

## ОСОБЕНОСТИ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ИНСТИТУЦИИ В СОЦИАЛНАТА СФЕРА

*Изследвани са специфичните особености на икономическите институции в социалната сфера. Теоретичната основа на анализа са неокласическият и институционалният подход. Отраслите на социалната сфера „произвеждат“ услуги, които са непосредствени инвестиции в човешкия капитал. Разгледана е нарастващата роля на човешкия капитал в епохата на икономика на знанието. Поставен е въпросът дали формирането на човешкия капитал може да се остави във властта на институциите на конкурентния пазар, което би означавало реализация на функциите на пазара, формиране на равновесна пазарна цена за социалните блага, монополизация и т.н. Дилемата, върху която се разсъждава, е доколко е допустим този пазар в тази социално чувствителна сфера. Посочени са основните бариери за да не се прилагат в пълния смисъл пазарните институции в социалната сфера. Защитена е и другата теза, че има фактори, които изискват прилагането на елементи на пазарния механизъм и икономическите принципи за поведение в отраслите на социалната сфера. Изтъкнато е, че „вграждането“ на икономическите институции в отраслите на социалната сфера трябва да гарантира оптимално съотношение между хуманизма и икономизацията. Едни от ефективните форми за мениджмънт в социалните сфери са аутсорсингът и публично-частното партньорство.*

*JEL: B52*

Всяка икономическа система може да се разглежда като формална социално-икономическа структура. Тя се променя и при определени институционални условия може да се развива стабилно. В логическото си единство икономическата система включва „реалния“ сектор на икономиката и социалната сфера. Известна е констатацията, че у нас икономическата и институционална трансформация в реалния сектор се извършваха по-бързо в условията на преход. Институциите са устойчивите норми и правила, които определят поведението на хората, на икономическите субекти, както и самите организации – фирми, учреждения, държавата.

<sup>1</sup> Станка Ринкова е гл. ас. в ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград.

## **1. Кратка теоретическа обосновка на изследваните проблеми**

Пазарната трансформация в страните от Централна и Източна Европа е уникална. Тя е процес на преминаване от централно управлявано стопанство към противоположно по своя характер, начин на организация и механизми на стопански връзки между икономическите агенти. Това предполага въвеждането на нови икономически принципи на поведение, формирането на нова институционална среда и нови институции. Трансформационните процеси в преходната икономика се основават върху прилагането на методологическите принципи на неокласическата икономическа теория, на неонституционализма и еволюционната теория за икономическото развитие. Икономическият преход е свързан с осъществяването на съвкупност от икономически и институционални промени (заедно с политическите) и е ясно изразена пазарна ориентация. Икономическите промени се съпътстват от определени институционални промени. Последните включват и изграждането на институциите на пазара – търсене, предлагане, конкуренция (принципи, правила и механизми), създаване на нови институционални субекти, формиране на пазарен институционален механизъм и институционално поведение. Изграждането на институционалната инфраструктура (в т.ч. формални и неформални институции) трябва да отчита националните особености и интеграционните процеси на България в ЕС. Затова институционалната промяна трябва да е в съответствие с новите форми на взаимодействие между българските и чуждестранните институции, да се вгражда в наднационалните институционални механизми за координиране и регулиране на процесите. Свидетели сме как, макар и бавно, българските институции например в областта на образованието, здравеопазването, пазара на труда и т.н. постепенно възприемат и формират освен национално и „европейско” институционално поведение.

Системните трансформационни преобразувания в преходните икономики органично съчетават революционни и еволюционни изменения, които се осъществяват последователно във времето и определят хода и съдържанието на икономическия преход. Най-важната характеристика на този преход е изграждането на ефективна и пазарнофункционираща, икономика с нов икономически ред. Този преход включва два основни компонента, които се реализират последователно във времето и имат качествено различна характеристика.

Първият обхваща настъпилите революционни промени (преобразувания), които се осъществяват в краткосрочен период. През този период се извършва смяната на траекторията на стопанското развитие, на икономическата парадигма (Спасов, с. 73).

Това са резки, бързи и спонтанни изменения, често със стихийен характер, промени в основните качества на икономическата система относно преминаването от:

- висока степен на стопанска централизация към принципите на икономически плурализъм и либерализъм в цялата система от икономически структури;
- принципите на икономическа затвореност към икономическо отваряне на националната икономика;
- административно-централизиран механизъм на управление към държавно-пазарен механизъм на координиране на връзките между икономическите агенти.

Вторият елемент на прехода обединява съвкупността от последователни, еволюционни изменения в икономическата система с дълготраен характер. Тези промени имат икономически и институционален характер и са съдържанието на трансформацията от административно-командна икономика към пазарна. Подобна трансформация създава възможности (макар че в България тези процеси значително се забавиха и хората платиха висока социална цена) за:

- създаване на пазарна среда (правна и икономическа основа) за формиране на ефективно икономическо поведение на всички участници в стопанския оборот;
- постигане на икономическа и социална стабилност и на тази основа подобряване начина на живот на хората;
- постепенно приобщаване на националната икономика към световните и европейските технологични постижения и икономически организации (България става член на ЕС през 2007 г.).

Създаването на условия за комплексна институционална трансформация и формирането на институционална среда за реални пазарни преобразувания е в основата на съдържанието на икономическия преход. Тази комплексна институционализация включва и изграждането на пазарни институции. Наличието на последните е основа за постигане на конкурентен икономически ред, но заедно с икономическото, технологичното и структурното реструктуриране на икономиката. Изводът е, че икономическият преход е съвкупност от дългосрочни, последователни и системни изменения в социално-икономическата и политическата система на постсоциалистическите страни. Тези трансформационни процеси имат системен характер и се обвързват с естествения и еволюционен характер в развитието на световното стопанство.

За настъпилите трансформационни изменения в България можем да обобщим следното:

Налице са цялостни и всеобхватни изменения в характера на поведението на основните бизнес-структури в икономическата система, комплексни са промените в икономическите структури на всички равнища и във всички сфери на икономиката. Смяната в икономическата парадигма променя и механизмите за координиране и регулиране на поведението на микроединиците и макроикономическото регулиране. Тук се включват и единните и последователни изменения в цялостната система от връзки и взаимодействия, на правните основи за функциониране и развитие на социално-икономическата система. Това е резултат от институционалната промяна, която се извършва заедно с икономическата.

Институциите в съвременния институционален анализ са:

а) общите „правила на играта“ – формални и неформални, които структурират пространството на социални и икономически взаимодействия;

б) институции (организации) и процедури, които осигуряват спазването на тези правила.

Според Д. Норт институциите са съвкупност от създадените от хората правила и норми, които са ограничители за икономическите субекти, както и съответните механизми за защита и контрол на тяхното поведение (Норт, 2000, с. 16). Те са вид обществено благо, част от социалния капитал на обществото. Новата институционална икономика и нейният инструментариум за анализ е опит за разширяване на обхвата на икономическата теория чрез отчитане ролята на институционалните фактори върху вземането на решения от стопанските субекти. Например специализацията и разделението на труда, които са основни категории на неокласическия анализ, само когато са осигурени с ефективна институционална рамка са основа за просперитета на всяка страна.

В България институционалната рамка продължава да се укрепва, за да осигури надлежна защита на „правилата на играта“ на пазарните агенти и да регулира тяхното поведение. Институционалната матрица в основните сектори продължава да се реформира (образование, здравеопазване). В кратката история на прехода постепенно на мястото на институционалния вакуум, който съществува в началото на революционния етап, започват да се разработват и прилагат формалните институции (политически, икономически и правни). Ускореното внедряване на новите институции се осигурява с огромен по своите мащаби внос (реципиране), без който преходният процес сигурно би бил още по-дълъг и труден. Друг е обаче въпросът доколко успешно взаимстваните формални институции (правила) са приложени към местните условия и доколко ефективно действат.

Институционалната промяна включва не само изграждане на определена система от институции-правила (принципи). Тя предполага и създаване на определена система от институции-организации, които формират основната структура от институционални субекти на икономиката.

Накрая трябва да поставим на вниманието и следния въпрос: Бавно или бързо се променят институциите, макар че скоростта на промяната не е свързана пряко с нейното качество. Известно е, че „равнищата” на институционалната система се променят с различна скорост. Например един закон – от внасянето му в Народното събрание, приемането, до окончателното публикуване в Държавен вестник, може „да се изработи скоростно”, но в определени случаи подзаконовите нормативни актове, които съпътстват неговото приложение – правилник, наредби и др., се бавят във времето. И още – инструментите за целенасочено въздействие на различни нива на институционалната система са различни. Приемането на нов закон или на поправки в него е част от действащата правна система, и когато са предвидени определени санкции, то те са гарантирани от съответните инструменти на държавна принуда. Непосещаването на училище от децата например предвижда санкции за родителите, но въпросът е доколко те се прилагат ефективно.

Известно е, че неформалните правила трудно се поддават на промяна, особено що се отнася до традициите и ценностите.

## **2. Икономическите институции в социалната сфера – необходимост и особености**

Институционалната промяна в страната цели: гарантиране на основните лични, социално-политически и икономически права на гражданите; гарантиране на правото на собственост; гарантиране на изпълнението на договорите в условията на икономическа свобода; формиране на ефективни механизми за пазарно регулиране на взаимодействието между държавата и пазара. През първите години на прехода се прокламира т.нар. пазарен фундаментализъм, но, свръхцентрализацията и пазарният фундаментализъм са две крайности, които не трябва да се повтарят. Необходимо е стабилизиране ролята както на ефективните институции на пазара (т.е. ефективно функциониране), така и на ефективните институции на държавното регулиране и управление. Ефективността на институционалната промяна не трябва да се смесва с границите на икономическия преход.

За преходните общества Д. Норт казва, че са общества, които са в състояние на институционално неравновесие (Норт, 2000, с. 46). Институционалната еволюция се подчинява на определена логика независимо от националните особености на икономиките на различните държави.

Икономическите институции, както и всички останали не могат да израснат автоматично в някаква неизменна форма, а са „форматирани”. Те – пазари, конкуренция, фирми и др., са социално и политически конструирани. Икономическите институции са ефективни, когато улесняват комуникацията, взаимодействието между участниците в икономическите процеси. А ефективни са тези, които ограничават свръхмонополизацията, стимулират конкурентното поведение и имат нарастващи икономически и социални ефекти. Ефективността се посочва като главен фактор и критерий за избор на

една или друга форма на организация. Основополагащ и определящ за възникването и запазването на икономическите институции е принципът за максимизация на ползите – икономически и социални. Изходният модел за икономическо поведение в икономическата теория е рационалният индивид, преследващ своите интереси. Този подход се прилага и към сфери, които пряко не представляват икономически системи – семейството, брака, правото, престъпления и др. (Becker, 2002, p. 6).

Развитието на съвременната българска икономика предполага не само съвместно съществуване, но и взаимодействие на елементите както на пазарната, така и на непазарната институционална система, действащи практически като алтернативни институции. Те са носители на различни принципи на поведение и съдържат различни начини на регулиране, разполагане и използване на икономическите ресурси. Те имат собствени възпроизводствени механизми. Опитът на развитите страни показва, че устойчивостта на социално-икономическото развитие зависи не от избора между две различни институционални системи, които съдържат механизмите за два различни начини на регулиране на поведението на икономическите субекти, а от оптималното взаимодействие и надграждане между тях в различните сфери (реалната икономика и социалната сфера). Разбира се, държавата действа като пазарен субект, определя „правилата на играта“ и гарантира института на частната собственост. При разглеждане на взаимодействието между пазарните и непазарните институционални форми е необходимо да се различават случаите на тяхното независимо функциониране и случаите, когато „непазарните“ процеси изпълняват ролята на механизми за реализация на „опазването“. Например у нас държавата е създала регулативни механизми за проникване на пазарните отношения в системата на образованието, на формите и съдържанието на пазарните категории.

Пазарните и непазарните категории са в противоречиво единство и осигуряват устойчивост на цялата система. От тази изходна постановка правомерно възникват въпросите за това в каква степен и форми могат и трябва да се приложат пазарните механизми в социалната сфера, доколко са допустими и необходими те в България. Това са дискусийни въпроси и тяхната сложност е разбираема. В страната се формират (процесът продължава) базисните институции на пазарната икономика. Трансформацията на цялостната социално-политическа и икономическа система е резултат от внедряването на пазарните институции. Именно те са в основата на институционалната матрица.

Промяната – институционална и икономическа, не успява, поне засега, да осигури финансова база за спазването на основни конституционни права на гражданите – качествено и достъпно здравеопазване, качествено и с равен старт образование, развитие на науката и културата, необходими на хората. Тези провали и забавянето в развитието на социалната сфера се отразяват негативно върху реалния сектор на икономиката, забавя се и се деформира икономическият растеж. Трябва да признаем обаче, че има и причини, които са вътре в подсекторите на социалната сфера – липсата на ясни стратегии за

развитието в средно- и дългосрочен период, за реформирането, и то комплексно, на тези социалнозначими отрасли. Има реформи, но те са по-скоро частични, на парче и противоречиви – вътре в самите отрасли, а и във връзките между тях. Най-често недостатъчното финансиране на социалната сфера се обяснява (и при приемането на бюджета за 2012 г.) с ефективността на реалния сектор, неговата неефективна институционална структура. Това обаче е проблем за друго изследване.

За успешното реформиране на социалната сфера е важно правилното разбиране на особеностите на икономическите институции (разбира се, необходимо, но недостатъчно). Устойчивите норми и правила са институции, които се съдържат във формалните източници за регулиране на поведението на производители и потребителите на социални (обществени) блага. Институциите (организациите) в тази сфера произвеждат услуги, които са непосредствени инвестиции в човешкия капитал. Разбира се, човешкият капитал не може да се измери в непосредствени стойностни показатели, той има и други индикатори – продължителност на живота, образователно равнище, здравен статус и т.н. Инвестициите в човешкия капитал са дългосрочни, с финансиране от различни източници и с възвръщаемост през целия живот, като се прехвърлят дори и в следващите поколения.

Възпроизводството на човешкия капитал е непрекъснат и социалнозначим процес. Институционалната и икономическата промяна в обществото неминуемо поставят въпроса дали е възможно формирането на човешкия капитал да се остави във властта на институциите на конкурентния пазар, на свободното ценообразуване и достъпът до социалните блага да бъде само на пазарна основа. Против този подход са редица обстоятелства:

- 1) Неравенството на доходите не позволява чрез пазарния механизъм да се разпределят услугите на социалната сфера. Колкото по-неравномерно е разпределението на човешкия капитал, толкова по-малка е неговата пределна ефективност. Ефективността от вложенията в здравеопазването, образованието и културата за всеки член на обществото е толкова по-голяма, колкото по-висок е аналогичният показател за всички членове на обществото.
- 2) „Асиметричност“ на информацията – потребителите не могат да осъществят обоснован избор и се нуждаят от гаранции на други институции (държавни, общински, граждански) за съдържанието и качеството на услугите, които се произвеждат в социалната сфера.
- 3) Част от населението не може самостоятелно да направи своя избор и няма осъзнати и формирани потребности (например за образование, здравни услуги – ваксини, инфекции и др.).
- 4) Съществува проблемът с т.нар. гратисен ездач.

Държавното регулиране е обективно необходимо тогава, когато пазарът не е в състояние да осигури ефективно използване на ресурсите. Тези „провали“ на пазара са резултат не само от посочените дотук причини, но и от наличието на монополи и неотложната необходимост от производство и предлагане на публични блага. В образованието например е въведено понятието „защитени“ училища, за да се гарантира достъп до една неотложно необходима услуга. Често търсенето на тези блага е *intuito persone* за разлика от индустриалното производство. Потребителят непременно иска да потреби услугата на точно определено лице или институция – лекар, болница, училище и т.н. В предлагането на социални блага се забелязва тенденция към нарастваща сегментация поради все по-голямата диференциация на търсенето, развитието на нови технологии в производството и предлагането им и навлизането на чуждестранни инвеститори в тези дейности.

Пазарът е „социално имунизиран“ и много от тези блага са толкова социалнозначими, че обществото трябва да използва непазарни форми за разпределение на основната част от тях. Сега съществуващите форми за разпределение и осигуряване на достъп до тези блага са следните:

- „безплатно“ предоставяне на услугата с доброволно използване (няма безплатен обяд) и тя е безплатна за прекия потребител;
- безплатно предоставяне със задължително използване – въведени са задължителни стандарти, например за образование, профилактични прегледи, имунизации и др.;
- пълно или частично платени услуги чрез държавно регулиране на цените (такси за детски градини, за ВУ, за посещение при лекар и др.).

За да бъдем обективни в анализа и да продължим нататък обаче трябва да признаем, че има фактори, които изискват прилагане на елементи на пазарния механизъм, макар и не в пълното му съдържание. Ще посочим някои от „стимулаторите“ за прилагане на икономическите институции в социалната сфера:

- 1) стимулиране на личната заинтересуваност на производителите и потребителите на тези блага;
- 2) насърчаване на икономията на разходи от производителите и от потребителите при консумация;
- 3) производството на обществени блага от частни по форма на собственост структури като условие за формиране на конкурентна среда и увеличаване на предлагането;
- 4) прилагане на пазарни методи за организация и управление, привличане на частни капитали чрез формите на публично-частното партньорство;



5) в организациите на социалната сфера (училища, болници) икономическите отношения имат спомагателно значение. Те не са бизнес-структури, в които печалбата е определящ критерий. Възможно е т.нар. спомагателни дейности, които не са основни, да се предоставят на външни изпълнители чрез договор за аутсорсинг (хранене на болни и ученици, доставка на консумативи, хигиена и др.). Този вид договор е факт в редица организации и дава добри резултати и за двете страни. Така ще се „имплантират“ икономическите институции и пазарните механизми в тези социални организации

Икономическите институции присъстват в цялостната дейност на тези организации чрез категориите, които прилагат при анализа на дейността си и на ресурсите, счетоводните баланси, формиране на цени и такси, работна заплата и т.н.

Изводът дотук е, че в социалната сфера трябва да се съчетава моделът на работещ пазарен механизъм и икономически институции с инструментите на държавно регулиране. Необходимо е да се гарантира защитата на бедни и социално слаби, защото потреблението на тези блага не бива да зависи приоритетно (както е при частните блага) единствено и само от покупателната сила на потребителя.

Вграждането на икономическите институции в социалната сфера трябва да осигурява и гарантира оптимално съотношение между хуманизма и икономизацията в обществото.

### **Използвана литература**

- Becker, H. 2002. Human Capital. Chicago Press.  
Норт, Д. 2000. Институции, институционална промяна и икономически резултати. С., ЛИК.  
Спасов, Тр. Икономическият преход: глобализация икономическа трансформация. – Алтернативи, N 7-8, УИ „Стопанство”, с. 73-80.