

РАЗВИТИЕ НА „КВАЗИПАЗАРНИТЕ „ СТРУКТУРИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

DEVELOPMENT OF A "QUASIMARKET " STRUCTURES IN THE PUBLIC SECTOR

Станка Ринкова

Stanka Rinkova

Abstract: *The paper identifies the place of "quasimarkets" in the subject area of the economic theory. They are primarily a result of an institutional change / regulation / of the state. The content defines the conditions for the formation of their institutional mechanisms. The development of the "quasimarkets" structures in the public sector is an opportunity for the penetration of market relations and the formation of competitive behavior of the economic agents. These processes are conditions to improve the efficiency and the quality of the public goods. On the basis of the implementation of the institutional economic paradigm some conclusions are made- the actual patterns of the "quasimarkets" depend on the institutional specific and the peculiarities of the public sector.*

Keywords: *quasimarkets, public goods, forms of market penetration, objectives and guidelines of the quasimarkets , efficiency and effectiveness in the public sector*

Съвременната смесена икономика предполага съществуването на два основни стопански сектора - частен и обществен /публичен/. Икономическата и институционалната промяна, която се извършва в страната досега основно се свежда до установяване на пазарните институции главно в реалната икономика включваща преобразуване на собствеността от държавна в частна и промяна в институциите /закони, правила, организации/. В публичният сектор реформите все още не са се случили. Потребността от модернизация в този сектор е все по-неотложна и като ориентир за посоките на реформи тук могат да ни послужат извършваните такива в развитите страни. Една от възможностите за реформиране е създаване на специални конкурентни механизми и условия за проникване на пазарните отношения в

отраслите на публичния сектор, което е съдържание на т.н. **квазипазари**.

Квазипазарните структури се включват в предмета на икономическата теория в последната четвърт на XX век. Обективната необходимост от възникването им е предмет на различни изследвания. Но правилният методологически подход за появата на квазипазарите е следният. Двата сектора в икономиката - частен и публичен, имат своите сравнителни преимущества, но и двата имат своите провали /дефекти/ - провали на пазара и провали на държавата. Както държавата със своята регулативна и институционална активност се стреми да стимулира ефективното функциониране на пазара, така и институционалните - законови и организационни иновации в публичния сектор, са основани на принципите на пазарните взаимодействия с цел повишаване на ефективността на функциониране на публичния сектор в икономиката. Реформирането на публичния сектор в съвременните условия в теоретичен и в практически план се основава на концепцията на „**новия мениджмънт**“. „Новият мениджмънт в публичния сектор се възприема като трети **квазипазарен подход** в управлението и най-общо предполага пренасянето на корпоративни техники и подходи в управлението на публичните дейности, адаптирани към тяхната специфика“ - пише Е.Петрова [4, 42]. Именно тава са т.н. квазипазарни структури. В настоящата разработка ще направим кратък преглед на различни автори, вкл. и български, относно тяхната същност, ще посочим основните им цели и насоки /форми/ на развитие с примери и от нашата страна. Необходимостта от измерване на крайните резултати от всеки вид реформи изисква да поставим този проблем, въпреки че ефектите са дългосрочни, трудно се метрират с икономически параметри и имат изключително широк спектър от социалнозначими резултати. Например по-ефективното функциониране на образованието и здравеопазването ще формира ползи, както за всеки индивид, така и за цялото общество и то в социално-икономически измерения в дългосрочен период.

Категорията „квазипазар“ се използва за първи път от представителя на неоавстрийската икономическа школа Л. фон Мизес в неговия труд „Човешката дейност“ през 1947 г. [3, 46]. Използва като негов синоним и понятието „изкуствен пазар“. Друг съвременен автор, който има своя принос в изясняване същността на квазипазарите, е Ч. Улф-младши. В своята книга „Пазар или държавна намеса“ той използва

понятието квазипазари, **квазипазарно благо** и т.н. „Появата на непазарните дефекти /провалите на държавата/ може да се ограничат, ако в действията на държавата се въведат някои елементи на пазара.“- пише Улф-младши [5,168]. Това е възможност да се въведе дисциплиниращия и стимулиращ ефект на пазарните сили в непазарни дейности-продължава авторът. Той защитава позицията, че чрез въвеждане на системата на ваучери, образованието ще се превърне в квази обществено благо. В книгата “Икономика на публичния сектор” Г. Браун пише, че „Новият мениджмънт се характеризира като квазипазарен подход за управление. Замисълът е да се създаде в определена степен конкуренция и пазарна дисциплина в дейността на публичните учреждения. Те ще стимулират по-ефективното използване на публичните ресурси” - заключава Браун [1, 244]. В българската литература, вкл. и в учебниците по Икономическа теория понятието „квазипазари“ е в обръщение. Ето и определението на Е. Делчева: “При квазипазара /наричан още обществена конкуренция/ се прилагат макар и ограничено конкурентни отношения между публични или нестопански организации за повече обслужени потребители и за по-високо равнище на финансиране” [2, 46].

Ако погледнем в историята на въпроса, откриваме, че през 1980-1990 г. в англоговорящите страни /Австралия, Великобритания и Нова Зеландия/ са започнали с цел дебюрократизиране на публичния сектор да прилагат квазипазарните подходи. В основата на промените е било внедряването на пазарни механизми в социалната сфера с цел увеличаване на ефективността на дейностите на организациите, които предоставят здравни, образователни и други услуги и още, за да се осигури равен достъп за различните слоеве от населението [6, 125].

За разлика от пазарните механизми, квазипазарите винаги са резултат от институционална промяна на регулациите от държавата, на прилагане на конкурентни механизми в поведението на публичните /бюджетните, нетърговски/ институции. Търсенето на публични услуги се осигурява чрез бюджетно финансиране или други механизми за преразпределение на бюджетните ресурси при което активна роля играе държавата. След тези уточнения приемаме, че **квазипазарите са икономически институции, в чиито рамки се организира търсене на публични блага финансирано от държавата и така се стимулира конкурентното взаимодействие между**

икономическите субекти, производители и потребители на блага.

Новият мениджмънт като квазипазарен подход съчетава два важни момента: от **една страна** следва да гарантира интересите на правителството по отношение на публичните разходи, **а от друга** следва да повиши ефективността на управлението и качеството на публичните блага. Прилагането на квазипазарните подходи и формирането на техните институционални и икономически структури в нашата страна е обусловено още повече от перманентната ресурсна недостатъчност, формирането на нов тип потребности от публични блага и от интеграцията ни към европейския модел на управление.

За разлика от традиционните пазари, квазипазарите имат следните особености:

1/ В традиционната пазарна система предлагането на стоки и услуги е с цел печалба. **При квазипазарите производството на публични блага** е от публични институции, които се финансират от бюджета или от недържавни /търговски или нетърговски организации/, които получават финансиране от бюджета, но крайната цел не е непременно печалба. Обучението може да се организира в държавно училище, но може и в частна институция, която получава финансиране от бюджета. И в двата случая държавата прилага система за оценка на качеството относно крайния резултат.

2/ По отношение формата на собственост и ефективността на дейността на **производителя на публични блага** При квазипазарната система, когато производството на публични блага е от държавни институции, емпиричните изследвания показват че поведението им е недостатъчно конкурентно. Но когато се имитира пазар, например същите блага започнат да се предлагат и от алтернативни структури, то това променя тяхното поведение и стимулира конкуренцията, а също и качеството. Това се случва у нас на пазара на образование, а също и в здравеопазването.

3/ Платежоспособността на потребителите. Потребителите при квазипазарната система се финансират от субсидии чрез системата от ваучери. Тяхната стойност най-често е равна на минималния размер на стойността на дадена услуга, платима за сметка на ресурси от бюджета. Ако потребителят иска по-качествена публична услуга, то той трябва да доплати. У нас своеобразна форма на ваучерите имаме в образованието чрез т.н. Единни стандарти за издръжка на 1 ученик и т.н. пакет от

здравни услуги, достъпни за всеки, без да заплаща пациента към момента на потребление.

4/Необходимост от измерване на качеството. По принцип в социалната сфера, където се прилагат квазипазарните подходи и се създават съответните структури се произвеждат и предлагат т.н. **доверителни блага**, тъй като тяхното качество се определя след като е направен избора и ефекта от потреблението им е дългосрочен-образованието, здравните услуги, социалните грижи и други. В определена степен за преодоляване на тези особености са **въвеждането на разрешителни и лицензионни режими за откриване на структури, предлагащи тези публични услуги; прилагането на стандарти за качество; периодична акредитация на университетите и болниците и прилагане на системата за рейтинг; обявяването на защитени професии.** Целта е освен да се предлагат качествени услуги и да се **преодолее информационната асиметрия, в която може да попадне потребителя.**

С реформите в публичният сектор в посоката, чийто предмет е настоящата разработка, се очаква да се решат следните проблеми: да се оптимизират публичните разходи и да се повиши ефективното използване на парите на данькоплатците; да се увеличат възможностите за потребителите да избират доставчиците /производителите/ на различните публични блага. Последното със сигурност ще засили конкуренцията между тях, а това ще повиши качеството на благата. Ако трябва да направим само една вметка, то е предмет на друго изследване, то въпросите са много и ето основните: защо така силно бюрократите се съпротивляват на реформите в тези сфери – образование и здравеопазване, защо се бави въвеждането на **електронното правителство** и не е разработена така необходимата здравна карта за страната, не се прилага система за акредитация и рейтинг на болниците и т.н. Една от причините е липса на заинтересованост у чиновниците от нововъведения, консервативност на системите, страх да не загубят работни места и позиции, лобистки интереси и други.

Дълго време дейността на публичния сектор се разглеждаше в координатите **„финансиране-производство“**. В нея се отделят четири варианта за организация на отраслите в публичния сектор: **1/финансирането е държавно и производството на публични**

блага е от държавни институции; 2/ финансирането е от бюджета, а производството е частно; 3/ производството е частно и финансирането е частно; 4/ производството е частно, а финансирането е държавно. Реформите предполагат по-сложни механизми на взаимодействие между публичния и частния сектор. Например **като се предоставят средствата предвидени като единни разходни стандарти за издръжка на един ученик и на частните училища; прилагане на системата на аутсорсинга за дейности, които не са основни за публичните учреждения-хранене на болните, поддържане на техника, почистване и пр.; предлагане на платими услуги от бюджетните учреждения с цел финансово стабилизиране и по-пълно използване на материалните и човешки ресурси; прилагане на публично-частното партньорство като ефективен начин за използване на финансовите ресурси и предлагане на качествени публични услуги и др.** Посочените механизми на взаимодействие между двата основни сектора - публичен и частен, са всъщност и реалните възможности за проникване на пазарните отношения в публичния сектор, за формиране на квазипазарно поведение на публичните организации и за преодоляване на социалната недостатъчност на пазара.

Новият мениджмънт в публичния сектор е ориентиран към достигане на следните цели: **а/икономичност** - това е степента, в която фирмата е успяла да намали действителния разход за създаването на публичното блага в сравнение с планираните разходи. С икономии на бюджетни ресурси ще се увеличи производството на други блага; **б/ефективност** - тя характеризира ефективността на използваните фактори за производство и това е паричния разход за създаване на единица продукция; **в/ефикасност** - тя разкрива доколко предлаганата публична услуга удовлетворява потребностите на клиентите. (Например въпреки отличната диплома студентът X не успява да си намери работа; разходите за неговото обучение не са използвани ефикасно); **г/превъзходност** - тази цел е свързана с качеството на обслужваните клиенти. При публичните услуги - при производството и потреблението им, особеното е, че те се отнасят към т.н. доверителни блага и има „кредит на доверие“ от обучавания към университета, от пациента към лекаря; **д/предприемчивост и пазарна дисциплина** - чрез тях се повишава гъвкавостта и

отговорността в поведението на мениджърите и на публичните институции. Прилагането на управленските подходи на новия мениджмънт има за цел да постави публичните учреждения в пазарни или квазипазарни условия, за да реализират поведение съответно на потребностите на потребителите. Но това изисква подготовка на професионални мениджъри, нов стил на управление, разработване и прилагане на по-гъвкави, работещи и ефективни програми за развитие на публичния сектор.

В следващото изложение ще представим някои от основните насоки на подходите за преустройство на организацията и управлението на публичния сектор, с които се създават квазипазарните структури и се имитират пазарни правила в тяхното поведение. Поради забавените институционални и икономически реформи в публичния сектор някои от тези подходи са апробирани, но не напълно, други са в процес на прилагане, трети се прилагат, но в определена степен с немалки дефекти /например механизма на обществените поръчки/.

1/ Промяна в подхода при разпределението на бюджетните ресурси и преминаване от пряко бюджетно финансиране към използване на мениджърските контракти в т.ч. развитие на договорната система и на договорните отношения /франчайзинг, аутсорсинг, концесии, бенчмаркинг/. Най често се използва договорната система, при която държавата, респективно общината, сключва договор с публични или частни организации за доставка на публични блага. В клаузите на договорите се посочват изисквания за качество, срок, цена и др. Така се индуцира конкуренция между производителите и се имитира пазар, но цените се договарят предварително. Договорната система от Г. Браун се разглежда като приватизация на управлението [1, 265].

2/ Дерегулиране на естествените монополи - то се изразява в премахването на бариери за влизането на частни фирми в дейности, които са били разглеждани като държавен монопол. Финансирането преминава на частен принцип, но държавата запазва например регулациите върху цената на стоката или услугата -ток, вода, газ, транспорт.

3/ При предоставянето на концесия се приватизира не само управлението, но и стопанското използване на публичните ресурси. Тук държавата запазва собствеността си и осъществява контрол, но прехвърля чрез публичен търг управлението и стопанското използване

на активите на други стопански субекти. Така се увеличава предлагането на публични блага и то главно в инфраструктурата.

4/ Франчайзингът в контекста на разглежданият проблем е финансиране на публични услуги, предоставяни от частни производители с бюджетни средства, въз основа на предварително сключен договор. Организацията, с които се сключват договорите трябва стриктно да спазват стандартите за качество, цена, срок и пр.

5/ Програмно финансиране е следващата насока, в която у нас от няколко години вече се работи. Става дума за финансиране от бюджета по предварително разработени и приети програми, включително и със средства по Европейски програми, т.е. финансиране според резултата. Така се преодолява финансирането като цяло за институцията, а парите се насочват към реализацията на определени предварително цели - здравни, социални, за създаване на заетост и др.

6/ Въвеждане на такси за потребление за делими публични блага. Таксите за публични услуги пораждат алокативна ефективност в разпределението на оскъдните ресурси. Така се елиминира "гратисния ездач" и се достига до ефективността на Парето. Потребителите предпочитат да плащат такси, вместо по-високи данъци с които да се произвеждат тези блага. Но таксите са неприложими за потреблението на т.н. достойни блага - за средното образование и жизнено важни здравни услуги, защото въвеждането им ще ограничи потреблението на тези ценни и за обществото блага. Като алтернатива на таксите за потребление на публични **блага са ваучерите, известни като квазипари.** Така производителите на заплащаните с ваучери стоки и услуги получават пари директно от бюджета. Този инструмент съчетава пазарни и социални елементи при потреблението на публични блага.

7/Стойност на парите на данъкоплатците - така се разкрива връзката между данъчните плащания на гражданите и стойността на публичните услуги, които те получават в замяна. Колкото стойността на предлаганите публични услуги е по-голяма с направените данъчни плащания, толкова потребителите извличат по-голяма полезност от тяхното потребление. Понятието "**стойност на парите на клиента**" означава, че клиентът, потребител на публични блага е склонен да плати тази цена, в случая да плати данъчна цена, която ще му донесе желаната полезност от потреблението на публичните блага. Може да предположим, че една от причината за укриване на данъци е именно не

удовлетворението от количеството и качеството на предлаганите публични услуги, а и не само това.

8/ Създаване на децентрализирани органи за управление на публичните дейности - практиката наложи като най-ефективни форми за управление на публичните дейности и активи, изпълнителните агенции. Така се прехвърлят определени дейности на правителството и министерството в самостоятелни, юридически лица, които да поемат отговорностите за тяхното ефективно управление. Това позволява на принципала /възложителя/ да се концентрира върху стратегическите решения, да формулира договорните условия за дейността и да контролира тяхното изпълнение. Например такава е дейността на Националната агенция за професионално образование и обучение.

Разбира се има и други насоки на проникване на квазипазарите в публичния сектор и те заслужават специално внимание. Затова ще ги посочим - това са публично-частното партньорство, механизмите на обществените поръчки. И за двата института са приети законови нормативни актове, което е показателно за отношението на държавата към необходимостта от правна регламентация и регулиране на тези отношения.

Накрая ще насочим вниманието към измерването на резултатите от промяната в поведението на публичните структури, на резултатите от прилагането на новия мениджмънт и създаването на квазипазарните структури. Необходимостта от измерване на крайните резултати и от контрол за изразходването на публичните ресурси не подлежи на съмнение, особено като се има предвид, че се изразходват парите на данъкоплатците. За разлика от традиционния мениджмънт, тук се акцентира не върху самия контрол, а върху разработването на предложения за по-ефективно предлагане на публичните услуги. Целта е публичните учреждения да се учат и да преодоляват собствените си грешки, но и да използват опита на най-добрите с цел да се превърнат в самоусъвършенстващи се организации. Така се прилага т.н. **бенчмаркинг** - учене чрез опита и то от най-добрите. Но основните показатели за съизмерване на крайните резултати си остават икономичност, ефективност, ефикасност, постоянен одит за „стойността на парите и др. Необходимо е публично оповестяване на резултатите, по-активно включване на гражданите при обсъждане на публични проекти, включително и провеждането на референдуми. За много от

посочените насоки за промяна е необходима и политическа воля, за да се извършат реформите, което е неотложна необходимост за страната, защото по-ефективното предлагане на публичните услуги означава по-високо благосъстояние.

ЛИТЕРАТУРА

1. Браун, Я., Р. Джаксън, 1998, Икономика на публичния сектор, С.
2. Делчева, Е., 2000, Пазарни и непазарни дефекти в социално-културната сфера, С., Унив. изд.
3. Мизес, Л., 2005, Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории, М., Изд. Социум
4. Петрова, Е., 1998, Новият мениджмънт в публичния сектор, сп. Алтернативи, бр. 33-34, с. 42-46
5. Улф-младши, Ч., 1995, Пазар или държавна намеса, С., Изд. ИПИ
6. Le Grand, J., 1991, Quasi-Markets and Social Policy, Economic Journal, Sep. Vol. 101, № 408