките си финансови участия във фирмите за диагностични услуги на свободен достъп, в които те изплащат клиентите си. В местния законодателен орган бяха обсъдени и мерки за забрана на насочването на клиентите към такива фирми независимо от декларирането, но не бяха приети.

³ Вж. Вайцман (1984 г.)

⁴ Пак там, стр 142 - 145

⁵ Вж. “New England Journal of Medicine” (1985 г., 749 – 751).

Разбира се, в стремежа да се избегне съществуващият пазарен дефект от несъвършенства и негативни външни ефекти на пазара за медицинско обслужване може да възникне риск от появата на непазарен дефект – например да се стимулира изграждането на бюрократична империя чрез вътрешните норми и раздутите разходи.

Друг пример за политическо влияние на държавата върху подобряването и разширяването на функционирането на пазара е свързан с корпоративните пенсионни фондове. В този случай по – доброто функциониране на финансовия пазар ще бъде резултат на преразглеждането и ограничаването на регулациите, съдържащи се в Закона за защита на доходите при пенсиониране (ЗЗДП). Този закон е приет с явната цел да се защитят пенсионните фондове, така че техните бенефициенти да получават полагащите им се при пенсиониране обезщетения.

Пенсионните фондове акумулират огромни парични средства и са един от основните и постоянни източници за капиталобразуването в САЩ и други индустриализирани страни. През 1989 година общата сума на активните в частните американски пенсионни фондове възлиза на почти 2 трилиона долара, което представлява 6% от общата сума на всичките финансови активи.⁶ За да регулира набирането и разходването на средства по тези фондове, ЗЗДП установява определени правила, отнасящи се до задълженията на работодателите да правят вноски в тези фондове, и предвижда създаването на Корпорация за гарантиране на пенсионните обезщетения (КГПО), за да се осигури защитата на пенсиите. Въпреки че ЗЗДП предвижда доста широка структура от регулации и съпътстващи ги административни и оперативни разходи, структурата на тази система допуска и почти със сигурност води до сериозни проблеми с финансирането на пенсионните фондове като цяло.

Например представената свобода за различни застрахователни допускания дава възможност на компаниите при изчисляване на задълженията им към пенсионните фондове да правят нереалистичното предположение, че работниците няма да получават повишение на заплатите в бъдеще, което да увеличи задълженията им по пенсионните застраховки. Това предположение води до подценяване на задълженията на повечето пенсионни фондове да финансират пенсионните обезщетения на заетите в периода, когато те достигат възрастта за пенсиониране.

Освен това тъй като пенсионните обезщетения са застраховани от КГПО, самите компании са само формално отговорни за неизпълнение си финансови задължения. Допълнителните рискове от недостатъчното финансиране на тези фондове се прехвърля върху КГПО, която сама по себе си разполага с ограничени възможности за финансови иски срещу компании, съкратили *впоследствие* неизпълнените си пенсионни планове или просто оказали се в невъзможност да посрещнат задължителната и по отношение на своя дял от пенсионното осигуряване.

Картината става още по – мрачна ,когато добавим и факта, че изискваните от КГПО застрахователните премии са както прекалено ниски, така и необвързани с пенсионните рискове, които варират в доста широки граници при отделните фирми, обхванати от системата. От създаването си през 1974 година КГПО е натрупала значителен оперативен дефицит поради това, че доходът от застрахователните премии не беше в състояние да покрие загубите от прекратяването на неизпълнените пенсионни планове.

Ман Бин Цзе потвърждава емпирично, че частната пенсионна система като цяло страда от значителен недостиг на средства. Според него “ проблемът е много по – тежък, отколкото обикновено се приема”.⁸ Един от начините да се облекчи създалата се

⁶ Вж. Цзе (1985 г., след 1 стр.) и Системата на федералния резерв (1990 г.)

⁸ пак там след 6 стр.

ситуация е да се наложат строги и всеобхватни регулативни ограничения върху операциите на пенсионните фондове. Например могат да се променят застрахователните допускания, които компаниите от системата ще са задължени да следват, или пък да се увеличат значително застрахователните премии на КГПО, като се диференцират чувствително според степента на риска, свързан със съществуващите задължения към пенсионните фондове и финансовото състояние на всяка от компаниите, обхванати от системата.

Разбира се, този подход на прилагане на по – строги правила е свързан с още по – големи бюрократични разходи както за държавата, така и за частния сектор.

Има обаче и друг път за преразглеждане и намаляване на съществуващите регулации на пенсионните фондове, който ще позволи на финансовия пазар да функционира по - ефективно и същевременно ще съкрати регулативните разходи за осигуряване на една здрава и разумна система за пенсионно осигуряване. Новото в предположението на Цзе е да приложи към пенсиите правото на първостепенен иск към активите на компанията, като по този начин се използва дисциплината на самите финансови пазари, за да се осигури спазване на пенсионните обещания. С други думи, когато компанията е задължена да поеме пълна отговорност по пенсионното осигуряване, всички нейни активи ще стоят зад задълженията към пенсионните фондове. Тогава може да се разчита на финансовия пазар да оцени риска, на който са изложени компаниите от акумулирането на резерви във връзка със задълженията им към пенсионните фондове, както и да разпредели разходите по това обвързване на фирмените активи. Казано по друг начин, пазарната оценка на обикновените акции ще зависи от перспективите на компанията да генерира доход и богатство, *изчистени* то пенсионните ѝ задължения.⁹

За да се осъществи подобна промяна, ще е необходимо Конгресът да приеме поправки в законодателството. След като това бъде направено, много от регулациите на ЗЗДП ще бъдат опростени, а финансовите пазари ще могат ефективно да контролират пенсионната система.

- Основната идея от всички посочени дотук примери може да се илюстрира с един последен пример от областта на антитръстовото законодателство. Предназначението на правната и административна антитръстова структура в САЩ е ако не да предотврати изцяло, то поне да ограничи появата на пазарен дефект под формата на монополистична практика, произтичаща от нарастващата възвращаемост спрямо мащаба или от други източници. Така антитръстовият закон на Шърман от 1890 година обявява за незаконно фиксирането на цените, с което да възпира търговията, а законът на Клейтън от 1914 година забранява сливанията и поглъщанията, които “ могат да ограничат конкуренцията “ или “ са насочени към създаването на монопол”.

Целта на тези антитръстови разпоредби е да се избегне прекомерната концентрация в който и да е отрасъл на основанието, че дори и да доведе в краткосрочен план до нарастване на ефективността, в дългосрочен план ефективността ще бъде застрашена поради задушаването на конкуренцията. От това следва, че пълното реализиране на потенциалните икономии от мащаба в краткосрочен план трябва да се ограничи, за да не се засили неефективността в резултат от свръхконцентрацията на икономическа мощ в дългосрочен план.

На практика усилията за стимулиране на ефективността на пазара могат да бъдат неправилно насочени. При сегашните икономически условия в света, изключващи съществуването на строг протекционализъм, в много отрасли на икономиката – като

⁹ пак там след 7 стр.

например енергетика, комуникации, машиностроене, петролна и химическа промишленост – конкуренцията обикновено е резултат от дейността на големите транснационални компании, а не на местните национални предприятия. С нарастването на интернационализацията на икономиките през последните години ефективността на конкуренцията не зависи от “ малкото е добро, голямото е лошо” – една вече остаряла формула от миналото. Вместо това нейната ефективност е в пряка връзка с откритостта на вътрешния пазар към вноса.

Следователно може би е време да се обсъдят сериозно, както Малкълм Болдридж предлага, някои ревизии в антитръстовото законодателство на САЩ, които ода позволят сливанията и поглъщанията дори ако те “бяха” довели до по – голяма концентрация в определени сфери на американския пазар. Резултатът от тези ревизии може да позволи на пазара да функционира по – ефективно, при по – ниски цени и по – високо качество на продуктите, благодарение на по – малкото ограничения пред развитието на организации от по – голям мащаб, способни да организират по – ефективно производство, дори ако това противоречи на съществуващите в миналото антитръстови ограничения.¹⁰

Всички изброени примери са илюстрация на една обща идея: държавата понякога може да предприеме инициативи – в законодателната или административната област – за да подобри и разшири функционирането на пазара и по този начин да ограничи случаите на пазарни дефекти.

¹⁰ Вж. Болдридж (1985 г.)

Ролята на държавата при трансформирането на командно-административните системи в пазарни икономики.

Най – крайният вариант за ролята на държавата в “ разширяването и усъвършенстването на пазарите” произтича от историческия процес през 90 – те години на трансформиране на командно-административните икономики от Източна Европа, Русия, Украйна и другите републики от бившия Съветски съюз в икономически системи, основаващи се на свободния пазар.

Основните проблеми на трансформацията са до голяма степен еднакви независимо дали става въпрос за бившия СССР, Източна Европа, Китай или много от другите централизирани икономики от Третия свят. Разбира се, съществуват и различия от историческо, културно и институционално естество, както и по отношение на физическата, социалната и политическата инфраструктура в отделните държави. Макар и важни, тези различия имат второстепенно значение по отношение на главната цел, а за всички страни тя е една и съща. Трансформацията зависи едновременно или най – малко съгласуваното осъществяване на пакет от шест тясно свързани и взаимно подпомагащи с елементи, като политиката на държавата трябва да играе основна роля при всеки един от тях.

1. Монетарната реформа, основаваща контрол на паричната маса и кредита.
2. Фискален контрол, гарантиращ баланс в бюджета и ограничаващ монетизацията на бюджетния дефицит, ако съществува такава.
3. Освобождаване на цените и заплатите, за да се обвържат съответно с разходите и с производителността.
4. Приватизация, законова защита на правата на собственост, премахване на държавния монопол, за да се създадат условия за конкуренция и система за стимулиране на работниците и мениджърите, която да отразява промените в относителните пазарни цени.
5. Мрежа за социално осигуряване за защита на останалите без работа в процеса на преход.
6. Конвертируемост на националната валута, която да осигури връзката на трансформиращата се икономика със световното стопанство и конкуренцията на международните пазари.

Първите два елемента (монетарната реформа и фискалният контрол) и петият (мрежата за социално осигуряване) създават широката макроикономическа среда, която позволява стимулиращите механизми на останалите три елемента да насочат ресурсите към по – ефективно и генериращо растеж използване. Ролята на държавата е решаваща и в същото време парадоксална: решаваща за стартирането на всеки един от тези елементи, но парадоксална, защото процесът, който държавата започва, е насочен към ограничаване на нейната роля, замяна на прекалено широките ѝ функции и намаляване размера на държавния сектор в полза на пазарните механизми.

Всеки от тези шест елемента вероятно няма да бъде ефективен без реципрочната подкрепа на останалите. Следователно опитите да се реформира централизираната икономика чрез частични стъпки вероятно по – скоро ще се провалят, отколкото ще успеят.

Да разгледаме например връзката между първите два елемента. Монетарната реформа, необходима, за да ограничи растежа на паричната маса до темпове, съответстващи на растежа на реалното производство. Тя е също и необходимо средство

за осигуряване на достъп до кредити на основата на икономическите възможности на кредитополучателите и свързаните с тях рискове, а не на основата на политически връзки и препоръки. Един способен предприемач с добри идеи би трябвало да има предимство при получаване на кредит пред този, чието главно достойнство е членството в управляващата политическа партия или пък роднинските връзки с държавни служители.

Фискалната реформа изисква бюджетен процес, който да ограничава държавните разходи до ниво, близко до това на приходите, и да изключва или най – малкото да ограничава “ извънбюджетните” субсидии и други трансакции, които нарушават монетарната дисциплина и равновесието на бюджета. Прибягването до извънредни субсидии от бюджета за оздравяване на губещи държавни предприятия беше стандартна процедура в СССР, Китай и другите командно-административни икономики. Фискалната и монетарна реформа трябва да преустанови тази практика. Обикновено взаимната допълняемост между монетарната и фискалната реформа се подпомага от институционалното разделение между Министерството на финансите (или хазната) и Централната банка, или банковата система.

От своя страна третият елемент – либерализирането на цените и заплатите – изисква монетарни и фискални ограничения, за да се обвържат цените и заплатите с реалните разходи и производителността и същевременно се избегне инфлацията. Цените на дефицитните стоки или на стоките, чието производство е скъпо, трябва да нараснат по – бързо в сравнение с цените на продуктите, които са в изобилие и чието производство е свързано с по- ниски разходи. Нарастването на цените от своя страна осигурява сигналите и стимулите за по – ефективно и нарастващо производство. По същия начин заплащането за по – производителния и квалифициран труд трябва да нараства по – бързо, отколкото заплащането на по – слабо продуктивния. Новоустановените паритети между производствените разходи и цените трябва да намерят място както в частния, така и в общественния сектор.

За да може освобождаването на цените и заплатите да стимулира ефективното използване на ресурсите, едновременно с него трябва да се осъществи и четвъртият елемент – приватизацията, законовата защита на правата на собственост, демонополизацията на държавните предприятия и превръщането им в конкуриращи се единици. Това изисква подходящо законодателство и процедури за разрешаване на спорове по сделки за прехвърлянето и придобиването на собственост. Освен това е нежно да се направи избор измежду няколко възможни варианта за преход от държавна към частна собственост – проблем, по който съществуват значителни противоречия между политиците, икономистите, юристите и финансистите.

Например една част от акциите на държавните предприятия могат да се дадат на управленския персонал и работещите в него, а друга част да остане за органите на местното управление или да се предложи на чуждестранни инвеститори. (Може да се предвиди също и препродажба на акции със или без период, през който това е забранено.) Предимството на този метод е неговата яснота и опростеност. Предполагаемият му недостатък е в явната несправедливост на процеса, в който някои от новите акционери ще спечелят, докато другите ще загубят единствено поради случайното предприятие са работили преди.

Друг начин на приватизация е да се продадат акциите на предприятията на широката публика, а не само на заетите в тях. В този случай всички имат равни шансове да изберат печелившо или губещо сред стотиците или хилядите държавни предприятия, които обикновено съществуват при командно-административните икономики. Щастливите и неочаквани печалби в резултат от произволния процес са може би (макар

че може да се спори) по – справедливи от онези, които са резултат от напълно случайното обстоятелство на предишното разпределение на заетите в предприятията.

Може би най –простият метод за приватизация е да се продават предприятия на търг на предложилия най – висока цена, като се ограничи или изключи напълно участието на чуждестранни инвеститори. Този метод, към който проявяват предпочитания чешкият икономист (и министър-председател) Вацлав Клаус и някои други, понякога се критикува на основанието ,че най – вероятните победители в наддаването ще са черноборсаджиите и бившата комунистическа номенклатура, тъй като те единствено разполагат с необходимите финансови средства.

Друг метод е да се издадат ваучъри, представляващи потенциални права върху акциите на приватизиращи се предприятия. Чуждестранни банкери и мениджъри на инвестиционни фондове ще бъдат поканени да наддават за тези ваучъри. Населението от своя страна ще заменя ваучърите си срещу акциите на взаимните фондове, които му харесат.

В резултат от всички тези методи ще се създаде вторичен пазар на акциите на предприятията и взаимните инвестиционни фондове. Противно на някои мнения нито един от тези методи не изисква внимателна оценка на държавните предприятия преди приключването на приватизацията. Изборът на алтернативни методи наистина изисква оценка на съответните предимства (например простота, комплексност, кратък срок на осъществяване)и недостатъци (например несправедливост и неравенство при разпределението).

Във всеки случай какъвто и метод или методи за приватизация да се изберат – а експериментирането с няколко метода е препоръчително, защото никой от тях няма абсолютни предимства спрямо другите, - техният успех ще зависи от реализацията на другите елементи от пакета мерки, насочени към трансформиране на командно-административните икономики. Докато печалбите не се обвържат със собствеността на активите, и докато те не могат да се акумулират легално, няма да има стимули за обновяване на производството и повишаване на производителността. Ефективната реакция на предлагането и дерегулацията на заплатите зависят от стимулите, свързани с частната собственост и натрупването на печалби. Нещо повече, частната собственост е от съществено значение, за да могат пазарните сили да осигурят едновременно и тоягата, и примамката. Ако собствеността е в ръцете на държавата, дисциплината, налагана от пазарната конкуренция, ще бъде отслабена, ако не и изцяло елиминирана. Когато държавните предприятия понесат загуби, те обикновено избягват или пренебрегват опасността от банкрут, с която биха се срещнали частните компании, изправени пред подобни загуби.

Частната собственост има решаваща роля в прехода от командна към пазарна икономика, осигурявайки системата от стимули, необходима за ефективното функциониране на пазара. В контекста на частната собственост и пазарната конкуренция избягването на социално неприемливите несъответствия в разпределението на доходите е задача на общественния сектор и данъчната политика.

Петият елемент – създаването на мрежа за социално осигуряване – е също от основно значение за успеха на прехода. Без него процесът на трансформация може да предизвика страх от голяма безработица, социално напрежение, политическа нестабилност и по този начин сериозно да го възпрепятства.

В повечето командно-административни икономики социалната защита – срещу болест, неработоспособност, старост и безработица – обикновено е отговорност на държавните предприятия. В процеса на приватизацията тези отговорности вероятно ще

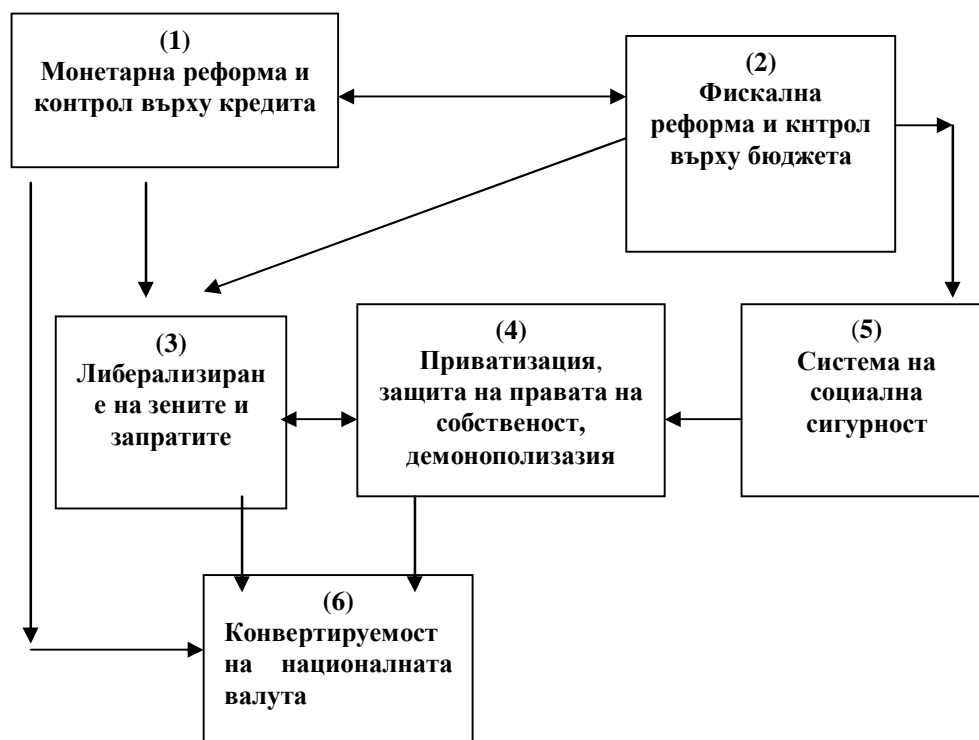
се превърнат в една от главните функции на държавата, финансирани чрез данъците и застрахователните вноски. В началния етап на прехода данъчното облагане сигурно ще понесе основната тежест, въпреки че допълнителната тежест върху икономиката, свързана с развитието на системата за социално осигуряване, е по – малка отколкото обикновено се приема.

Конвертируемостта на националната валута е последният елемент, който завършва процеса, като свързва вътрешния пазар и неговите цени, заплати, производителност и технологии с тези на международния пазар. Тази връзка създава възможност сравнителните разходи и сравнителните предимства да действат в полза на трансформиращата се икономика. В условията на конвертируема валута, тя може да определи онези стоки и услуги, които би могла да произвежда със сравнително ниски разходи спрямо разходите на другите страни, също и на онези стоки и услуги, които произвеждат с относително по - високи разходи. В резултат на това ще се разшири износът на относително по – евтините стоки и вносът на относително по – скъпите.

Ако другите елементи от пакета – и особено монетарната и фискалната дисциплина и пазарно определените цени – се осъществяват успешно, може да се премине към валутна конвертируемост с плаващ валутен курс. Тя може да се поддържа с минимални резерви от твърда валута противно на често срещаните аргументи за необходимост от значителни резерви като предварително условие за конвертируемостта.

Взаимодействието и отношенията на взаимна подкрепа между тези шест елемента от процеса на трансформация са обобщени на фигура 8.1. Стрелките показват приноса на един елемент за ефективността на друг. (Например монетарната и фискалната реформа допринасят за ефективността на освобождаването на цените и заплатите.)

Така процесът на трансформация на командно-административната непазарна икономика в пазарна икономика става много по – добре разбираем и обясним, отколкото обикновено се смята. Трансформацията е системен процес, обхващат взаимодействащите и взаимноподкрепящи се елементи, описани по – горе, а централна роля в него е отредена на държавата и обществената политика. Колкото и парадоксално да звучи, основната отговорност за създаването и разширяването на ролята на пазара и същевременно предефиниране и ограничаване на ролята на държавата лежи върху самата държава.



Фигура 8.1

Елементи на трансформацията на командно-административните икономики

Потенциалната роля на пазарните сили за подобряване функциите на държавното управление.

Точно както новата правителствена политика или промените във старата могат да допринесат за подобряването на функционирането на пазара, така и пазарните процеси и стимули могат да допринесат за по – доброто функциониране на държавния (т.е. непазарния) сектор. С други думи, появата на непазарни дефекти може да се ограничи, ако в действията на държавата се въведат някои от елементите на пазара.

Една от областите, в които се проявяват много от характерните непазарни дефекти, е националната отбрана. Разходите за оръжейни системи и военно оборудване за сухопътните войски, флота и военно въздушните сили през 1992 година възлизат на приблизително 65 милиарда долара, включително и разходите по доставката и развойната дейност.¹² Те са често свързани с нарастването на разходите, неспазване на сроковете, а понякога и с недобро техническо изпълнение. Източниците на непазарни дефекти тук са многобройни, например стремежът на някои служби и командвания да максимализират бюджета си вместо да намалят разходите; непрекъснато повтарящ се модел на нарастващи и раздути разходи през периода на развитието и доставката на някои системи; несправедливата процедура за възлагане на поръчки и сключване на договори, основаваща се на прикрити или явни политически връзки между службите и компетентните комисии към Конгреса.

Много често процесът на държавни поръчки за нуждите на военното производство на големи оръжейни системи се характеризира със създаването на фактически монопол от един единствен производител, който след първоначалните етапи на търгове и изпитания придобива основната отговорност за производството на конкретната оръжейна система. Ако само един производител поеме отговорността за производството на даден самолет, танк или ракетна система, резултатът ще бъде монополна позиция, която ще намали натиска за постигане на ефективност. Това от своя страна може да доведе до преразход на средства и неспазване на сроковете. За да се облекчи този проблем на пазара, състоящ се от един - единствен доставчик, може да се допусне конкуренция, която да упражни дисциплиниращ ефект.

Могат да се обсъдят ако не решения, то поне различни мерки за преодоляване на този проблем. Например, дори и да е допусната държавна доставка от един-единствен производител, може би чрез различни средства е възможно да се запази конкуренцията надолу по веригата:

- гаранции за това, че технологичното оборудване и спецификации са достъпни за потенциални бъдещи производители в отрасъла;
- като се предвиди възможността производствените линии, построени от производителя, придобил първоначално основната отговорност, да се лизинговат от следващите победители в търговете;
- като се включи в процедурата на търговете и договорите изискване за предоставяне на гаранции за спазване на сроковете, разходите и качеството на

¹² Министерство на търговията (1991 г.)

крайния продукт.¹³

Друг пример за възможността да се въведе дисциплиниращият и стимулиращият ефект на пазарните сили в непазарните дейности от съвсем различна област е използването на образователни ваучери в рамките на системата на държавните училища. Може да се приеме като даденост, че образованието, особено началното и средното, е квазиобществено благо, защото освен индустриалната полза за всеки ученик, която ще е отразена в пазарната оценка на образованието, обществото като цяло също извлича определена полза от повишеното качество на образованието. Въпреки това струва си да се обсъди по какъв начин да се стимулират конкуренцията, експериментирането, иновациите и гъвкавостта в системата на държавните училища. Едно възможно решение е държавните училища, разположени в една и съща или в съседни области, да се състезават за ваучерите на отделните ученици и за включените в тях парични стипендии. По този начин бюджетите на училищата ще нарастват или намаляват в зависимост от спечелените или загубените ученици и свързаните с тях стипендии в резултат от качеството и привлекателността на предлаганите от тях учебни програми.¹⁴

Например, ако дадено начално или средно учебно заведение предлага засилено изучаване на английски език, естествени науки или математика и ако това повиши интереса към него, то тогава бюджетът му ще се увеличи със сумата на ваучерите, предлагани от учениците, записали се в него. В резултат на това училищата и системите от учебни заведения ще са стимулирани да въвеждат нови програми и методи на обучение, да експериментират и да се състезават помежду си и същевременно ще продължават да работят в рамките на системата от държавни училища. По този начин в институциите и процеса, които по принцип се характеризират със значителна инертност, ще се внесе някаква степен на потребителски суверенитет. Родителите ще бъдат явните арбитри в този процес, запазвайки си бремето на отговорността да преместват децата си от едно място на друго, поне в рамките на подгрупа на конкуриращи се училища. По този начин чрез осигуряването на известна доза суверенитет на потребителите в непазарната сфера на образованието ще бъдат внесени същият вид стимули и дисциплина, характерни обикновено за пазара и частния сектор. Контрааргументите, че потребителите – т.е. родителите – не са достатъчно добре информирани, за да упражняват такава отговорност, имат определени основания в краткосрочен, но не и в дългосрочен план. Но най – малкото, което може да се направи е да се експериментира с приложението на ваучерната система.

Чарлс Шулце подчертава този общ подход като средство за подобряване функционирането на държавния сектор в своята книга, не случайно озаглавена *“Използването на частния интерес от обществото”*.¹⁵ Същността на подхода е коренна промяна или най – малко преосмисляне на презумпцията, че социалната и икономическата реформа предполагат намеса от страна на държавата за преодоляване на недостатъците на пазара. Вместо това ефективността на реформите може понякога да зависи от навлизането на пазарните процеси във функционирането на обществения (или държавния) сектор.

Както Шулце посочва, “ние смятаме, че държавата може да се намеси в частния сектор, но не и обратното.”¹⁶ Чрез преодоляването на този предразсъдък могат да се

¹³ Вж. Бомол, Панзар и Вилиг (1982 г.); Полтри и Робър (1983 г.) и Роджърсън (1992 г.)

¹⁴ За последните разработки относно този инструмент вж Чъб и Мо (1986 г.). предложението за ваучерите получи подкрепа и в доклада от 1986 година на Форума “Карнеги” за образование и икономика през 1986 година.

¹⁵ Шулце (1977 г.)

¹⁶ Пак там, с. 13.

реализират няколко сериозни предимства и вместо държавата да се намесва на пазара, да се въведат някои стимули и процеси в обществения сектор, подобни на тези при пазара. Едно от потенциалните предимства е ограничаването на необходимостта от бюрократизираното вмешателство и принудителна намеса на държавата в обществото като цяло. Друго възможно предимство е, че ще е намали нуждата на държавата от информация, както и от подробен и често несъвършен приходно-разходен анализ, който ръководи нейната регулативна намеса. И накрая, пазарният подход в осъществяваната от правителството реформа ще осигури стимули за технологични промени в частния сектор в желани от обществото насоки и в такива сфери като контрол над замърсяването, намаляване на претовареното улично движение, по – чиста околна среда.¹⁷

Въпреки, че непреките и заобиколни начини за постигането на обществените цели *притежават достатъчно предимства, за да бъдат предпочетени*, обикновено те получават по – малко внимание от обществото, отколкото законодателното и административното регулиране. Според Шулце причината за това е, че законодателите и държавните служители не разбират как в действителност пазарът, конкуренцията и цените могат да предизвикат положителна промяна. Към това обяснение може да се прибави често срещаният личен интерес на лицата в законодателната власт и бюрократичната система от непазарните дейности под формата на пряка и организирана намеса, а не на непреки и заобиколни стимули, тъй като този избор осигурява по – голям бюджет, персонал, както и лично, професионално и политическо реализиране.

Шулце предлага редица варианти за прилагане на този подход в действията на държавата – например подпомагане на висшето образование като се позволи на студентите да “купуват” образованието, което си изберат, вместо директно да се субсидират колежи и университети; емитиране на ваучери, позволяващи на отделните лица сами да си избират *квалификационни и образователни програми*, вместо прякото отпускане на средства за такива цели на учебните заведения и центровете за преквалификация; въвеждането на данък за емисията на шум и вредни химически емисии, вместо да се определят допустими равнища на замърсяване. Във всеки един от тези случаи се въвеждат квазипазарни елементи, които могат да стимулират адаптирането и обновяването на обществения сектор в по – ефективни и желани от обществото насоки.

Антани Паскал показва в едно проучване на RAND как пазарните сили могат да участват в дейността на местното правителство чрез въвеждането на *потребителски такси*, които отчасти да заместят данъците, използвани за финансирането на някои обществени услуги.¹⁹

Друго приложение на този подход е създаването на “ *приватизационен наблюдател* “ - независима институция към правителството, която да определя кои от дейностите на държавата биха могли постепенно и успешно да се приватизират.²⁰ Надзорната дейност ще е аналогична към тази, която Агенцията за международно развитие се опита да въведе в програмите си за чуждестранна помощ чрез “ *икономически анализ на приватизационните проекти*”. Целта на тази институция няма да бъде извършването на подробни маркетингови проучвания в полза на бъдещите инвеститори, а изготвянето на задоволителни анализи на приходите и разходите, свързани с приватизацията на някои

¹⁷ Пак там, с. 19 – 25.

¹⁹ Паскал и колектив (1984 г.)

²⁰ Тази идея е предложена от Тимъти Улф в меморандум до автора, а също може да се види и при Савас (1982 г.)

дейности от обществения сектор, така че да се създадат условия за вземането на по – добри решения.²¹

Трябва да се отбележи, че въпросът за приватизацията може да се разглежда в два различни и несвързани помежду си аспекта. Единият се отнася до относителната ефективност на частната по отношение на държавната собственост и използването на активите, принадлежащи в момента на държавата. Другият е свързан с приходите на продажбата на държавна собственост за намаляването на равнището на дефицита във федералните бюджети. В досегашната дискусия акцентът беше поставен върху аспекта на ефективността. Аспектът за намаляването на бюджетния дефицит е не само по – различен, но и до голяма степен илюзорен – той е просто свързан с краткосрочна промяна в баланса на държавата (ако такъв съществува) при нищожен или никакъв ефект върху кредитните пазари, защото намаляването на кредитите за правителството ще се компенсира от еквивалентно нарастване на кредитите за частния сектор, с които той финансира участието си в процеса на приватизация на държавните активи.

На пръв поглед идеята за “ приватизационен наблюдател” като институция и функция в правителството може да изглежда противоречива. Въпреки това, ако пазарният подход за стимулиране, разгледан във връзка с “ *използването на частния интерес от обществото*”, се съчетае с разумна степен на творческа находчивост на организацията, не е немислимо да се вгради една такава функция за оценка и реорганизация на действията на държавата. Нещо повече, възможностите за приложение на този подход биха нараснали, ако се разделят “ производствената” и “ финансиращата” функция по извършваните първоначално от държавния сектор дейности; производството би могло постепенно да се приватизира, като първоначално отговорността за неговото финансиране се поема от данъчната система. Експериментираното напоследък сключване на договори с частни лица за строителство и управление на затвори, финансирани от строго ограничените държавни бюджети, е пример за приложението на този модел.²²

Пазарни и непазарни системи: дилеми и клопки

Както бе отбелязано по – рано, изборът между пазара и държавата не е въпрос на избор между две алтернативи, а въпрос на степенуване. От гледна точка на икономическите и социални функции и резултати на възприетата вследствие от този избор система това степенуване има съществено значение. Колкото повече системният избор е в полза на пазара, толкова по – силно ще е подложена системата на клопките и дефектите на пазара, а колкото повече изборът е в полза на непазарния сектор, толкова по – често системата ще се среща с клопките и дефектите, характерни за държавата. От гледна точка на ефективното икономическо функциониране данните убедително показват, че недостатъците на държавата преобладават над тези, свързани с пазара. Пазарните системи просто и решително функционират по – добре от непазарните ,разглеждани статично и динамично, а същевременно и по отношение както на краткосрочната алокативна ефективност, така и на дългосрочния икономически растеж.

Привържениците на непазарната система обаче, отхвърлят тези изводи, като

²¹ Бюджетната служба понякога изпълнява част от тази роля при подготовката на федералния бюджет. Функцията се съдържа също и в идеята за периодично и нулево бюджетирание за държавните дейности извън правителството. Мексиканската служба за приватизация на държавни предприятия изпълнява тази функция и осъществява резултатите от нея. Вж Рогозински (1992 г.). За отчет на приватизационната дейност и съответните усилия на щатско и местно равнище в САЩ вж Осбърн и Геблър (1992 г.)

²² Този тип разделянен на “ производството” и “ финансирането” произтича от модела, развит от Ранди рос (1988 г.), за анализиране на ролята и мисията на държавния и частвия сектор.

посочват, че другите измерения на функционирането на системата – като например социална справедливост, участие на обществото и отговорност – са поне толкова важни, колкото са ефективността и икономическият растеж. Според тях, ако се изхожда от тези критерии, непазарната система ще се конкурира с пазарната при много по – благоприятни условия както в абсолютен, така и в относителен смисъл.

Тук аз не се опитвам да разреша този въпрос. Все пак изглежда очевидно, че поне що се отнася до най – крайните варианти на избора на непазарна система, функционирането им според тези неикономически критерии варира от лошо до отчайващо. За основа на тази преценка служат данните за двата най – крайни варианта на избора на непазарна система, а именно развитието на Северна Корея и на бившия СССР през десетилетията, предшествващи разпадането му в 1992 година – две национални системи, контролирани най – строго и всеобхватно от непазарни институции и процеси. Например по отношение на социална справедливост, тези системи лансираха една декларативна политика за безкласово общество, макар че всъщност неравенството в жизнения стандарт, привилегиите и властта за управляващата *номенклатура* и широките маси в бившия СССР и Северна Корея вероятно надхвърля разликата между най – богатите американци от “ Форбс 400” и средния работник в САЩ. По отношение на стандартите за социална справедливост статистическите данни за здравеопазване, жилищно строителство дълголетие разкриват изненадващо влошаване на условията за населението на СССР. В същото време *номенклатурата* получава медицинско обслужване на най – високо ниво.²³

По – трудно е да се направи сравнителна оценка на относителните постижения на Северна и Южна Корея, защото достъпът до съответните показатели е ограничен. Въпреки това като цяло сравнението между предимно пазарно-ориентираната Южна Корея и силно централизираната Северна Корея показва черти, подобни на тези, цитирани от добре информирани източници, сравняващи САЩ и бившия СССР. Икономическият растеж и развитие на Южна Корея значително изпреварват това на Северна Корея. Нещо повече, в Северна Корея разделението между управляващата политическа и военна класа и населението по отношение на власт, привилегии и условия за живот е много по – силно, отколкото неравенството в разделението в Южна Корея.²⁴

Казаното дотук не означава, че бъдещето на пазарните системи е безоблачно. Техните проблеми, макар и доста различни, са огромни.

Клопките и дилемите пред пазарните и непазарните системи са заложили в техните основополагащи политически принципи и институции: в институциите на плуралистичната капиталистическа демокрация в случая на американската политическа икономия или пък в институциите на централизираната командна олигархия, характерна за СССР преди разпадането му и продължаваща да господства в Китай.

Ефективното функциониране на пазарната система може да бъде сериозно подкопано от плуралистичните демократични процеси. Подкопаването е резултат от стимулите, които тези процеси създават за постоянно засилващата се намеса на непазарните сили в ефективното функциониране на пазара. Тези стимули са резултат от разделянето или прекъсването на връзката между облагодетелстваните от държавните програми и тези, които осигуряват нужните средства за тяхното реализиране. Класическият проблем за пазарните използвачи е един особен случай на такова прекъсване на връзката: ползите се получават независимо от това дали някой е платил за това и следователно, стимулът

²³ Вж. Восленски (1984 г., 178 – 241), Фешбах (1982 г.), Фешбах и Дейвиз (1980 г.), а също и Бернстъм (1987 г.)

²⁴ Вж. Улф и колектив (1985 г.)

доброволно да се плаща дължимото е отслабен.

В предишните глави разгледахме двата отделни аспекта на това явление: прекъсване на връзката на микро– и макроравнище. На макроравнище това създава политически възможности и икономически стимули за разширяване на преразпределителните програми. Докато на микроравнище разделението означава, че добре организираното малцинство може да експлоатира мнозинството, то на макроравнище това означава, че мнозинството може да експлоатира малцинството. При отсъствието на самоограничения от страна на мнозинството прекъсването на връзката на макроравнище може да подкопае основните източници на инвестиции, иновации и растеж, ако стимулите за мнозинството да се преразпределя отслабят желанието на малцинството да инвестира, да осъществява иновации и да разширява производството. Това не означава, че се отрича обратното предположение, че ограничаването на влиянието на малцинството може да е от съществено значение, за да се осигури поддържането на задоволителна социална хармония в една пазарно ориентирана политико-икономическа система.²⁵

Както бе отбелязано, огромното нарастване на различните социални програми в САЩ и Западна Европа от средата на 60-те години насам е отражение на това явление. Благодарение на него вероятно половината от населението на САЩ разчита поне отчасти на федерална помощ в една или друга форма.²⁶ Съответните цифри за Западна Европа бяха показали още по – голяма зависимост на голяма част от населението от трансферите на дохода, осъществявани от по – влиятелното общество.

Резултатът от тези тенденции може да бъде подкопаването на ефективното функциониране на пазарната система. За периода от началото на 70-те до началото на 80-те години темповете на икономически растеж в Западна Европа като цяло спаднаха, преди да се възстановят леко в края на 80-те. За същия период в страните от Европейската икономическа общност разходите за обществения сектор нараснаха от по – малко от 40% от БНП до почти 50% в началото на 80-те, за да се стабилизируют на 48% през 1989 година. В същото време нарастването на реалните работни заплати в Западна Европа е с около 1/3 по – голямо в сравнение с това на САЩ, въпреки че производителността относително изостава. Нарастването на реалните заплати допринесе за рязкото увеличаване на безработицата в Европа и последвалия по – бавен икономически растеж. Докато през периода 1975-1990 година заетостта в Западна Европа на практика остава непроменена, безработицата нараства от 4-5% на 10%. За разлика от това в САЩ заетостта нараства с 18 милиона работни места.²⁷

Така плуралистичните и капиталистични пазарни системи на западните демокрации се изправят пред сериозни дилеми и деформации. Сред главните причини за това са: първо, пренебрегването на времевите аспекти от страна на избраните от народа държавни служители, действащи под натиска на относителните кратки периоди от време между предизборните кампании. Второ, разграничаването между облагодетелстваните от непазарните програми и тези, които плащат за тях, което често води до засилването на стимулите за разширяването на тези програми вместо за тяхното ограничаване. В резултат на това се предприемат нови или се разширяват старите програми, въпреки че те могат да са неефективни в микроикономически аспект (например тарифи, минимални изкупни цени на селскостопанската продукция, импортни квоти и други рестрикции), а също и несправедливи, тъй като предоставят

²⁵ Вж Винер (1960 г.). Както Винер посочва (с. 68): “Съвременните хора не биха пожелали свободния пазар, освен ако той не функционира в границите на “справедливото разпределение”, с които те да са достатъчно съгласни”.

²⁶ Вж Фейлстайн (1980 г.).

²⁷ Вж Улф (1985 г.) и OECD (1992 г.).

привилегии и допълнителни печалби на политически ефективните групи и налагат по – големи разходи на по – малко ефективните. Някои от тези програми могат да се разраснат до такава степен, че да станат неефективни в динамичен аспект (например различните социални програми в САЩ), като подкопаят стимулите, от които зависи дългосрочният икономически растеж.

Въпреки всичко, съществува потенциална, макар и несъвършена и несигурна възможност за решаването или най – малко облекчаването на тези проблеми с помощта на демократичния процес. Този процес позволява на опонентите и жертвите, които са най – често гласоподавателите и данъкоплатците като цяло, да мобилизират своите неорганизирани интереси, за да отхвърлят онези проблеми и политики, които могат да се провалят поради прекомерното си разрастване или неправилната си насоченост. По този начин политическият пазар предоставя възможност за премахване на късогледството и деформациите в самия политически процес. Нещо подобно се случва на практика при промяна на политическата линия, възприета в резултат на избора на Роналд Рейгън през ноември 1980 година, а после и през ноември 1984 година в САЩ, както и по време на мандата на Консервативната партия във Великобритания през 1979 година и отново, макар и не толкова рязко, през 1992 година. В резултат на същия процес, но не на национално, на щатско равнище по инициатива на гражданите в Калифорния, Масачусетс и други щати бяха приети закони, които намалиха равнището на данъците върху собствеността и поставиха горна граница за последващото им увеличение.

Дилемите и клопките на непазарните системи, свързани с техните централно командвани олигархии са още по – големи от тези, които застрашават пазарните системи. Тези дилеми са породени от фундаменталните диалектически противоречия, които са специфични и вътрешноприсъщи за непазарните системи. Непазарните системи са изправени пред една дилема, която произтича от конфликта между политическите искания за централизиран контрол и икономическата необходимост от децентрализация, конкуренция, нововъведения и експериментиране, произтичаща пряко от нарастващата компектност, разнообразие и мултиплициращи се възможности на съвременните икономики. Модерните технологии насърчават *овладяването*, анализирането и интерпретирането на изобилието от налична информация за алтернативни методи на производство, нови продукти и услуги, алтернативни системи на разпределение, нови способи за използване и икономия на ресурси, както и многобройни, ако не безкрайни възможности за експериментиране. Пазарите и цените, които те генерират, осигуряват богати и непрекъснато осъвременявани източници на икономическа информация, която централизираната и командна непазарна система потиска и отбягва.

Съществува логична, а и емпирично доказана причина за това, че децентрализираното пазарно взимане на решенията реагира по – ефективно на предизвикателствата и възможностите, предложени от новите технологии, отколкото централизираното, непазарно вземане на решения. Политическата икономия на командната система концентрира и централизира този процес в познатата институционална триада, характерна за тази система, а именно – една-единствена управляваща партия, апарат за държавна сигурност и армия. На практика, както и на теория формалното “ правителство” действа като административен агент на споменатите елитни институции, направляващи кормилото на централизираната политическа власт. Този модел поражда огромно напрежение: от едната страна е концентрацията и централизацията на властта, необходими за осъществяване на политически контрол, а от другата – разсейването на процеса на вземане на решения, необходими за постигането на икономическа ефективност и технически прогрес.

Последиците от това противоречие се появиха в резултатите на централно

планираните стопански системи през последните десетилетия. Тези икономики се характеризираха с непрекъснато спадащи темпове на растеж, увеличена капиталоемкост на производството, ниска производителност на факторите на производството и намаляващи или почти стагниращи критерии на потребление, здравеопазване и дълголетие. Китай е едно от редките изключения от тази тенденция. Неговия експеримент с “ пазарния социализъм” и децентрализираното вземане на решения чрез използването на пазарните цени поне отчасти като ръководство при вземането на широк спектър от решения за разпределението на ресурсите се оказва определено успешен. Остава да се види дали комунистическата партия ще успее да създаде и поддържа ефективна и трайна комбинация от легитимност и контрол, ако вгради някои важни елементи на пазарната система в това, което от идеологическа гледна точка и по своята същност е непазарна система от най – чист вид.

Нещо повече, в определен смисъл терминът пазарен социализъм е един *оксиморен*. Докато в основата на социализма стои колективната собственост върху средствата за производство, а също и тяхното колективно използване, то идеята за пазара се изгражда върху презумпцията, че собствеността и използването на ресурсите се управлява от конкуренцията, цените, правото на собственост и натрупването на капитал.

В обобщение централно планираните непазарни олигархии са изправени пред диалектически противоречия в политически, идеологически, технологичен и икономически аспект. В резултат на това те се разпаднаха в Източна Европа и СССР, имат несигурно бъдеще в Китай и Северна Корея и не се ползват с особена подкрепа в страните от Третия свят. Поради крайната концентрация на политическа власт, тези системи не дават възможност за положителни промени за разлика от капиталистическите плуралистични демокрации, където тя е гарантирана от един по – отворен и конкурентен политически процес. Този процес оздравява както потенциални оздравителни мерки, така и своеобразен социален *лакмус*. При отсъствието му централните планови власти в непазарните системи ще бъдат с вързани решения от своите собствени решения и действия, а възможността за съвременни корекции ще е изключителна. Структурата на такива системи отрича дискусията, експеримента и постепенната реформа и поради това те са обречени, от една страна, на стагнация и западане, а от друга – на бурни социални промени. Историческите събития в Източна Европа и бившия СССР от края на 80-те и началото на 90-те години са убедителна илюстрация на това.

Приложение А

Непазарно търсене, Предлагане и равновесие

Функция на непазарното търсене

В светлината на описаните в трета глава характеристики на непазарното търсене, по метода на пробите и грешките, можем да изведем функция, показваща съвкупното търсене на непазарни дейности и съставлящото го множество от търсенето на отделните непазарни дейности:

$$D_i(\hat{X}, \hat{M}, \hat{I}, \hat{G}, \hat{E}, R, P, Y) \quad (1)$$

и

$$D = \sum_1^n D_i \quad (2)$$

Където:

D_i = търсенето на i -тото пазарно производство, като $i = 1, 2, \dots, n$ (за държавните дейности, броят n производства попадат сред четирите основни вида, описани в текста)

D = съвкупното търсене на n на брой непазарни дейности (изразено в долари поради трудностите при измерването на многото непазарни производства във физически единици и поради счетоводния принцип за изразяване на непазарните производства чрез изразходваните за тях средства)

\hat{X} , = осъзнатите външни ефекти, произтичащи от пазарни дейности (изразени в долари – вж. уравнение (3) в обстоятелствена бележка 1.)¹

\hat{M} = осъзнатата степен на монополизъм (измерена може би чрез концентрацията в промишлеността или чрез разликата между съществуващите цени на пазарните стоки и техните конкурентни цени)

\hat{I} = осъзнатите пазарни несъвършенства (включващи бариерите пред достъпа, дискриминационния достъп до кредита, обхвата на патентните и други технологични ограничения и т.н., измерени може би като качествена променлива)

\hat{G} = осъзнатата потребност и търсенето на чисти обществени блага като например отбраната (измерени в долари чрез (вертикално) сумиране на величините на индивидуалното търсене на обществени блага)

1 Ако $v^s m_j$ представляват изпитанията от всички k индивиди външни ефекти като резултат от потреблението на j -тата единица от стоката s , тогава:

$$X = \sum$$

\hat{E} = осъзнатите случаи на несправедливост, отразяващи някои точно определени критерии за справедливост (напр.: справедливостта, според равенството в резултатите или като еднаквост в предоставените възможности, или справедливостта от позициите на Маркс, Стария или Новия завет) и измерени по съответен начин (например чрез подходящ коефициент на Джини или чрез качествена променлива)²

R = данъчната ставка

P = разходите за “единица” непазарна дейност (поради гореспоменатата трудностите да се измери непазарната продукция във физически единици тези разходи могат да се определят като средните разходи за производството на непазарна дейност за една работна година, примерно средната работна заплата в държавния сектор)

Y = националният доход (изразен в долари)

Както е изяснено по – нататък в текста и в трета глава, диакритичният знак над променливата обозначава осъзнатото, а не действителното равнище на променливата.

В съответствие с предходните разсъждения относно характеристиките на търсенето частните производни на съвкупното непазарно търсене D от променливите \hat{M} , \hat{I} , \hat{G} , \hat{E} и абсолютната стойност на \hat{X} , се очаква да са положителни, въпреки че частните производители на някои отделни величини D_i от всяка от тези променливи може да са равни на нула. Например търсенето на свързани с отбраната непазарни продукти вероятно няма да бъде засегнато от обществените предпоставки за степента на монопол, външните ефекти или социалната несправедливост. От друга страна, търсенето на регулативни програми ще бъде повлияно от осъзнатата степен на монопол и външни ефекти, а търсенето на трансферни плащания – от осъзнатата несправедливост.

Частните производни на непазарното търсене D по отношение на данъчната ставка R и разходите за заплата P се приемат за отрицателни.³ Казано най – общо, R, е “данъчната цена” за непазарната дейност, така че индивидуалното търсене D_i и съвкупното търсене D ще спадат с нарастването на R. Нормата на работна заплата в държавния сектор P е специфичен разход за фактор на непазарното производство, към който данъкоплатците (гласоподавателите) могат да са особено чувствителни. Ако тази норма нараства (относително спрямо работната заплата в недържавния сектор), реакцията на обществото може да е несправедлива и неблагоприятна, а търсенето му на непазарни дейности може да се очаква, че ще намалее.

Националният доход Y е включен във функцията на търсенето с уговорката, че вероятно неговата еластичност от търсенето на непазарни продукти е положителна, така както е за повечето продукти от пазарния сектор. Това условие, обаче, е може би по – спорно при непазарното, отколкото при пазарното търсене. За някои от n-те на брой непазарни дейности (например свързаните с администрирането на мероприятията за подобряване на общественото благосъстояние или някои други преразпределителни програми) търсенето може да се мени обратно пропорционално на Y: търсенето на определени непазарни дейности може да е по – високо при най – ниските точки на бизнесцикъла, отколкото при неговите пикове.

Но дори да се вземе предвид, че съвкупното непазарно търсене обикновено е с положителна еластичност към дохода, остават все още някои трудности. Ако данъчната

2

3

структура е прогресивна, ефектът от изменението в реалния доход Y върху непазарното търсене може да се неутрализира от взаимодействието между промяната на дохода и произтичащите от това изменения в средната данъчна ставка и съвкупните данъчни постъпления. Докато по – големият доход ще предразполага гласоподавателите към по – високо непазарно търсене, то ефектът от по – високият процент данъчни задължения ще бъде обратен.⁴

Функцията на непазарното предлагане

В светлината на описаните в трета глава характеристики на непазарното предлагане по метода на пробите и грешките можем да изведем и функцията на търсенето, показваща както съвкупното предлагане на непазарни дейности, така и съставните функции на предлагането за отделните непазарни дейности:

$$S_i = S_i(V_i, m_i, \sigma(T_i), P, R, Y) \quad (4)$$

$$S = \sum_1^n S_i \quad (5)$$

Където:

S_i = предлагането на i -та непазарна дейност ($i = 1, 2, \dots, n$)

S = съвкупното предлагане на n на брой непазарни дейности (изразено чрез бюджетите или разходите за производството на непазарните дейности в долари)

V_i = точността при измерването на i -та непазарната дейност (V_i може да се разглежда като качествена променлива, отразяваща точността или прецизността, с която непазарният продукт може да бъде измерен)

m_i = степента на изключителност (монопол), характеризираща i -тата непазарна дейност⁵

$\sigma(T_i)$ = колебанието в отношението разходи/производство, свързани с технологията при производството на непазарни дейности

P = разходите за “единица “ от вложените ресурси при производството на непазарна продукция (както бе дефинирано по – рано)

R = данъчната ставка

Y = националният доход.

В съответствие с предходните ни разсъждения, частните производни от V_i и m_i се приемат съответно за положителни и отрицателни. Когато организациите извършват непазарни дейности при отсъствието на прецизни измерители на техните резултати, разходите (и бюджетите) за предлагането на непазарни продукти също ще бъдат високи.

В съответствие с предходните ни разсъждения частните производни от R , P и Y вероятно също ще бъдат положителни.

4

5

Частната производна на разходите за предлагане на непазарни производства по отношение на технологическата несигурност при тяхното производство - $\sigma (Ti)$, също се очаква да е положителна поради следните съображения: дадена непазарна дейност j , чиято технология се характеризира с голямо колебание ($\sigma (Ti) \rightarrow$ всички стойности), може да изразходва значителни средства в процеса на своето производство, но да дава минимални “крайни” (планирани) резултати. От друга страна, ако организацията, разполагаща с информация, има късмет и ако технологията започне да осигурява поне планираното производство за по – малко от определените в бюджета средства, тогава може да предположим, че за да оползотвори икономическите средства, организацията ще увеличава своите разходи (например, като повиши премиите, които изплаща, като увеличи персонала си, без реално да съществува нужда от това, или като използва някои други средства). При отсъствието на условието за максимизиране на печалбата организацията ще изразходва поне средствата, определени в бюджета \dot{Y} , за да избегне наказанието, което често следва от ефективно свършена работа в непазарния сектор, а именно реализираните икономии през *един* период често водят до съкращаването на бюджета през следващия!

Непазарно равновесие и непазарни дефекти

Развитата по – рано структура подсказва възможностите за равновесие между отделното и съвкупното непазарно търсене и предлагане. Функциите на търсенето и предлагането имат три общи аргумента: данъчната ставка R , нормата на работната заплата в държавни сектор P и националният доход Y . Споменхмем, че наклоните на R и P ще са противоположни в двете функции: отрицателни във функцията на съвкупното непазарно търсене и положителни във функцията на съвкупното предлагане.

Освен това съществува най – малко един общ, макар и често слаб политически процес, насочен към коригирането на отклонението между непазарното търсене и предлагане на съвкупното и на отделните видове непазарно производство. Например, ако търсенето на непазарни дейности, произтичащо от уравнения (1) и (2) надвишава предлагането, произтичащо от уравнения (4) и (5), тогава на политическата сцена ще се наблюдава тенденция към нарастване на P и/или R (Системата на държавните ведомства и Отделът за управление на персонала на САЩ ще могат да окажат натиск за по – високи държавни заплати P , а в действията на Конгреса във финансовата и бюджетна сфера ще се появи тенденция за налагането на по – висока данъчна ставка R). По този начин, в съответствие с изведените по – рано частни производни, непазарното предлагане ще се увеличава, а търсенето ще намалява. Обратно на това, ако предлагането превишава търсенето, избраните длъжностни лица ще покажат склонност (по всяка вероятност слаба) за туширане на свръхпредлагането чрез намаляване на данъците и/или на съответния размер на възнаграждението в държавния сектор, премествайки така функцията S надолу и навън (на югоизток) към функцията D и постигайки по този начин равновесие.

Променливата на дохода Y представлява един проблем. Не само че функциите на непазарното търсене и предлагане ще имат вероятно положителен наклон спрямо Y , но - което е по – важно - в пространството, съдържащи възможните стойности на Y , ще има и множество точки на равновесие между тези две функции. Политическият процес може да бъде разгледан не без основание като средство за преодоляване на отклоненията между S и D : като увеличи програмите, разходите и целевото отпускане на средства при свръхтърсене и ги съкрати при свръхпредлагане. Но този процес ще продължава, макар и слабо и в несвършена форма, при *всички равнища на дохода*, а не само при точно дефинирано единствено равенство, при което непазарното търсене и предлагане са уравнишени.

На графика А.1 функциите на предлагането S и D не могат да бъдат разгледани като задаващи една-единствена точка на равновесие при (S_e, D_e) , (Y_e) : доходът вероятно ще е преди или след точка Y_e . Така както е показано със стрелките, политическият процес ще работи със закъснение и в несъвършена форма и от двете й страни, за да предизвика пресичането между непазарното търсене и предлагане.

А какво става с аргументите, които не са общи за функциите на непазарното търсене и предлагане, а именно - възприетото ниво на външни ефекти \hat{X} , на монопол \hat{M} , на пазарни несъвършенства \hat{I} , на несправедливост \hat{E} и на търсенето на обществените блага \hat{G} във функцията на непазарното търсене и, от друга страна – точността при измерването V_i , изключителността на непазарната продукция m_i и технологичната несигурност $\sigma(T_i)$ във функцията на непазарното предлагане? От гледна точка на загатнатото в предходните разсъждения положение на частично равновесие тези променливи са се превърнали във фактор за преместването на функциите D и S нагоре или надолу. Движението на последните цели установяването на многобройни и променящи се точки на равновесие в обществото за двете функции пространство, съдържащо възможните стойности на R , D и Y .

<http://easibulgaria.org/books/charles/mks1.bmp>

На графика А.2 с непрекъснати стрелки е представено влиянието на променливите за преместването на функцията на непазарното търсене, а с пунктирани – влиянието им за преместване на функцията на непазарното предлагане. Двете пресечни точки илюстрират множеството от равновесни положения между непазарното търсене и предлагане в пространството, съдържащо възможните стойности на R , D и Y .

<http://easibulgaria.org/books/charles/mks2.bmp>

В един общ модел на равновесието тези променливи биха станали ендеогенни и би могло да се постигне едно-единствено устойчиво равновесие или поне равновесие, което е дефинирано във всяка точка от времето. Общото равновесие обаче е в по-голяма степен предмет на честата и математика и естетика, отколкото на объркания свят на непазарното търсене и предлагане. В този свят равновесните положения са частични, многочислени и краткотрайни, а променливите, преместващи кривите на търсенето и предлагането, са повече на брой, по – силни и по – непостоянни от тези, които водят до общо равновесие. Най – съществената особеност на тези частични равновесия е, че вероятно всички те могат да се характеризират като неефективни и несправедливи! Причината за това е, че непазарното търсене и предлагане независимо от това дали са в равновесие или между равновесията съдържат вече в себе си и елементи на ефективност и несправедливост – т.е. непазарни дефекти: функцията на търсенето може да бъде деформирана от концептуалните характеристики на изместващите променливи, а функцията на предлагането може поради причините, изложени по – рано, да разкрие раздути разходи, без да съществуват надеждни механизми за реализиране на технически осъществими икономии.

Приложение Б

Сравнителен преглед на услугите, извършвани в частния и държавния сектор

Следната таблица е адаптирана от Борхердинг, Померен и Шнайдер (1972 г., стр. 130 – 133), с тяхно разрешение. В нея също така се използва материал от Фицджералд (1988 г.) и Осбърн и Геблър (1992 г.). Цитираните трудове се споменават в библиографията към монографията на Борхердинг, както и в книгите на Фицджералд и на Осбърн и Геблър.

Дейност: Автор	Единица/ Организационни форми	Изводи
1. Въздушен транспорт: Дейвис (1971, 1977 г.)	Австралия / единствената частна вътрешна линия в сравнение с единствения ѝ обществен аналог.	Показателите за ефективност за частната въздушна линия са 12% до 100% по – високи.
2. Банки: Дейвис (1982 г.)	Австралия / една държавна банка в сравнение с една частна.	Знакът и величината на всички показатели за производителност, защитеност от риск и доходност са в полза на частната банка.
3. Автобусен транспорт: Йолерт (1976 г.)	Избрани западногермански градове / общинският автобусен транспорт в сравнение с частния	Разходите на километър при общинските автобусни линии са с 160% по – високи от тези на частните им еквиваленти.
4. Хигиенни услуги: Федерална сметна палата (1972 г.) Сенатът на Хамбург (1971 г.), Фишер-Менсхаузен (1975 г.)	Западногерманските площи/общественото производство в сравнение с частни фирми, осъществяващи тази дейност по договор. Западногерманското обществено строителство/държавно строителство в сравнение със строителство по договор с частни фирми.	Стойността на разходите за обществените услуги е по – висока с 40% до 60%. Разходите за обществени услуги са с 50% по – високи от тези на частните.
5. Събиране на вземания: Бенет и Джонсън (1980 г.)	Изследване на Главния счетоводен отдел на САЩ/услугите предлагани от федералното правителство в сравнение с еквивалентните услуги, предлагани по договор от частни фирми.	Правителствените разходи за долар от държавната сума са с 200% по – високи от разходите на частните фирми.
6. Електроснабдяване: Майер ^a (1975 г.) Мор (1970 г.) Спан ^a (1977 г.)	Извадка от 60-90 американски фирми за електроснабдяване/обществените фирми в сравнение с частните. Извадка от американски фирми за електроснабдяване/27 общински фирми в сравнение с 49 частни. Четири най – големи американски града/обществените фирми (в Сан Антонио и Лос Анджелис) в сравнение с частните (в Сан Диего и Далас).	Слаби признаци за по – високи разходи при частното производство. Свързкапитализацията е по – висока при обществените фирми. Общите оперативни разходи са по – високи при общественото производство. Частните фирми са по – ефективни по отношение на мащабите и вероятно още повече по отношение на оперативните разходи и инвестиции (за 1000 квтч).
7. Опазване на	Въведената система в	Според АООС програмата е

^a Няма съществено различие при разходите за ефективността

<p>околната среда: Осбърн и Геблър (1992 г.)</p>	<p>промишлеността от Агенцията за опазване на околната среда на търгове за разрешителни между рафинериите според намаляването на съдържанието на олово.</p>	<p>спестила 20% от разходите, необходими за намаляване на оловото в бензина.</p>
<p>8. противопожарна защита: Албрант (1973, 1974 г.) Осбърн и Геблър (1992 г.)</p>	<p>Избрани области в САЩ/Скотсдейл, Аризона (частен договор) в сравнение с областта около Сиатъл (общински договор). Наредба в Скотсдейл изисква всяка нова сграда да разполага с противопожарна система</p>	<p>Стойностите на разходите на глава от населението за общинските пожарни служби са по – високи с 39 % до 88%. Градът спестява 23% от разходите за инфраструктурата, намалявайки търсенето на противопожарна служба и противопожарно оборудване.</p>
<p>9. Горско стопанство: Федерално правителство на Германия (1976 г.) Пфистер (1976 г.)</p>	<p>Западна Германия, от 1965 до 1975 г./результатите на общественото горско стопанство в сравнение с частното. Провинция Баден-Вюртенберг/обществените гори в сравнение с частните.</p>	<p>Оперативните приходи на хектар са с 45 германски марки по – високи в частните горски стопанства. Разходите за работна сила за единица продукция са два пъти по – високи в обществените фирми от тези в частните.</p>
<p>10. Болници и здравеопазване: Кларсън (1972 г.) Линдзи^б (1976 г.) Рашинг (1976 г.) Уилсън и Джедлоу (1978 г.) Осбърн и Геблър (1992 г.)</p>	<p>Извадка от американски болници/частни болници с идеална цел в сравнение с частни болници, имащи за цел печалба. Извадка от американски болници/Американската ветеранска администрация (ВА) в сравнение с частните болници. Извадка от 91 болници за кратък период на лечение в централната част на Южните щати/ частни болници с идеална цел, в сравнение с частни болници, имащи за цел печалба. 1200 американски болници, произвеждащи изотопни лекарства/ държавните болници в сравнение с частните Мрежата от местни клиники, приюти, социални служби и пациенти-доброволци за изследвания срещу СПИН в Сан Франциско В щата Флорида се отпускат средства за социални грижи и гледане по домовете на възрастни</p>	<p>Бюрокрацията е по – често срещана в болниците с идеална цел. По – голямо колебание на коефициентите на използваните ресурси. И двата показателя показват, че болниците с идеална цел имат по – високи разходи. За “по – леките” случаи и по – дълъг болничен престой разходите за един болничен ден, без да се отчитат вида и качеството на лечението, са по – ниски в болниците на ВА и в сравнение с частните болници съществуват предимства за специалисти от малцинствените групи. Субституцията на входните ресурси и крайните продукти е по – бавна при частните болници с идеална цел. Отклонението от показателя за свършена ефективност при частните болници е по – малко, отколкото при обществените. Разходите на градската управа за лечение на СПИН спадат до 40% от средните за страната. Ограничавайки приема в старческите домове, държавата спестява по 18 млн. долара на година.</p>

^б Общественият сектор е с по – ниски разходи или е по – ефективен.

Фицджералд (1988 г.)	хора. Окръг Наваро, Тексас сключва договор с частна фирма в областта на здравеопазването за строителство и управление на нова болница, като по този начин заместват друга, субсидирана до този момент със средства от данъчните постъпления на окръга.	Текущите данъчни постъпления от новата болница са 300 000 долара годишно, а разходите, които окръгът е правил за функционирането на старата болница, възлизат на 50 000 долара.
11. Жилищно строителство: Мът (1973 г.) Сметна палата та Рейнланд-Пфалц (1972 г.) Шнайдер и Шупетер (1971 г.)	Разходите за строителство в американски градове/ частни организации в сравнение с държавни. Западногерманската провинция Рейнланд-Пфалц/ обществените разходи по изпълнението на големи обекти за държавно строителство в сравнение с частните. Западна Германия/ строителни разходи на държавни фирми в сравнение с тези на частни.	Разходите за постоянна по качество строителна единица са с 20% по – високи при държавните организации. Разходите на обществените организации са с 20% по – високи, отколкото тези на частните фирми. Разходите на държавните фирми са значително по – високи.
12. Обработка на застрахователни искиове Фрех (1976,1979 г.)	Договори, сключени от Отдела за социално осигуряване на САЩ за обработка на искиове по Медикейър/ кооперативни застрахователни фирми, в сравнение с частни; кооперативни фирми в сравнение с “други организации с идеална цел” (предимно Блу Шийлд) и частните застрахователни фирми	Разходите на кооперативните фирми са с 45% до 80% по – високи от тези на частните; разходите на кооперативните застрахователни дружества са с 22% по-високи от тези на частните застрахователни фирми, но с 19% по – ниски от разходите на “другите организации с идеална цел”.
Застрахователни услуги: Финзингър ^a (1981 г.) Кенеди и Мер (1977 г.)	Западна Германия/ пет държавни дружества, предлагащи застраховки живот и застраховки срещу гражданска отговорност в сравнение със 77 частни фирми. Някои извадки, направени в Канада/ държавното автомобилно застраховане в Манитоба в сравнение с частното в Алберта.	Една и съща норма на възвращаемост и никакви явни различия в разходите между различните организационни форми. Качеството е по – високо, а предлаганите услуги са повече на брой частните застраховки.
14. Ремонт и поддръжка на военна авиация: Осбърн и Геблър (1992 г.)	Военновъздушна база Венс, сключила договор за ремонт и помощни дейности и авиационна техника	Икономии от 9 млн. Долара годишно, 22% по – ниски разходи в съпоставка със сравними военни бази.
15. Поддръжка и ремонт на презокеански танкери: Бенет и Джонсън (1980 г.)	Главен счетоводен отдел на САЩ/ Военноморски флот в сравнение с търговските танкери и нефтопревозвачи.	Разходите на военноморския флот на САЩ са с 230% до 5100% по – високи.
16. Предучилищно образование Осбърн и Геблър (1992 г.)	Социална програма, провеждана в Арканзас за подготовка на родители, които да обучават децата си 20 минути дневно.	След една година децата в Арканзас, оценявани на или над средното ниво на интелигентност за страната, от 6% нарастват на 74%.
17. Железници и обществен транспорт:	Канада/ Кънейдиън Нешънъл (CN) (общинска фирма) в сравнение с	В момента няма разлика в производителността, но CN е по –

<p>Кейвс и Кристънсън (1980 г) Фейджералд (1988 г.)</p> <p>Фейджералд (1988 г.)</p>	<p>Кънейдиън пасифик (частна фирма).</p> <p>Окръг Уестчестър, Ню Йорк, продължава да определя тарифите и разписанията, но сключва договори за осъществяването на транспортните дейности с 11 частни фирми.</p> <p>Далас Ерия Репид Транзит (служба за градски транспорт в Далас) сключи договор за обслужването на автобусна мрежа в града с консорциум от три фирми, които отговарят за управлението на персонала и транспортната дейност.</p>	<p>неефективна преди 1965 г., когато икономиката е в голяма степен регулирана.</p> <p>Транспортните услуги струват на окръга 3,26 долара/миля в сравнение със съседен окръг, където тези разходи са 4,27 долара/миля (при сравнително еднакъв пътникопоток). По оценки градът икономисва 9 мил. долара годишно.</p>
<p>18. Събиране на отпадъци Колинс и Даунс^a (1977 г.) Изследвания на колежа по бизнес към Колумбийския университет: Савас (1974, 1977а, 1977б, 1980г.) Стивънс (1978 г.) Стивънс и Савас (1976 г.), Едуардс и Стивънс (1976 г.) Петрович и Джафи (1977 г.)</p> <p>Хърш^a (1965 г.)</p> <p>Кемпър и Куигли (1976 г.)</p> <p>Китчън (1976 г.) Савас^a (1977 г.)</p> <p>Пиър, Върнън, и Уикс^b</p>	<p>53 града и общини в окръг Сейнт Луис (Мисури)/ държавни фирми в сравнение с частни.</p> <p>Различни американски градове/ държавни фирми в сравнение с частни фирми с монополни франчайзингови права, а също и в сравнение с частни фирми без франчайзингови права.</p> <p>83 града в Средния запад/ общински фирми в сравнение с частни.</p> <p>24 града и общини в окръг Сейнт Луис-град (Мисури)/ обществени фирми в сравнение с частни фирми.</p> <p>101 града в Кънектикът/ частни фирми, работещи по договор с градската управа, в сравнение с частни фирми без договор и общински фирми.</p> <p>48 града в Канада/ общински фирми в сравнение с частни.</p> <p>Минеаполис/ 50 частни фирми в сравнение с 30 общински.</p> <p>26 града в Монтана/ общински фирми в сравнение с частни.</p> <p>102 общини в Швейцария/ общински фирми в сравнение с частни.</p>	<p>Няма съществено различие в разходите.</p> <p>Разходите на общинските фирми са 40% до 60% по – високи то тези на частните, но разходите на фирмите с монополни франчайзингови права са само 5% по – високи от разходите на частните фирми без франчайзингови права.</p> <p>Разходите на общинските фирми за събиране на отпадъци са с 15% по – високи от разходите на частните фирми.</p> <p>Няма съществено различие в разходите.</p> <p>Разходите на общинските фирми са 14% до 43% по – високи от тези на частните фирми, работещи по договор с градската управа, а разходите на частните фирми без договор са 25% до 36% по – високи от тези на общинските фирми.</p> <p>Общинските фирми имат по – високи разходи от частните.</p> <p>Няма съществено различие в разходите.</p> <p>Общинските фирми са по – ефективни.</p> <p>Разходите за единица продукция на общинските фирми са 15% по – високи.</p>

a

a

(1974 г.) Померен (1976 г.) Спан (1977 г.) Бенет и Геблър (1979 г.) Осбърн и Геблър (1992 г.) Осбърн и Геблър (1992 г.) Осбърн и Геблър (1992 г.)	Изследване на различни градове в САЩ/ обществените фирми в сравнение с частни. Окръг Феърфакс, Вирджиния/ 29 частни фирми в сравнение с една обществена фирма за събиране на отпадъци Надаването между фирми от обществения и частния сектор във Фийникс за сключването на договори за събиране на отпадъци. Градските служби за канализация в Милуоки превръщат каналните отпадъци в торове. Метанът, който се извлича във Финикс след преработка на отпадни води във Финикс, се продава на съседен град за отопление и домакински нужди.	Разходите на обществените фирми са 45% по – високи. Частните фирми са по – ефективни Обществените фирми си възвърнаха договорите за всички райони на града и за период от 10 години намалиха “реалните” разходи с 4.5% годишно. Градът реализира приходи в размер на 7,5 млн. долара годишно от продажбата на торове. Градът печели 750 000 долара годишно от тази продажба.
19. Извозване на изостанали автомобили Осбърн и Геблър (1992 г.)	Чикаго финансира извозването на изоставени автомобили чрез предоставяне на договори.	Вместо да плаща 24 долара на извозван автомобил, градът получава сега 25 долара. 2 мил. долара разходи годишно се превърнаха в 2 мил. приходи.
20. Спестявания и заеми Никълс (1976 г.)	Спестяванията и заемите в Калифорния/ кооперативните или взаимни фондове в сравнение с акционерни дружества.	Оперативните разходи на взаимните фондове са 13% до 30% по – високи.
21. Кланици Пауш (1976 г.)	5 големи града в Западна Германия/ частни фирми в сравнение с общински.	Разходите на обществените фирми са значително по – високи поради непълното натоварване на мощностите и раздутия щат.
22. Водоснабдяване Крейн и Зардкухи (1978 г.) Ман и Майксел (1976 г.) Морган (1977 г.)	112 фирми в САЩ/ общински фирми в сравнение с частни; изследване на две фирми, всяка от които е променила формата си на организация. Фирми в САЩ/ общински фирми в сравнение с частни. 143 фирми в шест щата на САЩ/ общински фирми в сравнение с частни.	Производителността в обществените фирми е 40% по –ниска, а съотношението капитал/труд е 65% по – високо, отколкото при частните. Обществената фирма, която се е повишила производството си на един служител с 25%. Частната фирма, която се е преобразувала в обществена, има спад в производството си на един служител с 40% Повтаря се моделът на Майер (1975 г.) за електричеството, като се отчитат цените на ресурсите. Разходите на обществените фирми са 20% по – високи Разходите в обществените фирми са 15% по – високи.
23. Метеорологични служби Бенет и Джонсън	Главен на счетоводен отдел на САЩ/ Метеорологичните служби на САЩ в сравнение с частните	Разходите на държавните служби са 50% по – високи.

(1980 г.)	фирми, осъществяващи тази дейност.	
-----------	------------------------------------	--

Източници: Отчасти от Бланкарт (1980а, таблица 7, 1980б) и компилации от други литературни източници.

Библиография

Administrative Inspection Bureau, Management and Coordination Agency, "Privatization and Deregulation: The Japanese Experience," Tokyo, June 1990.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR), *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes*, Washington, D.C., 1981.

Ahlbrandt, Roger S., *Municipal Fire Protection Services: Comparison of Alternative Organizational Forms*, Sage, Beverly Hills, Calif., 1973.

Alexander, Arthur J., *Armor Development in the Soviet Union and the United States*, RAND, R-1860-NA, April 1976.

Allison, Graham T., "Implementation Analysis: The Missing Chapter in Conventional Analysis—A Teaching Exercise," in William Niskanen et al. (eds.), *Benefit-Cost and Policy Analysis*, Aldine, 1974.

Arrow, Kenneth J., "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation," in Robert Haveman and Julius Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis, Third Edition*, Houghton Mifflin, Boston, 1983.

Arrow, Kenneth J., "Political and Economic Evaluation of Social Effects and Externalities," in Michael D. Intriligator (ed.), *Frontiers of Quantitative Economics*, North-Holland, Amsterdam, 1971. Second title: "Contributions to Economic Analysis," Vol. 71.

Arrow, Kenneth J., *The Limits of Organization*, Norton, New York, 1974. Averch, Harvey, and Leland L. Johnson, "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, Vol. 52, No. 1052, 1962.

Bacon, Robert William, and Walter A. Eltis, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, MacMillan, London, 1976.

Bain, J. S., *Barriers to New Competition* (Harvard University Series on Competition in American Industry, No. 3) Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1956.

Baldrige, Malcolm, "Rx for Export Woes: Antitrust Relief." *Wall Street Journal*, p. 32

(Western Ed.) or p. 28 (Eastern Ed.) 61.3, October 15, 1985.

Bator, Francis M., "The Anatomy of Market Failure," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 72, No. 351, 1958.

Bauer, P. T., *Reality and Rhetoric: Studies in the Economics of Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1984.

Baumol, W. J., J. C. Panzar, and R. D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, Calif., 1982.

Bell, Daniel, *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, New York, 1973. Ben-Ner, Avner, and Theresa van Hoomissen, "Nonprofit Organizations in the Mixed Economy," *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 62, No. 4, 1991.

Bert-Ner, Avner, and Theresa van Hoomissen (eds.), *The Relative Size of the Nonprofit Sector in the Mixed Economy*, Strategic Management Research Center, University of Minnesota, 1990.

Berman, Paul, *The Study of Macro- and Micro- Implementation of Social Policy*, RAND, P-6071, January 1978.

- Bernstam, Mikhail, "Trends in the Soviet Population and Labor Force Dynamics," in Henry S. Rowen and Charles Wolf, Jr. (eds.) *The Future of the Soviet Empire*, St. Martin's Press, New York, 1987.
- Birdzell, L. Earl, "Business and Government: The Walls Between," in Neil H. Jacoby (ed.), *The Business-Government Relationship: A Reassessment*, Goodyear, Pacific Palisades, Calif., 1975.
- Borcherding, Thomas E., Werner W. Pommerehne, and Friedrich Schneider, *Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Switzerland, 1982.
- Bruck, Connie, "Strategic Alliances," *New Yorker*, Vol. 68, No. 20, 1992. Bruer, John T., "Odds against Medical-School Admission Exaggerated," *New England Journal of Medicine*, Vol. 302, No. 18, p. 1036, May 1, 1980.
- Buchanan, J. M., *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*, Markham, Chicago, 111., 1969.
- Buchanan, J. M., and G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.
- Bunce, Valerie, "Neither Equality Nor Efficiency: International and Domestic Inequalities in the Soviet Bloc," Chap. 1 in Daniel N. Nelson (ed.), *Communism and the Politics of Inequality*, D, C, Heath, Lexington, Mass., 1983.
- Cairncross, Alexander, "The Market and the State," in Thomas Wilson and A.S. Skinner (eds.), *Essays in Honour of Adam Smith*, Oxford Clarendon Press, London, 1976~
- Chubb, John, and Terry Moe, *Politics, Markets, and the Organization of Schools*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1986.
- Coase, Ronald H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44, October 1960.
- Coddington, Alan, "Creaking Semaphore and Beyond: A Consideration of Shackle's Epistemics and Economics," *British Journal of Philosophy of Science*, pp. 151-163, June 1975; cited in Brian Kantor, "Rational Expectations and Economic Thought," *Journal of Economic Literature*, December 1979.
- Crecine, John P., *Research in Public Policy Analysis and Management*, Jai Press, Greenwich, Conn., 1981.
- Cyert, Richard M., and James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1963.
- Davis, J.R., and J.R. Hewlett, *An Analysis of Market Failure: Externalities, Public Goods, and Mixed Goods*, University of Florida Press, Gainesville, Fla. 1977.
- DeBow, Michael E., "Markets, Government Intervention, and the Role of Information: An 'Austrian School' Perspective with an Application to Merger Regulation," *George Mason University Law Review*, Vol. 14, No. 1, Fall 1991.
- Department of Commerce, *Procurement Programs*, National Technical Information Service, Springfield, Va., February 1991.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1965.
- Drucker, Peter F., *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*, Harper & Row, New York, 1969.
- Eby, Charles, *Performance Norms in Nonmarket Organizations: An Exploratory Survey*, RAND, N-1830-YALE, April 1982.

Federal Reserve Bank of San Francisco, *Airline Deregulation*, March 9, 1984. Federal Reserve System, *Annual Statistics Digest*, 1980-1989, Board of Governors, Washington, D.C., 1990. Feldstein, Martin, *Economic Analysis for Health Services Efficiency: Econometric Studies of the British National Health Service*, North-Holland, Amsterdam, 1968.

Feldstein, Martin, *The American Economy in Transition*, University of Chicago Press, 1980.

Feshbach, Murray, *The Soviet Union: Population Trends and Dilemmas*, Population

Bulletin, Population Reference Bureau, 1982.

Feshbach, Murray, and Christopher Davis, *Rising Infant Mortality in the Soviet Union in the 1970s*, Bureau of the Census, Washington D.C., 1980.

Fitzgerald, Randall, *When Government Goes Private: Successful Alternatives to Public Services*, Universe Books, New York, 1988.

Forte, F., and A. Peacock (eds.), *Public Expenditure and Government Growth*, Blackwell, Oxford and New York, 1985.

Friedman, Milton, *Tyranny of the Status Quo*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1984.

Friedman, Milton, and Rose Friedman, *Free to Choose: A Personal Statement*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1980.

Galbraith, John Kenneth, *Age of Uncertainty*, Houghton Mifflin, Boston, Mass., 1977. Goeller, Bruce, Allan F. Abrahamse, James H. Bigelow, Joseph G. Bolten, David M. de Ferranti, James C. DeHaven, Thomas F. Kirkwood, and Robert L. Petruschell, *Policy Analysis of the Netherlands Oosterschelde*, RAND, R-2121/1-NETH, 1977.

Haldi, J., and D. Whitcomb, "Economies of Scale in Industrial Plants," *Journal of Political Economy*, Vol. 75, No.4, Pt. I, Pp. 373-385, August 1967.

Hall, M., and L. Weiss, "Firm Size and Profitability," *Review of Economics and Statistics*, 7 Vol, 49, pp. 319-331, August 1967.

Hankla, James C., Chief Administrative Officer, Los Angeles County, *Report on Board Awarded Contracts*, Memorandum to the County Board of Supervisors, August 2, 1985. -

Hargrove, Erwin C.; *The Missing Link: The Study of Implementations of Social Policy*, The Urban Institute, Washington, D.C., 1975.

Harman, Alvin J., *Acquisition Cost Experience and Predictability*, RAND, P-4505, January 1971.

Head, Richard G., and Ervin J. Rokke, *American Defense Policy*, 3rd ed., John Hopkins Press, Baltimore, Md., 1973.

— Heilbroner, Robert, "The Triumph of Capitalism," *New Yorker*, January 23, 1989.

Hirschman, Albert O., *Development Projects Observed*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1967.

Hirschleifer, Jack, James C. DeHaven, and Jerome W. Milliman, *Water Supply: Economics, Technology, and Policy*, University of Chicago Press, 1960.

Hodgkinson, Virginia A., and Murray S. Weitzman, *Dimensions of the Independent Sector: A Statistical Profile*, Independent Sector, Washington, D.C., 1984.

- Iraemational Monetary Fund, *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1984.
- International Monetary Fund, *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 1991.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, D.C., 1984.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, D.C., 1991.
- Kantor, Brian, "Rational Expectations and Economic Thought," *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, No. 4, pp. 1421-1441, December 1979.
- Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment Interest and Money*, Harcourt Brace, New York, 1936.
- Krugman, Paul R, "Targeted Industrial Policies: Theory and Evidence," *Industrial Change and Public Policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1983.
- Landau, Daniel, "Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study," *Southern Economic Journal*, Vol. 49, No.3, January 1983.
- Lelbenstein, Harvey, "Allocative Efficiency Versus X-Efficiency," *American Economic Review*, Vol. 56, No. 3, pp. 392-415, June 1966.
- Lindblom, C.E., *Politics and Markets*, Basic Books, New York, 1977.
- Lipsey, Richard C., and Kelvin Lancaster, "The General Theory of Second Best," *Review of Economic Studies*, Vol. 24, No 11 1956
- Little, I. M.D., *A Critique of Welfare Economics*, 2nd ed., Clarendon Press, Oxford, 1957.
- March, James G., and Herbert A. Simon, with the collaboration of Harold Guetzkow, *Organizations*, Wiley, New York, 1958.
- Marsden, Keith, *Links between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence*, World Bank Staff Working Paper 605, Washington, D.C., 1983.
- McFadden, Daniel, "The Revealed Preferences of a Government Bureaucracy: Theory," *Bell Journal of Economics*, Vol. 6, No. 401, 1975.
- Morrow, Edward W., Stephen Chapel, and Christopher Worthing *A Review of Cost Estimation in New Technologies*, RAND, R-2481-DOE, July 1979.
- Mishan E.J., "The Relationship between Joint Products, Collective Goods, and External Effects," *Journal of Political Economy*, Vol. 77, No. 329, 1969.
- Moore, Frederick T., "Economies of Scale: Some Statistical Evidence," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 73, No. 2, pp. 232-245, May 1959.
- Musgrave, Richard, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.
- 206
- Neels, Kevin, and Michael Caggiano, *The Entrepreneurial City*, RAND, R-3123-SP/FF, October 1984.
- Newhouse, Joseph P., "Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital," *American Economic Review*, Vol. 60, No. 64, 1970.
- Nicholson, Walter, *Microeconomic Theory*, Holt, Rinehart and Winston, I-Iinsdale, lii, 1972.

Nimitz, Nancy, "Organization Motivations in Weapon Acquisition: Some Hypotheses," unpublished paper, 1975.

Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago, 111., 1971.

Niskanen, W. A., "Bureaucrats between Self-Interest and Public Interest," in H. Hanusch (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer-Verlag, New York, 1983.

Office of Management and Budget, Office of Federal Procurement Policy, *Enhancing Governmental Productivity through Competition* (A Progress Report on OMB Circular A-76), June 1984.

Okun, Arthur, *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1975.

Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, Conn., 1982.

Organization for Economic Cooperation and Development, *World Economic Outlook*, Paris June 1992.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Economic Outlook*, Paris, June 1991.

Organization for Economic Cooperation and Development; *The Role of the Public Sector*, Paris, 1985.

Osborne, David, and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1992.

Palfry, T., and T. Romer, "Warranties, Performance, and the Resolution of Buyer-Seller Disputes," *Bell Journal of Economics*, Vol. 14, No.1, pp. 97-117, Spring 1983.

Pascal, Anthony H., *Clients, Consumers, and Citizens, Using Market Mechanisms for the Delivery of Public Services*, RAND, P-4803, March 1972.

Pascal, Anthony I-I., Michael N. Caggiano, Judith C. Fernandez, Kevin F. McCarthy, Kevin Neels, C. Peter Rydell, and James P. Stucker, *Equitable Beneficiary-B asectFinance in Local Government*, RAND, R-3124-HHS/SP/FF, June 1984.

Peacock, Alan, *The Economic Analyses of Government and Related Theories*, St. Martin, New York, 1980.

Perroux, Francois, *Theorie Generale du Progres Economique*, Vol. II, Paris, 1957. Peters, Tom, and Nancy K. Austin, *A Passion for Excellence*, Random House, New York, 1985.

Peyrefilte, Alain, *Le Mal Francais*, Plon, Paris, 1976.

Posner, Richard A., "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.5, No. 335,1974.

Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavsky, *Implementation How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press, Berkeley, 1973.

Pryor, Frederic L., "Growth and Fluctuations of Production in OECD and East European Countries," *World Politics*, January 1985.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Belknap Press, Cambridge, Mass., 1971. Reder, Melvin W., *Studies in the Theory of Welfare Economics*, AMS Press, New York, 1947.

Relman, Arnold S., "Dealing with Conflicts of Interest," *New England Journal of Medicine*,

Vol. 313, No. 12, pp. 749-751, September 19, 1985.

Rice, Donald B., "The Potentialities of Public Policy Research," in Neil H. Jacoby (ed.), *The Business-Government Relationship: A Reassessment Proceedings of a Seminar at the Graduate School of Management*, University of California Press, Los Angeles, 1975.

Rich, Michael, and Edmund Dews, *Improving the Military Acquisition Process*, RAND, R-3373-AF/RC, February 1986.

Rogerson, William P., *Overhead Allocation and Incentives for Cost Minimization in Defence Procurement*, RAND, R-4013-PA&E, 1992.

Rogerson, William P., *An Economic Framework for Analyzing DoD Profit Policy*, RAND, R-3860-PA&E, 1992.

Rogozinski, Jacques, "Learning the ABCs of Mexico's Privatization Process," *The Wall Street Journal*, May 15, 1992.

Roper Center for Public Opinion Research, University of Connecticut, Storrs, Conn., 1991.

Ross, Randy L., *Choosing Roles and Missions for Government and the Private Sector: A Preliminary Framework and Analysis*, RAND, R-2215-SF, November 1984.

Ross, Randy L., *Government and the Private Sector: Who Should Do What?* Taylor & Francis, New York, 1988.

Rotliman, Stanley, and Robert S. Lichter, "Elites in Conflict: Nuclear Energy and the

Perception of Risk," *Journal of Contemporary Studies*, Vol. 8, No. 3, Summer/Fall 1985.

Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 387, 1954.

Sapolsky, Harvey, *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1972.

Savas, E. S., *Privatizing the Public Sector*, Chatham House, Chatham, New Jersey, 1982.

Scherer, F. M., *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand McNally, Chicago, Ill., 1970.

Schlesinger, James R., "Systems Analysis and the Political Process," *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, pp. 281-298, October 1968.

Schultze, Charles L., *The Public Use of Private Interest*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1977.

Schumpeter, J. A., *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1934.

Scitovsky, Tibor, "The State of Welfare Economics," *American Economic Review*, Vol. 41, No. 303, 1951.

Sidgwick, Henry, *Principles of Political Economy*, MacMillan, London, 1887. Simon, Herbert A., *The New Science of Management Decision*, Harper & Row, New York, 1960.

Spann, Robert M., "Public versus Private Provision of Government Services," in Thomas E. Borcherding (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Governmental Growth*, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977.

Stevens, Barbara J. (ed.), *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery*, prepared for the U.S. Department of Housing and Urban Development by Ecodata, Inc., New York, June 1984.

Stigler, George, "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, No.3, 1971.

Stuckfisch, Jack A., *Analysis of Bureaucratic Behavior: The Ill-Defined Production Process*, RAND, P-5591, January 1976.

Summers, Robert, *Cost Estimates as Predictors of Actual Weapons Costs: A Study of Major Hardware Articles*, RAND, RM-3061-PR (abridged), March 1965.

Sze, Man-Bing, *Pension Funding Policy and Corporate Finance*, Ph.D. dissertation, The RAND Graduate School, Santa Monica, Calif., May 1985.

Tew, Bernard V., J. M. Broder, and W. M. Musser, "Market Failure in Multi-Phase Irrigation," *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 64, No.5, 1982.

Thurow, Lester, "Psychic Income: A Market Failure," *Journal of Post-Keynesian Economics*, PP. 183-193, Winter 1981.

Universal Health Care Almanac, Silver & Cherner, Ltd., Phoenix, Ariz., 1992, Table 1.9.1.
Viner, Jacob, *The Customs Union Issues*, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

Viner, Jacob, "The Intellectual History of Laissez Faire," *Journal of Law and Economics*, Vol.3, pp~ 45-69, October 1960.

Vishnevskaya, Galina, *Galina: A Russian Story*, Guy Daniels, Translated from Russian, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, Calif., 1984.

von Hayek, Friedrich, "Competition as a Discovery Procedure," in Chiaki Nishiyama and Kurt R Leube, *The Essence of Hayek*, Hoover Institution Press, Stanford, Calif., 1984.

Voslensky, Michael, *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class*, Doubleday, Garden City, New York, 1984.

Weintraub, Sidney, *Price Theory*, Pitman, 1949.

Weitzman, Martin, *The Shared Economy: Conquering Stagflation*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., and London, 1984.

Williamson, Oliver, *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York, 1985.

Wolf, Charles, Jr., "A Theory of Nonmarket Failure," *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No.1, pp. 107-139, April 1979 (1979a).

Wolf, Charles, Jr., "Economic Efficiency and Inefficient Economics," *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol.2, No.1, pp. 79-82, Fall 1979 (1979b).

Wolf, Charles, Jr., "Economic Success, Stability, and The 'Old' International Economic Order," *International Security*, Vol.6, No.1, Summer 1981 (1981a).

Wolf, Charles, Jr., "Ethics and Policy Analysis," in J. Fleishman, L. Liebman, and M. Moore (eds.), *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981 (1981b).

Wolf, Charles, Jr., "Getting to Market," *The Public Interest*, pp. 43-50, Spring 1991.

Wolf, Charles, Jr., "Government Shortcomings and the Conditions of Demand," in H. Hanusch (ed.), *Public Finance and the Quest for Efficiency: Proceedings of the 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Copenhagen 1982*, Wayne State University Press, Detroit, Mich., 1984.

Wolf, Charles, Jr., "Management Without a 'Bottom Line'," unpublished paper, 1982. Wolf,

Charles, Jr., “‘Non-Market Failure’ Revisited: The Anatomy and Physiology of 210 Government Deficiencies,” in H. Hanusch (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer-Verlag, New York, 1983.

Wolf, Charles, Jr., “SDI Is No Economic Elixir,” *Wall Street Journal*, p. 36, October 24, 1985.

Wolf, Charles, Jr., William R Harris, Robert E. Klitgaard, John R Nelson, and John P. Stein, *Pricing and Recoupment Policies for Commercially Useful Technology Resulting from NASA Programs*, RAND, R-1671-NASA, January 1975.

Wolf, Charles, Jr., K. C. Yeh, Donald Henry, James Hayes, John Schank, and Richard Sneider, *The Changing Balance: South and North Korean Capabilities for Long-Term Military Competition*, RAND, R-3305/1-NA, December 1985.

Xinhua (Chinese News Agency), *Proposal of the Central Committee of the Chinese Communist Party for the Seventh Five-Year Plan for National Economic and Social Development*, Beijing, September 25, 1985.