

فشل اللاسوق: أنماطه

ومصادره وآلياته

تتفاعل خصائص الطلب والعرض الخاصة بالنشاطات اللاسوقية - التي جرى وصفها في الفصل الثالث - بطرق يمكن التعبير عنها بمصطلحات علمية كما ذكر في الملحق أ (في آخر الكتاب). وهذه العلاقات، بدورها، يمكن أن تستخدم في تحليل المستوى الفعلي للنشاط اللاسوقي الذي يجري الطلب عليه ويجري عرضه، وتحليل الآليات التي يتم عن طريقها إحداث، أو يمكن إحداث، التوازن بين هذا الطلب والعرض، ويصف الملحق أ هذه العملية كذلك. أما في هذا الفصل، فسنقوم ببحث مصداقية هذه العلاقات والوسائل التي يمكن عن طريقها استنتاج المستوى المتوقع للنشاط اللاسوقي.

ومن المحتمل أن ينطوي المستوى المتوقع للنشاط اللاسوقي (أو المستويات البديلة له، لأنه يحتمل قيام عدة توازنات بين الطلبات والعروض اللاسوقية) على عدة عيوب عند الحكم عليه بمدى الفعالية والمعايير التوزيعية التي جرى تطبيقها في الفصل الثاني لتقويم مخرجات (نتائج) السوق. وترتبط هذه المصادر والأنواع الخاصة بفشل اللاسوق ارتباطاً وثيقاً ومتشابكاً بالنشاطات اللاسوقية، بنفس القدر الذي ترتبط فيه المصادر والأنواع الخاصة بفشل السوق التي جرى وصفها في الفصل الثاني بالنشاطات السوقية. ويهدف هذا الفصل إلى توضيح هذه الأنماط من فشل اللاسوق بطريقة تسهّل المقارنة مع أنماط فشل السوق التي تمت مناقشتها في الفصل الثاني.

علاقات الطلب والعرض اللاسوقية والتوازنات بينها

يمكن النظر إلى الطلب على النشاطات اللاسوقية كما لو كان ناجماً عن الفشل الملحوظ للسوق كما جرى وصفه في الفصلين الثاني والثالث، وكذلك من بعض المؤشرات الأخرى المحيطة بهذه النشاطات التي سنشير لها. وهكذا فإن إجمالي الطلب على النشاطات اللاسوقية بصورة عامة (مثل اللوائح البيئية التي تضعها الحكومة والرعاية الصحية للمسنين وغيرها) سيكون أكبر بكثير إلى الحد الذي يدرك فيه الجمهور أنه ستسود أنماط الفشل التالية: أن المؤثرات الخارجية الناجمة عن نشاطات السوق كثيرة جداً وأن الاحتكارات

العالية ترتبط بانتاج وبيع المخرجات السوقية، وأن السوق مليئة بالعيوب، وأن الفوائد التوزيعية غير العادلة تنجم عن نشاطات السوق. وهذه المتغيرات المحددة أو المستقلة ترتبط، كما نذكر، بالفهم الذي نكوّنه عن المصادر الدقيقة لفشل السوق، كما جرى وصفها في الفصل الثاني.

وزيادة على ذلك، فإن بعض المتغيرات المحيطة تؤثر كذلك على الطلب من النشاط اللاسوقي - وهذه المتغيرات هي مستوى الدخل القومي والمستوى السائد للضرائب والتكاليف المرتبطة بالنشاطات اللاسوقية. وعلى سبيل المثال، فكلما زاد الدخل القومي ومخرجاته، كلما أصبح من المتوقع بصورة عامة أن يرتفع الطلب على المخرجات اللاسوقية، كما يحدث بالنسبة لمخرجات السوق. وبعبارة أخرى، عندما يتلقى الناس، أو الإقتصاد بصورة عامة، المزيد ويزداد الانتاج، فسوف تسمح هذه الزيادة بارتفاع الطلب على المخرجات والنشاطات اللاسوقية، والمخرجات والنشاطات السوقية بالمثل، وتشجع على هذا الارتفاع كذلك. وعلى الأقل فإن هذا ما سيحدث لبعض أنماط مخرجات اللاسوق. وعلى سبيل المثال، فمن المحتمل أن يزداد الطلب على المنتجات العامة أو شبه العامة (الأبحاث العلمية والفضائية، والطرق والنقل على مستوى البلاد ككل، بل وحتى الدفاع القومي)، لأن الإقتصاد يستطيع عندها تحمل هذه الزيادة. وفي حين أن هذا لا ينطبق بالضرورة على جميع أنماط الطلب اللاسوقي (وعلى سبيل المثال فقد يهبط الطلب على البرامج الاجتماعية المعدة لإعادة التوزيع مع إرتفاع مستويات الدخل الحقيقية، وقد يكون هناك تأثير مواز بصورة حادة للتغيرات الخارجية، مثل التغيير الذي يحصل على مدى التهديدات الخارجية للأمن على الطلب على الدفاع القومي)، فإنه يحتمل أن تكون هذه العلاقة هي التي تميز الطلب اللاسوقي في مجموعه¹. ووفق المصطلح الإقتصادي، فإن المرونة التي يسببها الدخل للطلب على المخرجات اللاسوقية ستكون مرونة إيجابية رغم أن حجمها قد يكون أكبر أو أقل من مدى وحدتها.

ومن ناحية أخرى، فإن المعدلات الأعلى للضرائب والتكاليف المرتبطة بالنشاطات اللاسوقية ستتجه إلى تخفيض مستوى الطلب اللاسوقي: فإذا ارتفعت الضرائب، يصبح الناس بصورة عامة على استعداد للحد من طلباتهم على النشاطات اللاسوقية إلى الحد الذي ينظرون فيه إلى الضريبة كنوع من «الثمن الضريبي» المرتبط بالنشاطات اللاسوقية وإذا ما أدرك دافعوا الضرائب ان هناك علاقة بين زيادات النشاطات اللاسوقية وزيادات الضرائب،

فإنهم سيتجهون نحو الحد من طلباتهم على النشاطات اللاسوقية الإضافية. وهكذا، فإن عوامل مختلفة، ترتبط بكل من المفاهيم المتعلقة بعيوب السوق وبالظروف الخارجية المحيطة، ستجده إلى إنعاش الطلب اللاسوقي، بينما ستجده عوامل أخرى إلى وضع القيود على هذا الطلب.

والعرض من النشاطات اللاسوقية، بدورة، يمكن اعتباره كما لو كان معتمداً على الخصائص المميزة للعرض اللاسوقي التي جرى وصفها في الفصل الثالث، وكذلك على بعض المتغيرات الخارجية المحيطة. فلو جرى تحديد نشاطات العرض اللاسوقي من منظور التكاليف اللازمة لإنتاج هذه النشاطات، عندئذ سيتجه عرض النشاطات اللاسوقية في مجموعه أو في بعض أنماط محددة منه (على سبيل المثال المهام الدفاعية أو التنظيمية التي تقوم بها الحكومة) إلى أن يصبح أعلى عندما تكون قياسات أداء ومخرجات هذه النشاطات غير دقيقة. وسيتم صرف المزيد من المدخلات (أي التكاليف) في إنتاج هذه المخرجات عندما تكون نوعيتها وكميتها أقل قابلية للقياس مما تكون عندما تكون هذه المخرجات دقيقة. ويمكن اعتبار الجزء الزائد عن الحد كهدر ناجم عن غياب تنظيم للتكاليف من الممكن إستخدامه لو كان هناك مقياس دقيق يلزم هذه النشاطات.

كذلك سيتجه العرض اللاسوقي إلى أعلى عندما تكون النشاطات اللاسوقية بيد الحكومة في غياب التحدي والنظام اللذين تفرضهما النشاطات التنافسية التي تجري إما داخل الحكومة أو في القطاع السوقي^٢. ووفقاً للمناقشة التي أجريت في الفصل الثالث، فإننا نفترض أن وجود النشاطات المنافسة لتلك التي يقوم بها القطاع اللاسوقي سيؤدي إلى زيادة الفعالية في هذا القطاع (أي القطاع اللاسوقي).

وأخيراً، عندما تكون التكنولوجيا اللازمة لإنتاج مخرجات اللاسوق غير مضمونة إلى حد كبير - وقد سبق وأن جرت مناقشة إحدى خصائص جزء كبير من مخرجات اللاسوق في الفصل الثالث - فإن تكاليف العرض اللاسوقي ستجده هي الأخرى إلى الأعلى. ولما كانت مثل هذه التكنولوجيا غير مضمونة، فإنه قد يجري صرف الكثير من التكاليف دون الحصول على نتائج ملموسة. ومن ناحية أخرى، إذا كان غياب الضمان هذا أمراً إيجابياً ومفيداً - أي إذا ظهر أن نتائج (مخرجات) مجموعة معينة من المدخلات أعلى مما كان متوقفاً في الأصل - فمن المقبول أن تكون الهيئة أو الوكالة اللاسوقية التي على علم بذلك مستعدة لاستيعاب أو تضخيم التكاليف الإضافية. وتجعل الحوافز التنظيمية السائدة عادة في

المنظمات اللاسوقية هذه المنظمات مهيأة لإستخدام الأموال المخصصة سلفاً تحت اسم «وصولات متفرقة» بدلاً من إعادتها إلى خزينة الدولة. وبالنتيجة، فإن ما تطوي عليه التكنولوجيا غير المضمونة أو المؤكدة من تكاليف هو إنحراف نحو زيادة ميزانية تكاليف القيام بالنشاطات اللاسوقية.

ويبدو من المحتمل أن تتجه المتغيرات المحيطة التي أشرنا لها في مناقشة الطلب - أي المستوى السائد للدخل القومي ومعدلات الضرائب وتكاليف الموظفين الذين يؤدون النشاطات الحكومية - إلى زيادة تكاليف العرض من النشاطات اللاسوقية.

ولما كانت العوامل التي تحدد الطلب والعرض اللاسوقيين عديدة ومعقدة، فإن الآلية التي يتم من خلالها إحداث التوازن بينهما هي الأخرى من المحتمل أن تكون معقدة كذلك.

وهناك آلية سياسية عامة، وان تكن ضعيفة تعمل على تصحيح التباينات بين إجمالي الطلبات والعروض اللاسوقية، وكذلك بين أتماطٍ معينة من الطلب والعرض اللاسوقيين. وعلى سبيل المثال، إذا زاد الطلب اللاسوقي على العرض، فسيكون هناك إتجاه - ربما كان ضعيفاً فحسب - للعمليات المالية والمتعلقة بالميزانية أن تقوم بتفعيل انفاق حكومي أكثر وزيادة في معدلات الضرائب، الواحد منهما بعد الآخر، وبالتالي تمكين العرض اللاسوقي من الزيادة، وكذلك الاتجاه إلى تخفيض الطلب على النشاط اللاسوقي. ومع إدراك جمهور دافعي الضرائب أن تلبية رغباته في زيادة المخرجات اللاسوقية ستؤدي إلى زيادة عبء الضرائب، فإن الطلب اللاسوقي ستفتقر همته - وإن كان بصورة متواضعة كذلك.

وعلى النقيض من ذلك، إذا ما فاق العرض اللاسوقي الطلب، فسيُتجه أصحاب المراكز المنتخبة والعملية السياسية في مجموعها إلى التخفيف من العرض المفرط عن طريق تخفيض سلم الرواتب الحكومية النسبي، بل ولربما تخفيض الضرائب. والاتجاه الناجم هو كبح جماح العرض اللاسوقي ورفع الطلب اللاسوقي، وبهذا يتم تحقيق التوازن بين الاثنين.

وفي حين ان هذا العرض (أو الوصف) يلخّص ويسهل العمليات (اللاسوقية) التي عادة تكون معقدة ويصعب التنبؤ بها، فإنه (أي الوصف) يقترح آلية تعديلية يمكن أن تكون فعّالة.

غير أنه ينبغي ملاحظة نقطتين في ختام هذه المناقشة للآلية التعديلية. النقطة الأولى هي أن الآلية التي يتم من خلالها إحداث التوازن بين الطلب والعرض اللاسوقيين هي آلية ضعيفة لا يُعتد بها. فهي في الأساس عملية سياسية تمتاز بالتخلف والاختناقات والتحالفات والمقايسة

(في الأصوات الانتخابية) وغير ذلك من الخصائص الغامضة التي يتميز بها السلوك السياسي. وبالنتيجة، فقد تظل الاختلافات بين الطلب اللاسوقي والعرض اللاسوقي باقية لفترات زمنية طويلة قادمة. وقد تكون السمة الغالبة بينهما هي اختلال التوازن وليس التوازن نفسه.

أما النقطة الثانية، فهي أنه حتى عندما يسود التوازن بين الطلب والعرض اللاسوقيين، فإن هذا التوازن يحتمل أن يكون مليئاً باللاكفاءة واللاعدالة. ويعود السبب في ذلك إلى أن الطلبات والعروض اللاسوقية ذاتها، سواء أكانت متوازنة أم لا، مليئة باللاكفاءة واللاعدالة – أي أنها تنطوي على الفشل اللاسوقي الفعلي. أضف إلى ذلك أن العرض اللاسوقي قد ينطوي، بل ومن المحتمل أن ينطوي، على هدرٍ للموارد نتيجة لعدم اليقين التكنولوجي ولتختلف الظواهر المؤسسية الفاسدة التي تمتاز بها الوكالات والهيئات الإدارية اللاسوقية. كذلك قد ينطوي العرض اللاسوقي على سوء توزيع للفوائد والتكاليف نتيجة للتنامي المفرط في العمليات المعتادة لسياسة جماعات المصالح الخاصة.

وفشل اللاسوق في الأداء الحكومي الناجم عن خصائص الطلب والعرض اللاسوقيين لا يقل، في هذا المجال، عن فشل السوق الناجم عن خصائص الطلب والعرض السوقيين. ومن هنا فإن الخيار بين الأسواق والحكومات هو في الأساس خيار بين بدائل غير كاملة أو بدائل ناقصة.

مصادر وأنماط فشل اللاسوق

أربعة مصادر وأنماط رئيسية خاصة بفشل اللاسوق تنجم عن عدة خصائص مميزة للطلب والعرض اللاسوقيين. ولما كانت هذه الأنماط من الفشل متضمنة في الظروف التي تحدد الطلب والعرض الخاصين بالنشاطات اللاسوقية، فإن من المحتمل أن تنشأ أنماط الفشل ذاتها بغض النظر عن النقطة التي يتحقق فيها التوازن بين الطلب والعرض^٣.

عدم الترابط بين التكاليف والعائدات: التكاليف الفائضة والمتزايدة.

يكمن المصدر السائد، والذي لا يمكن تجنبه، للفشل اللاسوقي تحديداً في تلك الظروف التي تعطي المبرر لقيام النشاطات اللاسوقية في المقام الأول. فالأسواق، حتى وإن كانت ناقصة، تربط تكاليف إنتاج أو إجراء نشاطٍ ما بالدخل الذي يبقَى على ذلك النشاط. وتقوم هذه الصلة على الثمن الذي يجري تقاضيه مقابل الإنتاج السوقي والذي يدفعه المستهلكون

الذين يستطيعون اختيار ما إذا كان يرغبون في الشراء وما الذي يشترونه. ولكن النشاط اللاسوقي يقضي على هذه الصلة لأن الدخل الذي يُبقي على النشاطات اللاسوقية يأتي من مصادر لا ثمن لها - وتحديدًا من الضرائب التي تدفع للحكومة أو التبرعات أو مصادر الدخل الأخرى التي لا ثمن محدد لها وتقدم للحكومة أو للمؤسسات الأخرى اللاسوقية بجانب الحكومة.

وهكذا فإن غياب هذه الصلة بالغة الأهمية يؤدي إلى فصل ملاءمة قيمة الانتاج اللاسوقي عن التكاليف التي تدفع لقاء هذا الإنتاج. ويعني عدم الترابط هذا أن يزداد مجال سوء تخصيص المصادر زيادة هائلة. وحيثما لا تكون أوجه الدخل الذي يُبقي على نشاط ما مرتبطة بتكاليف انتاجه، فقد تستخدم مصادر أكثر مما هو مطلوب للقيام بإنتاج ما، أو قد يكون هناك انتاج لنشاط لاسوقي ما أكثر مما يمكن تبريره بالقول إن السوق قد فشل في مثل ذلك الانتاج في المقام الأول. وتزداد عدم الفعالية لأن تكاليف انتاج نشاط ما لا صلة لها بالعائدات التي تبرر استمرار القيام بذلك النشاط.

وسواء اتخذت السياسات شكل اللوائح أو إدارة الدفعات التحويلية أو انتاج السلع العامة بصورة مباشرة، فهناك ميل ينجم عن النشاطات اللاسوقية يتمثل في إظهار فائض تكاليف (أو الكفاءة س) - أي حتى يتم الانتاج داخل حدود إمكانيات الانتاج المتاحة - ويتمثل في أن تظل التكاليف تتزايد بمرور الوقت. ولو وجدت الامكانيات التكنولوجية للحد من التكاليف أو لزيادة الانتاجية أو لاقامة اقتصادات كبيرة فإن من المحتمل أن يجري تجاهل هذه الفرص، كما أن احتمالات استثمارها بصورة كاملة من قبل اللاسوق أقل من احتمالات استثمارها من قبل النشاطات السوقية. فالتغيير مثير للإزعاج وتكاليف الإبقاء على الأمور دون تغيير تكاليف منخفضة والمكاسب التي يمكن جنيها من التغيير غير مؤكدة. ونتيجة ذلك (أي عدم الإقبال على التغيير) هي الفشل اللاسوقي، متمثلاً في إنتاج غير كفؤ تكنولوجياً وفائض عن الحاجة. وزيادة على ذلك، فإن تلك الفوائض تتزايد بمرور الوقت.

وتكمن مصادر فشل اللاسوق هذه في خصائص الطلب والعرض المرتبطة بالمنتجات (الانتاج) اللاسوقية. فمع تزايد وعي الناس على عيوب المخرجات السوقية تتزايد وتتصاعد المطالبة باتخاذ الإجراءات العلاجية. وهكذا فإن عدم الرضا عن الأوضاع السائدة قد يؤدي إلى سوء فهم السبب الذي أدى إلى تلك الأوضاع وتفسيره (أي السبب) بأنه يعود لفشل السوق بدلاً من تفسيره بأنه أمر يصعب تتبعه مثل التركيبة الوراثية أو قوانين طبيعة المجتمع

القائمة على الرفض والمقاومة. ونظراً إلى أن الفوائد كثيراً ما يمكن الحصول عليها في الحلبة السياسية عند الإعلان عن أن هناك مشكلة ما وبعد ذلك المبادرة باتخاذ عمل يبدو في ظاهره أنه حل لتلك المشكلة، فإنه قد يُحوّل المعنيون بالقيام بالنشاطات اللاسوقية التي ليس لها أهداف مجدية. وعلى سبيل المثال، فقد تكون مثل تلك الأهداف غير مجدية في حد ذاتها - مثل تحديد المتوسط الحسابي للدرجات التي يحصل عليها جميع التلاميذ في القراءة، أو الوصول إلى الحد الأدنى من الوقت الذي يقضيه العمال وهم عاطلون عن العمل في الوقت الذي يصل دخلهم فيه إلى الحد الأقصى، أو منح المساعدات الأجنبية بحيث تتفق وحاجات الدول التي تتلقاها وفي الوقت نفسه تقديم الحوافز لها للمحافظة على التنمية المستدامة. أو قد تحدد الأهداف ولكن لا توجد هناك تكنولوجيا لتحقيقها، على سبيل المثال إيجاد عمل شريف للأفراد الذين يحصلون على درجات منخفضة في قياسات الذكاء، أو تدريب الأفراد الذين تكون نسبة ذكائهم هي ٧٠ درجة حتى يصبحوا حرفيين، أو التوصل إلى علاج للسرطان أو مرض نقص المناعة المكتسبة (الأيدز) في وقت مبكر جداً وغير واقعي°. فالتكاليف الفائضة قد تنجم عند أي مستوى إيجابي من مستويات المخرجات اللاسوقية^٦.

وقد تنجم التكاليف الفائضة كذلك عن صعوبة قياس المخرجات (الانتاج)، ومن ثم الحاجة والفرص الناجمة عن ذلك والتي تؤدي إلى تحديد أهداف للوكالات الحكومية قد تكون بعيدة جداً عن الأهداف المقصودة أو المرجوة - وتحديداً العوامل الداخلية التي تصبح مقبولة كبديل عن المخرجات اللاسوقية^٧. وقد تستمر التكاليف المتضخمة لأن النشاطات اللاسوقية تتم دون منافسة. أو قد ترتفع التكاليف الفائضة بمرور الوقت بسبب غياب آلية يُعتدُّ بها لإيقاف المخرجات اللاسوقية، وبالتالي إتاحة الفرصة لمديري تلك الوكالات للمزيد من الإنغماس في الأهداف الداخلية لو كالاتهم.

أما المسؤولون عن نشاطات السوق فلديهم، في العادة، الحوافز التي تدفعهم إلى التوسع في الإنتاج والتقليل من التكلفة بمرور الوقت، بسبب المنافسة الفعلية أو المحتملة أو بسبب الفرص المتاحة لتحقيق المزيد من الأرباح. وعلى النقيض من ذلك، فإن المسؤولين عن الإنتاج اللاسوقي قد يُدفعون إلى زيادة التكاليف (على سبيل المثال، تعيين موظفين جدد) أو إلى زيادة المخرجات حتى لو كانت قيمتها المضافة أقل من تكلفتها المضافة (على سبيل المثال كما هي الحال بالنسبة للتلفزيون العام في ألمانيا الغربية الذي يسعى في الظاهر إلى الوصول إلى أكبر إجمالي وليس أكبر صافي من العائدات) الأمر الذي ينجم عنه تكاليف فائضة تتزايد

بمرور الوقت^٨. وقد وصف أحد مديري منظمة الزراعة والأغذية التابعة للأمم المتحدة بعد تركه الخدمة وصف هذا الميل نحو الفوائض والتكلفة المتزايدة في منظمته بقوله: «إن ٨٠ بالمئة من ميزانيتها (المنظمة) مخصص للمكاتب البيروقراطية المركزية الضخمة في روما و ١١ بالمئة لإصدار مطبوعات لا يقرأها أحد وال ٩ بالمئة الباقية مخصصة لعقد الاجتماعات ونفقات السفر غير الضرورية إلى حد كبير»^٩.

وقد تمثل تفاصيل هذا المثل إحدى الحالات المتطرفة، ولكن الصورة العامة التي يمثلها من المحتمل أنها تطبق على نطاق واسع في الهيئات والنشاطات اللاسوقية. وقد وُجّهت إتهامات مماثلة، بل وفي بعض الحالات أكثر فظاعة، إلى منظمة التربية والعلوم والثقافة التابعة للأمم المتحدة (اليونسكو) لتبرير القرار الذي أتخذ مؤخراً من قبل الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ودول أخرى بالانسحاب منها (أي اليونسكو). وقد جرت دراسات لحدوث زيادات كبيرة في تكاليف مشاريع القطاع العام وجرى توثيقها بالتفصيل. وعلى سبيل المثال، فقد ارتفعت التكاليف الفعلية لأنظمة الأسلحة الرئيسية التي طوّرت في الخمسينات والستينات والسبعينات عن تقديرات تكلفتها الأصلية بنسب بلغت ٩٠ بالمئة و ٤٠ بالمئة و ٣٠ بالمئة على التوالي. أما التقديرات الأقل من التقديرات الأصلية للتكلفة الفعلية فقد كانت في الثمانينات هي ذاتها التي كانت في السبعينات. كما أظهرت تكاليف الانشاءات في مشاريع أخرى في القطاع العام (مثل الطرق السريعة والمباني العامة والمشاريع المائية) تزايداً كبيراً ومماثلاً ما بين التقديرات الأصلية الأولية والتقديرات عند الانتهاء من تلك المشاريع. وعلى أية حال، ينبغي أن نشير إلى أن بعض مشاريع القطاع الخاص في مجال السوق - على سبيل المثال مشاريع الإنشاء الكبرى ومحطات توليد الطاقة الكهربائية - قد فاقت تكاليفها كثيراً جداً تقديرات قيمتها الأصلية قبل استكمالها، بأكثر مما حصل في مشاريع القطاع العام^{١٠}.

العوامل الداخلية (Internalities) والأهداف المؤسساتية

تحتاج جميع الوكالات والهيئات العاملة إلى بعض المعايير الواضحة حتى تستطيع تسيير شؤونها. ولا ينجم هذا المتطلب بصورة أساسية عن حاجة الوكالة أو الهيئة الى تبرير نشاطاتها للجهات الخارجية عنها، بل، بالأحرى، عن المشاكل العملية المرتبطة بعملياتها وادارتها الداخلية اليومية مثل تقييم أداء العاملين وتحديد الرواتب والترقيات والمتطلبات المسبقة للعمل فيها، وكذلك لمقارنة الوحدات الفرعية داخل المؤسسة ذاتها لمساعدة الإدارة

على تخصيص الميزانيات والمكاتب وأماكن وقوف السيارات الخاصة وغير ذلك^{١١}. ولما كانت الوكالات أو الهيئات أو المؤسسات العامة تفتقر إلى المؤشرات المباشرة للأداء المتاحة للمؤسسات السوقية المستخلصة من سلوك المستهلكين والأسهم السوقية والحد الأدنى للربح والخسارة، فإنه يتوجب على المؤسسات العامة أن تطور معاييرها الخاصة بها. وهذه المعايير هي ما سأطلق عليها هنا اسم **العوامل الداخلية**: أي الأهداف التي تنطبق داخل المؤسسات اللاسوقية لتوجيه وتنظيم وتقييم أداء هذه المؤسسات. وأشير هنا إلى هذه العوامل الداخلية بنفس الطريقة كما هي بالنسبة لأهداف المؤسسات الخاصة لأن هذه العوامل الداخلية (وليس الأهداف العامة المحددة في المسؤوليات المقررة للمؤسسة، أو بالإضافة لها) هي التي تقدم الحوافز التي تكمن وراء سلوك الأفراد والسلوك الكلي داخل المؤسسة. وهكذا فإن للمؤسسات العامة أهدافها الداخلية الخاصة، وهذه الأهداف هي التي تقدم الأهداف الفعلية لها أو التي تؤثر عليها. وتشكل بنية المكافآت والجزاءات هذه ما أسماه أرو (Arrow) «الصيغة الداخلية للنظام التسعيري»^{١٢}.

صحيح، بطبيعة الحال، أنه يتوجب أيضاً على المؤسسات السوقية أن تطور معاييرها الداخلية الخاصة بها كي تقوم بتنظيم نفس الوظائف اليومية اللازمة لإدارة أية مؤسسة. غير أن هناك اختلاف هام (بين المؤسسات السوقية واللاسوقية). فالمعايير الداخلية للمؤسسات السوقية مترابطة، حتى ولو بصورة غير مباشرة، للاستجابة لامتحان السوق والاستجابة لسلوك المستهلكين أو حتى توقع ماهية هذا السلوك، وكذلك للإسهام في تقليص تكاليف المؤسسة إلى الحد الأدنى المقبول. فالمبيعات والعائدات والتكاليف كلها تؤثر مادياً على المعايير الداخلية للمؤسسات السوقية. وبالنسبة لهذه المؤسسات السوقية فإن الصيغة الداخلية للنظام التسعيري ينبغي أن ترتبط بالصيغة الخارجية لهذا النظام (أي أن التكاليف ترتبط بالعائدات أو الإنتاج). وإذا لم يترابط هذان النظامان، فإن بقاء المؤسسة السوقية المعنية يصبح عرضة للخطر المتمثل في استجابة المستهلكين والشركات المنافسة وحملة الأسهم واحتمال ظهور المضارين حتى في الأسواق الناقصة (أو الضعيفة).

والموقف مختلف بالنسبة للمؤسسات اللاسوقية لأن خصائص الطلب والعرض المرتبطة بمخرجاتها مختلفة. ولما كان من الصعب في الغالب تحديد مقاييس المخرجات (أو الإنتاج) اللاسوقية، بسبب الإفتقار إلى التغذية الراجعة والمؤشرات من قبل «المستهلكين» أو أن هذه التغذية الراجعة أو المؤشرات غير موثوقة ولا يعتد بها، فإن المعايير الداخلية للمؤسسات

اللاسوقية لا يمكن الحصول عليها من مثل هذه المصادر (أي من التغذية الراجعة وسلوك المستهلكين). زد على ذلك، أنه نظراً لغياب المؤسسات المنافسة (كما هي الحال بالنسبة للمؤسسات السوقية) فإن الحوافز التي تتأتى عن المنافسة وبالتالي تطوير المعايير الداخلية التي ستتحكم في التكاليف، تزداد ضعفاً. وفي ظل هذه الظروف، فإن الوكالات اللاسوقية غالباً ما تقوم بتطوير أشياء داخلية لا تحمل في ثناياها أية علاقة، واضحة أو يعتد بها، بينها وبين الأهداف العامة الظاهرة التي يفترض أن تقوم تلك الوكالات بتحقيقها.

ومن الناحية العلمية، فإن العوامل الداخلية، أي الأهداف المؤسساتية، تصبح عناصر من بين المهام المنفعية التي يسعى العاملون في الوكالة للوصول بها إلى الحد الأقصى. ومن هنا، فإن العوامل الداخلية تؤثر على نتائج النشاطات اللاسوقية، بصورة متوقعة وكبيرة، بنفس القدر الذي تؤثر فيه المؤثرات الخارجية نتائج تلك النشاطات. وفي الحالتين فإن التباين والابتعاد يتأنيان ما بين المخرجات (أو النتائج) الفعلية وتلك التي يفضلها المجتمع. ويعني وجود المؤثرات الخارجية أن بعض التكلفة الاجتماعية والفوائد غير داخلية في الحسابات الخاصة لصانعي القرار ويعني وجود العوامل الداخلية أن من المحتمل أن تهيم التكاليف والفوائد «الخاصة» أو المؤسساتية على الحسابات العامة لصانعي القرار. وفي حين أن المؤثرات الخارجية هي محورية في نظرية فشل السوق، فإن ما يجري داخل بيروقراطيات القطاع العام - أي العوامل الداخلية التي تحفز عملها وتؤثر على جداول أعمالها - هي محورية في نظرية فشل اللاسوق.

وفي مجال السوق، فإن المؤثرات الخارجية تترجم إلى منحنيات الطلب الاجتماعي الأعلى أو الأدنى من منحنيات الطلب السوقي وفق ما إذا كانت المؤثرات الخارجية إيجابية بالنسبة للطلب الاجتماعي الأعلى أو سلبية بالنسبة لهذا الطلب. وستكون مستويات الانتاج السوقي الناجم أدنى أو أقل من المستويات التي تعتبر كفاءة من وجهة نظر المجتمع، ومن هنا يتولد فشل السوق^{١٣}. أما في المجال اللاسوقي، فإن العوامل الداخلية ترفع من منحنيات العرض الذي تقدمه المؤسسة أو الوكالة - أي أنها تضخم تكاليف تلك المؤسسة أو الوكالة - فوق طاقة التكنولوجيا المتاحة، الأمر الذي ينجم عنه تكاليف إجمالية فائضة، وتكاليف أعلى لكل وحدة من وحدات المؤسسة أو الوكالة هذه ومستويات أدنى من الانتاج (أو المخرجات) اللاسوقي الفعلي مما هو فعال في نظر المجتمع، ومن هنا يتولد فشل اللاسوق^{١٤}.

وسواء كان الفشل اللاسوقي الناجم عن العوامل الداخلية أكبر أو أقل من الفشل السوقي

الناجم عن المؤثرات الخارجية فإنه يشكّل سؤالاً هاماً له مغزاة، وهو سؤال لا يوجد بصورة عامة جواب مقنع له. ومن حيث المبدأ فإن القطاع اللاسوقي يسمح بدورٍ للمؤثرات الخارجية في تحديد الطلب الاجتماعي ومن هنا فإنه يقترب على هذه الأساس من أن يصبح مستوى كفوؤاً من مستويات الانتاج^{١٥}. ولكنه يفعل ذلك عن طريق احتمال دفع الثمن على شكل عوامل داخلية تنجم على جهة العرض. وتنعكس هذه المؤثرات الخارجية على شكل تكاليف إجمالية متضخمة تدفع بالقطاع اللاسوقي بعيداً عن المستوى الكفوؤ والصيغة الكفوؤ اجتماعياً للانتاج. وبمقارنة العوامل الداخلية بالمؤثرات الخارجية، فإن الإجابة على السؤال الخاص بأي الفشلين أكبر - فشل اللاسوق أم فشل السوق - يعتمد على ما إذا كانت تشوهات العرض التي أوجدتها المؤثرات الخارجية في مخرجات اللاسوق هي أكبر أم أصغر من تشوهات الطلب التي أوجدتها المؤثرات الخارجية في مخرجات السوق.

إذن ما الذي يحدّد العوامل الداخلية الخاصة التي يتم إيجادها على يدي منظمات لا سوقية بعينها؟ هناك ثلاث نظريات (فرضيات) توحى بإجابات محتملة.

إحدى هذه النظريات أو الفرضيات هي أن المعايير الداخلية تقوم على قواعد تبدو، عند تأسيس منظمة لا سوقية معينة، بديلاً معقولاً (أو نائباً) عن المخرجات النهائية المحيرة التي قصد أن تنتجها تلك المنظمة^{١٦}. وبعد ذلك قد يجري اعتمادها رسمياً كصيغ مؤسساتية رزنتينية - أي إجراءات عمليات معيارية يجري قبولها أولاً من حيث المبدأ وبعد ذلك تصبح مقياساً رئيسياً لأداء المؤسسة. وعلى سبيل المثال فقد تنشأ حاجة لأمر داخلي يتعلق بزيادة الميزانية إلى الحد الأقصى في وقت تكون المنظمات اللاسوقية لا تزال في أول تأسيسها ولأنها، كمؤسسات جديدة، بحاجة لتعيين موظفين وامتلاك التسهيلات اللازمة لإدارة مسؤولياتها المحددة لها. ومن خلال عملية بسيطة جامدة، فإن متغير الإنابة (زيادة الموظفين والميزانية)، الذي كان أساسياً بالنسبة لوكالة لا سوقية معينة عند أول تأسيسها، يصبح مقبولاً ويبقى كمؤشر مناسب على أداء الوكالة.

ورغم أن المنظمات السوقية تقوم أيضاً بتأسيس إجراءات عمليات معيارية إلا أن هذه الإجراءات ينبغي بصورة عامة أن تفي بالتزامات إمتحان السوق. فإذا كانت نفقات التمسك بها تفوق تلك المرتبطة بتغييرها، فإن ضغوط السوق ستدفع بإتجاه التغيير. وينبغي لإجراءات العمليات المعيارية الخاصة بالمؤسسات اللاسوقية أن تصمد أمام إمتحان مختلف. وبصورة عامة، فإن وقفة أمام الكونغرس أو فضيحة ما أمر لازم لحدوث التغيير، ومثل هذه الأمور غالباً ما تكون نادرة ولا يُعتدُّ بها لأنها غالباً لا علاقة لها بأداء المؤسسة المعنية.

ونظرية (أو فرضية) ثانية هي أنه يتم اختبار أمورٍ داخلية معينة من أجل الوصول بدخل الموظفين الكبار الرئيسيين (والعلاوات خارج هذا الدخل) إلى الحد الأقصى. وعلى سبيل المثال، فإن الميزانيات الأكبر والإهتمامات الإدارية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمصالح وصلاحيات لجان كونغرس معينة تعني بصورة عامة عدداً أكبر من الوظائف التنفيذية العليا في سلك الخدمة المدنية الفيدرالية. وبالمثل، فإن الأشياء الداخلية التي تقاوم إدخال التكنولوجيا الجديدة التي تتم مراراً وتكراراً في المدارس العامة تقوم على حماية المهارات والمراكز والرواتب الخاصة بكبار أفراد الهيئة التعليمية. وهذه النظرية (أو الفرضية) قريبة من وجهة النظر الموجودة في أدبيات إختيار الشخصيات العامة^{١٧}. والنظرية (الفرضية) الثالثة هي أن أموراً داخلية معينة تنشأ لأنها تعمل على زيادة المنافع الخاصة بالجماعة المناصرة التي نجحت في اختيار أعضاء مؤسسة لاسوقية معينة. وغالباً ما يتم اختيار أعضاء المؤسسة من قبل الجماعة المناصرة (أو الدائرة لإنتخابية) التي أنشئت هذه المؤسسة اللاسوقية لتنظيم أمورها^{١٨}.

الطلبات القصوى المعينة للوكالات اللاسوقية:

ما هي بعض العوامل الداخلية المعينة التي غالباً ما تصاحب النشاطات اللاسوقية وتؤدي إلى الفشل اللاسوقي؟

١. تزايد الميزانية (أو «مبدأ الأكثر هو الأفضل»)

لما كانت الوكالات والمؤسسات اللاسوقية تفتقر إلى الربح كمعيار لحفز وتقييم أدائها، فإنها قد تتبنى معيار حجم ميزانيتها، أو تقبل به ضمناً على الأقل، على أساس أنه العامل الداخلي الرئيس فيها. عندئذٍ، يجري تقييم أداء العاملين والوحدات الفرعية في المؤسسة بالنسبة لمدى إسهامهم وإسهام الوحدات الفرعية هذه في التوسع في ميزانيتها (أي المؤسسة) أو حمايتها من تخفيض تلك الميزانية. وتعدُّ الحوافز داخل المؤسسة لمكافحة المشتركين في «تبرير التكاليف لا تخفيضها»، وهذا تصور يجري تطبيقه على وزارة الدفاع والقوات المسلحة^{١٩}. وعلى سبيل المثال، فإن من الممارسات المعتمدة في الوكالات الحكومية - بما فيها الوكالات على مستوى الولايات وعلى مستوى الاتحاد (أي الدولة) - القيام بجهد محموم في أواخر السنة المالية لصرف، إن لم نقل إنفاق، جميع الأموال المتبقية المخصصة للإستخدام في السنة الجارية. والخوف المميز الذي يعتري الوكالات هو أن وجود مخصصات غير

مصروفة والإلتزام بإعادتها إلى خزينة الدولة قد يترجم إلى تخفيض في المخصصات الجديدة للسنة المالية التالية.

وبكل بساطة، يجري مواجهة الإجراءات المضادة التي تُتخذ من قبل موظفي الميزانية والفاحصين المطلعين على بواطن الأمور الذين يحولون دون قيام هذه الممارسات، وذلك بعدم سماحهم لحدوث التزامات مالية فائقة في أواخر السنة المالية، يجري مواجهتها عن طريق إستباق الأمور من قبل مديري الوكالات وقيامهم بالتسريع في تحديد الإلتزامات المالية قبل أي تاريخ يحدد لنهاية المصروفات. وكما يرى أحد المراقبين، في تعليق له على الدوافع التي تكمن وراء تصرفات القوات المسلحة، فإن «رخاء أي سلاح في القوات المسلحة إنما يقاس بحجم الميزانية المخصصة له»^{٢٠} ورغم أن هذه الملاحظة، كما هي بدون تخفيف لهجتها، هي ملاحظة غير منصفة وغير دقيقة، إلا أن من المؤكد أنها تحمل في ثناياها قدراً معيناً من الصحة.

وهكذا فإن نتيجة العامل الداخلي المتعلق بالميزانية من المحتمل أنه نوع من تشويه لمستوى نشاط وكالة من الوكالات - وبعبارة أخرى، هو نوع من الفشل اللاسوقي في الحصول على نتائج مثلى للمجتمع^{٢١}.

وثمة أشكال مختلفة أخرى للعامل الداخلي يمكن لها أن تؤدي إلى الفشل اللاسوقي المماثل. وعلى سبيل المثال، فقد أكد مدير التلفزيون الألماني ونظم الهواتف في الماضي أن هدفهم الأساسي كان زيادة الأسعار والمبيعات لكي يصلوا بإجمالي العائدات إلى الحد الأقصى. وقالوا في شرحهم لذلك إن ذلك كان ضرورياً «من أجل تمويل نمو وتطور عملهم إلى أكثر مما هو عليه»^{٢٢} فإذا كانت زيادة العائدات إلى الحد الأقصى هي معيار الأداء داخل الوكالات أو المؤسسات، فإن المخرجات سترتفع إذا كان هامش العائدات إيجابياً، مما سينجم عنه، ثانية نتائج غير مناسبة وغير كفوة للمجتمع - وهذا يعني فشلاً لاسوقياً.

وشكل آخر مختلف من أشكال العوامل الداخلية الخاصة بالميزانية هو مستوى التوظيف في الوكالة. فقد تحاول وكالة أو مؤسسة عامة، وهي تتحاشى أو تحول دون زيادة الأرباح إلى الحد الأقصى كهدف لها، أن ترفع عدد موظفيها إلى الحد الأقصى. وعلى سبيل المثال، فقد قامت شركة السكك الحديدية البريطانية، بريتيش ريل (British Rail)، وهي إحدى الصناعات المؤممة، بتشغيل عملياتها تحت ضغوط حادة من قبل اتحادات العمال للمحافظة

على مستويات عمالة عالية وفي الوقت ذاته تجنب ما يسمى بفائض العمالة. وأصبح قيام المديرين ورؤساء الأقسام بإكراه الحكومة على إنقاص ساعات العمل كوسيلة لاستيعاب المستخدمين، أصبح ذلك ممارسة تؤتي ثمارها. وهكذا، أصبحت شركة السكك الحديدية البريطانية تسعى لزيادة عدد المستخدمين في الوحدة الواحدة - وهو النقيض للانتاجية العالية للمستخدمين - وهذا ما نجم عنه، ثانية، فشل لاسوقي. وتعطي شركة السكك الحديدية اليابانية القومية مثلاً هو النقيض المثير للمثال السابق (شركة السكك الحديدية البريطانية). فبحلول عام ١٩٩١، بعد أربعة أعوام على تحويل شركة السكك الحديدية اليابانية القومية إلى القطاع الخاص بقرار من المجلس التشريعي الياباني (Japanese Diet)، انخفض عدد المستخدمين في نظام السكك الحديدية بنسبة ٢٨ بالمئة - من ٢٧٧ ألف في عام ١٩٨٧ إلى ٢٠٠ ألف - على الرغم من التقاليد اليابانية التي تقوم على استمرار خدمة الموظفين مدى الحياة^{٢٣}.

٢. التقدم التكنولوجي (أو مبدأ «الجديد والمعقد هو الأفضل»).

مما يتناغم مع العامل الداخلي المتعلق بالميزانية هو ما يتعلق بالتكنولوجيا العالية الشائكة الحديثة المتقدمة^{٢٤}. فقد تضع الوكالات أو المؤسسات اللاسوقية، التي يمكن تبرير نشاطاتها في المقام الأول وفق واحد أو أكثر من مصادر فشل السوق المتعارف عليها، قد تضع النوعية الفنية كهدف تسعى له الوكالة من وراء عملياتها. ففي الطب، هناك ميل نحو الرعاية الصحية ذات النوعية العالية، مثل نوعية سيارات كاديلاك بين السيارات الأخرى؛ وفي المجال العسكري هناك ميل ملزم أحياناً نحو تطوير الجيل القادم من المعدات الأكثر تعقيداً. وتعتبر المناقشات الصريحة حول ما إذا كانت هذه المستحدثات جديرة بالتكاليف الإضافية التي تنفق عليها مناقشات في غير محلها لأن الوكالات والمؤسسات العاملة في مثل هذه المجالات لا يُنتظر منها الوصول بعائداتها الصافية إلى الحد الأقصى (كما هي الحال بالنسبة للمستشفيات) أو لا يُنتظر منها أن تجني أية أرباح مالية على الإطلاق لأنها تقوم بـ «إنتاج» يتعلق بالصالح العام (كما هي الحال في القوات العسكرية)^{٢٥}.

ومثال على ذلك هو قيام مؤسسة الخدمات الصحية القومية البريطانية لشراء المحقنات (الإبر) التي يجري التخلص منها بعد الاستعمال مرة واحدة في أواخر الستينات عند أول اختراعها. فقد كانت جِدتها توحى بأنها إنتاج صناعي ثمين (بمعني أنها تقلل من احتمالات نقل عدوى المرض أكثر من المحقنات (الإبر) التي تستعمل أكثر من مرة). ولم يتضح إلا فيما

بعد أن الاستعمال المتكرر للمحقات (الإبر) المتينة (التي تتحمل طويلاً) يؤدي في الحقيقة إلى معدلات عدوى مرتبطة بالمحقات (الإبر) مساوية أو أقل من المحقات الجديدة التي تستخدم مرة واحدة فحسب، علاوة على أن المحقات متكررة الاستعمال أقل تكلفة^{٢٦}.

ويعتبر تطوير الأنظمة الجديدة التي تقوم على أحدث التكنولوجيا كأمر مؤسستي لازم أو واجب، وبخاصة في القوات المسلحة، وإن لم يكن ذلك قاصراً عليها. وعلى حد قول أحد العاملين في هذا المجال فإن «التكنولوجيا المتقدمة في القوات الجوية أصبحت جزءاً من أخلاق المهنة»^{٢٧}. ولا تقتصر الأخلاق التكنولوجية على القوات الجوية، إذ تلعب الضغوط المؤسسية للتوصل إلى الحدائق والجدة التكنولوجية الشائكة المعقدة دوراً قوياً في عمليات الحصول عليها في الأسلحة الحربية الأخرى^{٢٨}. فناقلات الجنود العملاقة التي تسيير بالطاقة النووية ليست إلا مثلاً لا يقل عن قاذفات القنابل بي تو (B-2) أو الطائرات المقاتلة المتقدمة.

ويعمُّ إلزام مماثل برنامج الفضاء الأمريكي، بل إن هذا الإلزام يجد في الحقيقة تشجيعاً من السلطة التشريعية. وكما جاء في التفويض التشريعي لوكالة الفضاء الأمريكية ناسا من ضرورة «المحافظة على دور الولايات المتحدة كرائدة لعلوم وتكنولوجيا الطيران والفضاء»، فإن هذا التفويض أقرب ما يكون إلى الصياغة الرسمية لجعل تطوير التكنولوجيا الحديثة والمعقدة معياراً داخلياً من معايير الوكالة، بغض النظر عما إذا كان هذا التطوير كفواً أم لا^{٢٩}.

ورغم أن العامل الداخلي التكنولوجي ليس بالأمر الذي تنفرد به القوات المسلحة، إلا إنه يحظى بالاستحسان كما أن له ما يبرره في هذا الإطار. ويعود السبب في ذلك إلى أن الوكالات العسكرية، على النقيض من الوكالات الحكومية الأخرى، لا بد أن تكون معنية بالفوائد المحتملة التي قد يكتسبها الخصوم إذا كانت التكنولوجيا تزيد من قدراتهم العسكرية النسبية. وإحباط هذا الاحتمال، فإن الإنشغال بالأولويات التكنولوجية يجد صدقاً حسناً في نفوس السلطات العسكرية. ومهما يكن هذا الإنشغال له ما يبرره، فقد تكون له آثار عكسية لا بالنسبة للحماس المفرط لكل ما هو معقد وجديد بل بالنسبة للمعارضة لكل ما هو بسيط ومألوف. ففي أثناء الحرب الفيتنامية، كان استخدام طائرات الشحن المطورة التي تسيير بقوة الدفع، وتعتمد على الوقت المتراخي الطويل وسرعة التوقف الفجائي البطيء، كمنصّات لإيصال الذخائر الموجهة والمدفعية المحمولة جواً، كان استخدام تلك الطائرات أكثر مصادر قوة النيران الأمريكية تأثيراً إلى حد كبير. ومع ذلك فقد تأخر تحويل فكرة هذه

الطائرة التي هي أقرب ما تكون إلى «البارجة الحربية» إلى مرحلة التشغيل مدة خمس سنوات ويعود ذلك إلى حدٍ كبير لمعارضة سلاح الطيران على أساس ان فكرة هذه الطائرة هي خطوة تكنولوجية إلى الوراء!

كما يمكن للتعبس ضد التكنولوجيا الجديدة أن يؤدي كذلك وبطبيعة الحال إلى فشل لاسوقي. وعلى سبيل المثال، فإن قسماً من النظام التعليمي الأمريكي يقاوم حتى الاستخدام التجريبي للتكنولوجيا الجديدة مثل استخدام الفيديو لتقديم الدروس للفصول الكبيرة، والتعليم بمساعدة الكمبيوتر والتعاقد مع المدرسين على أساس أدائهم، وكلها تكنولوجيات قد تساعد في الحد من الطلب على المدرسين. وفي الحقيقة فإن السلوك الذي عليه الصناعة التعليمية غالباً ما يوحى بعكس المبدأ أو الشعار القائل «الجديد والمعقد هو الأفضل». وفي حين أن المبدأ أو الشعار القائل «المألوف والبسيط هو الأفضل» قد يكون مفضلاً في الغالب، إلا أن تطبيقه الجامد يمكن أن يكون له آثاراً ضارة على الأداء كذلك. ومقاومة القطاع التعليمي للتقدم التكنولوجي شبيه نوعاً، وإن كان يسير في إتجاه مختلف، بالحماس التام للتكنولوجيا الذي كثيراً ما يديه العسكريون. وفي الحالتين، فإن الهدف المؤسسي الخاص، أي الشأن الداخلي، يسهم في الفشل اللاسوقي.

٣. امتلاك المعلومات والتحكم فيها (أو مبدأ «معرفة ما لا يعرفه الآخرون هو الأفضل»).

وثمة عامل داخلي آخر، قد يكمل العوامل الداخلية الأخرى التي بحثت آنفاً أو قد يحل محلها، هو امتلاك المعلومات التي تجيء في الوقت المناسب والتحكم فيها. فكثيراً ما يحدث في المؤسسات اللاسوقية، وفي السوقية كذلك، ان تترجم المعلومات، في التو واللحظة، إلى نفوذ وسلطة^{٣٠}. وفي هذا المعنى، فإن المعلومات عامل داخلي مشتق أو متوسط - أي معيار مؤسسي يعتمد نقله على صلته الحقيقية أو المزعومة بزيادة تأثير الوكالة أو المؤسسة. وبالنتيجة تصبح المعلومات قيمة في حد ذاتها - أي عامل داخلي لتوجيه وتقييم أداء أفراد المؤسسة.

وقد يكون امتلاك المعلومات والتحكم فيها ذا أهمية خاصة كهدف تتوسلّه الوكالات العاملة في السياسة الخارجية، لأن القيود القائمة تحدّ بالفعل من مجال هذا العامل الداخلي مثل تنامي الميزانية والتقدم التكنولوجي. ومثال على ذلك هو استخدام إطار مجلس الأمن القومي ولجنة الأربعين كوسيلة لإمتلاك المعلومات الخاصة، ومن ثمّ زيادة نفوذ المجلس في

الفترة ١٩٦٨ - ١٩٧٣. وأخذ استمرار بقاء أعضاء هيئة المجلس على رأس عملهم يعتمد على قدرتهم على فهم الحوافز التي يخلقها هذا الشأن الداخلي الخاص ومدى تكييفهم معه. ونجح أعضاء الهيئة بإظهار قدرتهم على جمع المعلومات الجديدة وصونها، وهي المعلومات التي أتاحتها إعادة الترتيبات المؤسسية والإجرائية في البيت الأبيض، للاستعمال الخاص لمجلس الأمن القومي، وبخاصة لاستعمال رئيس المجلس، في علاقاته مع الرئيس وموظفي وزارة الخارجية. وبدا أن إمتلاك المعلومات المناسبة لهذه الأغراض والتحكم فيها (في المعلومات) قد أصبح غاية في حد ذاته، أو سلوك معياري داخلي حافظ لهيئة مجلس الأمن القومي.

وتأثير هذا العامل الداخلي على سير السياسة الخارجية، لا على مجرد المكانة والنفوذ النسبيين لمجلس الأمن القومي ووزارة الخارجية فحسب، هذا التأثير يظل مبهماً وموضوع جدل. ويبدو أن من المحتمل أن هذا العامل الداخلي المتعلق بالمعلومات سيؤدي إلى سوء إدارة لاسوقية لأنه كان مرتبطاً بطريقة غير واضحة بالأهداف الظاهرة لكل من الوكالتين (أي المجلس والخارجية) - أي السير السليم للسياسة الخارجية.

ويوضح هذا المثل ظاهرة عامة في المؤسسات اللاسوقية وبخاصة الحكومية منها التي تمثل مؤسساتها عدداً من أكبر المؤسسات اللاسوقية. ففي واشنطن العاصمة، غالباً ما تعتمد مكانة ونفوذ هيئة البيت الأبيض والوزارات وسكرتارياتها والموظفين الكبار فيها على قدرتهم على امتلاك المعلومات المتعلقة بجدول الأعمال الحالي للحكومة ومراقبة تلك المعلومات وتعميمها بذلك، كما أن تلك المعلومات هي التي تشير إلى مدى تلك المكانة والنفوذ. وسواء كان الأمر يتعلق بالضرائب أو العجز المالي أو مراقبة الأسلحة أو الطاقة أو الصحة فإن الحصول على المعلومات والتحكم فيها يحتل عادة مكانة عالية جداً بين المعايير الضمنية التي تستخدم داخل مثل تلك المؤسسات في تقويم الموظفين أو الوحدات الحكومية من قبل رؤسائهم. واستخدام تسرب المعلومات ومنع تسربها هما من الأدوات الهامة في السياسة البيروقراطية في الوكالات اللاسوقية^{٣١}. وبالنتيجة، فإن السير الفعال لعمل وكالة ما قد يحظى بأهمية أقل من أدائها الفعال فيما يتعلق بالعامل الداخلي الخاص بالمعلومات.

ولا أقصد، عند ربط هذه العوامل الداخلية المحددة بالنشاطات اللاسوقية، أن أوحى أنها غير موجودة في النشاط السوقي. فخصائص النشاط اللاسوقي تنطبق أيضاً، إلى حد ما، على النشاط السوقي، للأسباب المعروفة المتعلقة بالأسواق التنافسية الناقصة بصورة أو بأخرى

- وهي بطبيعة الحال الأسواق الوحيدة المتاحة. ولكن مدى انتشار تلك الخصائص في النشاط السوقي ربما كان محدوداً أكثر بكثير مما هو عليه في النشاط اللاسوقي. فمنافسة الأسعار بين الشركات والمنتجات وكذلك المنافسة داخل الشركات بين المدراء الذين يسعون إلى الوصول للمراكز الأعلى تحد في الغالب من المدى الذي تصله العوامل الداخلية التي تؤدي إلى تضخم التكاليف في النشاطات السوقية مقارنة بالنشاطات اللاسوقية. وما لم تسهم العوامل الداخلية في المؤسسات السوقية في الأداء الكفوء، أو لا تكون حجرة عثرة في طريقه على الأقل، فإن المؤسسة ذاتها لن يكتب لها البقاء.

بعد هذا ما الذي يمكن قوله لتلخيص الاختلاف بين العوامل الداخلية المرتبطة بالمنتجات اللاسوقية والمؤثرات الخارجية المرتبطة بالمنتجات السوقية؟ إن المؤثرات الخارجية في قطاع السوق هي تكاليف وعوائد تتحقق للجمهور ولكنّها لا تحصل من قبل المنتجين أو عن طريقهم، أما العوامل الداخلية المرتبطة بالمنتجات اللاسوقية هي في العادة فوائد ينميها المنتجون (أي المؤسسات اللاسوقية) ويدفع ثمنها الجمهور، كجزء من تكاليف إنتاج المنتجات اللاسوقية. وبالنتيجة فإن هذه العوامل الداخلية تنزع إلى تضخيم التكاليف وزيادة وظائف العرض. وهذه التحولات، فضلاً عن ذلك، من المحتمل لها أن تزداد بمرور الوقت عندما تنجح الوكالات اللاسوقية في إيجاد جماعات مؤيدة لها داخل الكونغرس وأوساط الجمهور التي تكون بدورها منتفعة بصورة مباشرة، بينما تتوزع التكاليف على نطاق أوسع على جمهور دافعي الضرائب.

وهكذا فإن العوامل الداخلية هي عناصر للأهداف الخاصة للمنتجين اللاسوقيين أكثر مما هي إسهام في المنتجات النهائية المرجوة من القطاع العام. ومثل هذه العوامل الداخلية والأهداف الخاصة والتي غالباً ما تكون بعيدة كثيراً عن الإنتاج النهائي الذي يصعب تلمسه، تحدث مراراً وتكراراً وتعتبر هامة في النشاطات اللاسوقية، شأنها في ذلك شأن المؤثرات الخارجية في النشاطات السوقية^{٣٢}.

المؤثرات الخارجية المشتقة

قد يؤدي تدخل الحكومة لتصحيح فشل السوق إلى خلق آثار جانبية غير متوقعة، غالباً ما تكون في مجالات بعيدة عن تلك التي يراد للسياسات العامة أن تعمل فيها. وفي الحقيقة هناك احتمال كبير لظهور مثل هذه المؤثرات الخارجية المشتقة، لأن الحكومة تنزع للعمل من

خلال المؤسسات الكبرى مستخدمة أدوات غير حادة تكون نتائجها بعيدة المدى ويصعب التنبؤ بها. وكما يقول المثل الروسي: «عندما تعطس الفيلة، تصاب الحيوانات الأخرى بالتهاب الرئة.»

والآثار الجانبية غير المتوقعة للنشاطات اللاسوقية مشابهة ولكنها غير متطابقة مع المؤثرات الخارجية الخاصة بالنشاطات السوقية. فالمؤثرات الخارجية في مجال السوق (سواء أكانت متوقعة أم لا) لا يستطيع المنتجون السيطرة عليها وهم يقدمون الفوائد أو وهم يضطرون للدفع عندما يفرضون التكاليف^{٣٣}. أما الشؤون الخارجية في المجال اللاسوقي فهي آثار جانبية لا تتحقق عن طريق الوكالة المسؤولة عن خلق هذه الآثار ومن هنا فهي لا تؤثر على حسابات الوكالة أو سلوكها.

كما يزداد احتمال حدوث المؤثرات الخارجية أكثر من ذلك نتيجة لخصائص الطلب والعرض المرتبطة بالمخرجات اللاسوقية. فقد تخلق الضغوط السياسية القوية لقيام التدخل اللاسوقي طلباً فعالاً لاتخاذ عمل ما قبل إن يتوافر هناك معلومات مناسبة أو الوقت الكافي لدراسة الآثار الجانبية. وزيادة على ذلك، فإن المؤثرات الخارجية المشتقة من المحتمل بصورة عامة أن تحدث آجلاً وليس عاجلاً. ومن هنا فإن قصر مدة بقاء اللاعبين السياسيين في السلطة وحاجتهم إلى اختصار الوقت تجعلهم على استعداد لتجاهل المؤثرات المحتملة. وأخيراً فإن المخرجات اللاسوقية التي كثيراً ما يساء تحديد طبيعتها، كماً ونوعاً، تحد من الدوافع، وكذلك من الوسائل، للتفكير الجاد حول آثارها الجانبية المحتملة غير المقصودة.

وبطبيعة الحال، فإن تحليل التكاليف والفوائد يحاول السماح بقيام مثل هذه المؤثرات الخارجية، على سبيل المثال عن طريق احتساب الفوائد المتوقعة في المستقبل للمشاريع الكهرومائية بحيث تتضمن السيطرة على الفيضانات والري والصناعات التلقينية بالإضافة إلى الطاقة الكهربائية. ولكن نقاط الضعف في مثل هذه التحاليل عديدة ومعروفة، وتنجم في جزء منها، عن الطبيعة غير المتوقعة لبعض الآثار الجانبية^{٣٤}.

والمؤثرات الخارجية المشتقة يصعب التنبؤ بها، لأن نتائج السياسات العامة قد تكون بعيدة جداً عن الأهداف التي ترمي للوصول لها. وعلى سبيل المثال، عندما وضعت معايير الانبعاثات الضوضائية من قبل وكالة حماية البيئة للتعويض عن فشل السوق في احتساب هذه الأشياء الخارجية، لم يكن في الحسبان أن إحدى النتائج التي ستترتب على ذلك (أي وضع معايير الضوضاء) هو التوتر (وبعبارة أخرى تكاليف) في علاقات السياسة الخارجية

الأمريكية مع كل من الفرنسيين والبريطانيين بسبب طائفة الكونكورد التجارية التي تسير بسرعة تفوق سرعة الصوت. كما لم يجر في الحسبان كذلك (مع أنه من المفروض أنه كان متوقفاً) أن فرض حظر على صادرات فول الصويا لليابان في عام ١٩٧٣ سيؤثر على المفاوضات حول القاعدة العسكرية الأمريكية على أراضي تلك الدولة. كما جرى إلى حد كبير تجاهل حقيقة أن شعار «لنشر البضائع الأمريكية» الذي ظل قائماً زمنياً طويلاً وكذلك غيره من القيود التجارية - ويفترض، مرة أخرى، أن هذا قائم على الحاجة لتدخل السياسة العامة للتعويض عن عيوب السوق - سيجعل قيام الدول المدينة بخدمة ديونها أكثر صعوبة، جرى تجاهل تلك الحقيقة مع أنها نتيجة مباشرة إلى حد كبير. ومثال على ذلك هو قرار الولايات المتحدة عام ١٩٨٤ بتطبيق نظام الحصص «الطوعية» لصادرات البرازيل وكوريا الجنوبية من الفولاذ وبعض المنتجات المصنعة الأخرى إلى الولايات المتحدة.

وكان الهدف من هذه السياسة هو تخفيف عبء البطالة في المناطق المنتجة للفولاذ في الولايات المتحدة في بنسلفانيا وإنديانا. والمؤثر الخارجي الذي سببه هذا الإجراء هو إعاقة قدرة الدولتين المدينتين (البرازيل وكوريا الجنوبية) على خدمة مديونتهما، وبالتالي إضعاف حافظة البنوك الأمريكية الدائنة لهما.

وثمة مثال آخر على المؤثرات الخارجية المشتقة وهو المتعلق بتنظيم المرافق العامة. إذ يجري احتساب الأرباح، عادة، على أساس عائد رأس المال، مع الرغبة في إبقاء الأسعار أقرب ما تكون إلى التكاليف الحديثة، وبذلك يمكن التغلب على أحد مصادر فشل السوق. ولكن تنجم في الغالب مسألة خارجية متأتية كنتيجة غير مقصودة في حد ذاتها، وتلك هي أن المرافق الخاضعة للتنظيم قد تستجيب باستبدال رأس المال بالعمل، بصورة غير كفؤة، لرفع قاعدة الربح المسموح بها^{٣٥}. والفشل اللاسوقي الناجم عن ذلك قد يساوي أو يفوق الفشل السوقي الذي أراد التنظيم معالجته.

وبطبيعة الحال يمكن أن تكون المؤثرات الخارجية المشتقة إيجابية لا سلبية. فإثناء حائط بحر الشمال في جون (خليج صغير) فيري من أجل سلامة سكان زيلاند في هولندا أدى إلى خسارة مواطن بلح البحر (ضرب من الرخويات) والمخار في قاع البحر ولكنه أدى كذلك إلى بداية إزدياد أعداد سمك السلمون المرقط (التراوت)، وأدى انشاء ذلك الحائط إلى إنتهاء (رياضة) الذهاب للمحيط بالقوارب ولكنه أدى كذلك إلى بداية الصناعة الترويحية التي تعتمد على (رياضة) القوارب الصغيرة في بحيرة فيري الصغيرة الجديدة. ولم

تكن أي من هذه النتائج في الحسبان عندما اتخذ قرار بناء حائط فيري في الأصل^{٣٦}.

وتمثل جميع هذه الأمثلة نوعاً واحداً من أنواع الفشل اللاسوقي: تتأني المؤثرات الخارجية، سواء أكانت سلبية أو إيجابية من سياسة عامة يقصد منها التعويض عن الفشل الحالي للسوق. وكذلك يجمع بينها خاصة عدم التنبؤ بها في الوقت الذي وضعت فيه تلك السياسة العامة. ومن الواضح أن خيار السياسات سيتحسن لو أخذت هذه المؤثرات الخارجية المتأتية في الحسبان في الوقت الذي يجري فيه العمل على خيار وتحليل السياسات^{٣٧}.

اللائصاف التوزيعي

كما قيل آنفاً، هناك مدى واسع للمستويات المستحسنة للحكم على العدالة والإئصاف. ولناخذ، على سبيل المثال، الاختلافات الواسعة وأشكال الغموض الكثيرة الناجمة عن تفسير العدالة وفقاً لكل من المعايير التالية: العدالة عندما تقيّم على أنها المساواة في الفرص، العدالة على أنها المساواة في الدخل، العدالة على أنها المساواة التامة في الإنتاج ما لم يكن الابتعاد عن المساواة متطلباً أساسياً لضمان الفوائد لأولئك الذين يحظون بأقل قدرٍ من الحماية،^{٣٨} والعدالة كمتطلب إلزامي قاطع يحدد أنه ما من عمل شخصي أو فردي سيكون منصفاً ما لم يطبق كقاعدة عامة تحكم سلوك الآخرين؛ والعدالة بمعنى العدالة الأفقية (معاملة الناس الذين هم في مواقع متساوية بطريقة متساوية)؛ والعدالة بمعنى العدالة العمودية (معاملة الذين ليسوا في مواقع متساوية بطريقة غير متساوية مناسبة)؛ والعدالة بمعناها الماركسي (« من كل حسب طاقته ولكل حسب حاجته)، والعدالة كما وردت في العهد القديم (الكتاب المقدس) («... العين بالعين»)، أو العدالة كما وردت في العهد الجديد: («... أدر خدك الأيسر»).

وفي حين أن بعض هذه المعايير يجري التعبير عنها على شكل جزاءات (أي تكاليف) وبعضها الآخر على شكل مكافآت، فإنها تعكس الاختلافات الأساسية في المنظور. فالجزاءات، بطبيعة الحال، هي مكافآت سلبية، والقول إن «العين بالعين» هو قريب جداً منطقياً من القول «الحسنة بالحسنة». ومن بين هذه المعايير المختلفة، حظيت العدالة العمودية باهتمام نسبي أكبر في العقود الثلاثة الماضية. وقد انعكس ذلك على تنامي المؤسسات والتشريعات الساعية لحماية الجماعات أو تفضيلها على غيرها وهي (أي الجماعات) التي تعتبر عرضة للأخطار أو محرومة بصورة خاصة بسبب عامل السن أو العجز أو العنصر أو الجنس.

وقد تؤدي النشاطات السوقية، وعادة تؤدي، إلى لا إنصاف توزيعي وفقاً لعدة أو ربما معظم مكونات ثلاثة معايير. وفي حين أن الأقل وضوحاً هو أن النشاطات اللاسوقية، سواء أكانت تهدف إلى التغلب على اللانصاف التوزيعي الخاص بالسوق أو لمعالجة غير ذلك من عيوب الأداء السوقي هي نفسها التي تولد أنماط اللانصاف التوزيعي، إلا أن ذلك يحدث مراراً وتكراراً. وأنماط اللانصاف التوزيعي الذي ينجم عن النشاطات اللاسوقية غالباً ما تحمل مؤشر النفوذ والامتيازات أكثر من مؤشر الدخل والثروة.

وإجراءات السياسات العامة - سواء قصد منها تصحيح عدم الانصاف التوزيعي، أو تنظيم إحدى الصناعات (إما بسبب مؤثرات خارجية أو بسبب زيادة العائدات)، أو إنتاج سلع عامة، أو لإصلاح عيوب سوقية - تضع السلطة في أيدي البعض كي يمارسونها على الآخرين. وسواء جرت ممارسة هذه السلطة من قبل أحد العاملين الاجتماعيين أو المسؤول عن إحدى حالات المساعدة الاجتماعية أو مفوض التعريفات الجمركية، أو من يشرف على المرافق العامة، أو باحث في أحد البنوك، فإن السلطة توضع عن عمد وبصورة لا مهرب منها في يد البعض ويحرم البعض الآخر منها. وقد تمارس هذه السلطة بضمير ومبادئ أخلاقية وتعاطف وكفاءة، وقد لا تمارس على هذا النحو. وقد تخضع للتدقيق والتوازنات، وفق القانون أو الإجراءات الإدارية أو وسائل الإعلام، وكذلك وفق مؤسسات سياسية واجتماعية أخرى، رغم أن هذه القيود قد لا تكون فاعلة أو ناجمة.

وعلى أية حال، فإن مثل إعادة توزيع السلطة هذا يتيح الفرص للانصاف وسوء الاستخدام. فالممارسات الفاسدة ليست سوى نوع من سوء الاستخدام - على سبيل المثال، تقديم الرشاوي للحصول على العقود مع الحكومات الأجنبية لمبيعات الأسلحة في الخارج أو غيرها من الواردات المراقبة، وكذلك تراخيص الاستيراد أو أسعار تحويل العملات التفضيلية التي تمنح للأقارب والأصدقاء ومن هم على صلة بالرسميين والسياسيين الذين يمارسون سلطتهم وفق ما يرونه مناسباً. وهناك أنماط من عدم الانصاف تظهر بوضوح أقل يمكن أن تنجم عن قرارات السلطات المسؤولة عن الإنعاش الاجتماعي عند تصنيف الحالات (المحتاجة) ومنح المساعدة، أو حجبتها عن الأسر التي لا أب لها وبها أطفال يعتمدون على أسرهم، أو الذين يحتمل حصولهم على المساعدة بسبب كبر السن. والأقاصيص التي تعكس الأهواء والفساد واللانصاف المرتبطة ببرامج الإنعاش الاجتماعي أكثر من أن تُحصى كما أنها غير دقيقة إلى الحد الذي يصعب عنده التوصل إلى استنتاجات دقيقة.

وفي الحالة الخاصة المتعلقة بالسياسات العامة الرامية إلى إعادة توزيع الدخل، فإن قيام آلية إعادة توزيع لا احتكاك فيها وتعمل بصورة غير شخصية وتلقائية قد يؤدي الى تجنب التوزيع غير المنصف للنفوذ الذي يمكن أن ينجم عن السلطة التي تعمل وفق ما يروق لها. ولكن حتى نظام الضرائب التقدمي الخالص الذي يراد له أن يخدم هذا الغرض - يترك مجالاً للمدققين لممارسة ما يرونه مناسباً وبالتالي ممارسة سلطاتهم. والشيء ذاته ينطبق على برامج الانفاق الخاصة بإعادة توزيع الثروة المذكورة آنفاً.

وليس هناك حاجة إلى أن ننسب لأولئك الذين يديرون البرامج العامة دوافع إنسانية أقل من المعتاد للزعم بأن الجهود الرامية لتصحيح بعض اللانصاف قد تخلق أنماطاً أخرى من هذا اللانصاف، أو أن أنماط اللانصاف التوزيعي قد تنجم عن الجهود الرامية لمعالجة أنماطٍ أخرى من فشل السوق بالإضافة إلى أنماط الفشل التوزيعي. وعلى سبيل المثال، فإن الصواريخ المنصوبة على الأرض، المنشورة لضمان الأمن القومي الجماعي، قد تعرّض السكان المنتشرين (في مناطق نصبها) إلى أخطار أكبر من تلك التي تعرّض لها الأمة ككل. كما أن من الصحيح القول كذلك أن اللانصاف التوزيعي قد ينجم عن الضرائب التصاعديّة (والتي قد يستطيع بعض الأغنياء تجنبها أكثر مما يستطيع الفقراء، والتي يستطيع الموظفون الذين يتقاضون رواتب (شهرية وغيرها) تجنبها أقل مما يستطيع العاملون في الأعمال الحرّة)، أو اللانصاف التوزيعي الناجم عن بعض برامج الانفاق القائمة على إعادة التوزيع (مثل برامج القروض المقدمة للطلبة والتي قد يستطيع الطلبة متوسطو الحال الوصول لها أكثر مما يستطيعه الطلبة الفقراء التي أعدت تلك القروض لمساعدتهم). وبصورة عامة، على أية حال، فإن عدم الإنصاف الناجم عن مثل هذه الإجراءات هو أقل بكثير من عدم الإنصاف الأصلي الذي أعدت هذه الإجراءات للتخفيف منه.

وقد تؤدي النشاطات اللاسوقية إلى أنواع أخرى من اللانصاف التوزيعي الموضوع على قائمة الدخل كما هو على قائمة النفوذ والسلطة^{٣٩}. وبديهي أن السياسات العامة ستفيد البعض وتأخذ من البعض الآخر. وفي الحقيقة، فإن هذا هو ما سيحدث سواء أكانت أو لم تكن العيوب السوقية المعيّنة، التي أدت إلى التدخل اللاسوقي في المقام الأول، توزيعياً واضحة في طبيعتها أم لا. فإجراءات السياسات العامة ستزيد الطلب على بعض العوامل والمهارات والخدمات والمنتجات وتجمع تكاليفها من غيرها. وأولئك المتخصصون في النوع الأول سيستفيدون على حساب أولئك ممن هم من النوع الثاني، مقارنة بالوضع السائد قبل

قيام هذا الوضع (الناجم عن اجراءات السياسات العامة). فإذا ازدادت النفقات العامة على الدفاع أو التعليم، والتي يمكن تبريرها (أي النفقات كأمثلة على المصالح العامة الحيوية في الحالة الأولى (الدفاع) أو المصالح الخاصة (التعليم في الحالة الثانية) فإن المؤسسات والأفراد المتخصصين في إنتاج هذا أو ذاك منهما سوف يحققون زيادات في دخلهم الحقيقي^{٤٠}.

وبالنتيجة، فإن الجماعات التي يحتمل أن تستفيد من اجراءات السياسات العامة الرامية للتعويض عن فشل السوق يمكن أن تتوقع أو تطالب، ومن المحتمل أن تؤمن بأن هناك حاجة لمزيد من المكافئة للقيام بتحقيق النتائج المثلى للمجتمع بأكبر مما يقدر تحقيقه بدون ذلك. ومن المحتمل أن يحتاج رجال التربية، الذين يقبلون بالرأي القائل بأن بعض المساعدات الحكومية ضرورية للقيام بالأشياء الخارجية الإيجابية التي تتجاهلها السوق، أن هذه المؤثرات الخارجية هي أكبر مما سمح به في الأصل، وأن هذا يبرر تخصيص مساعدات حكومية أكبر. ووجهة نظر مماثلة تنطبق على مجتمع المهن والأعمال المهتمة بتكنولوجيا الفضاء وما وراء الفضاء والبحث والتطوير^{٤١}. والنتيجة يحتمل أن تكون فشل لاسوقي على شكل دعم عام أكبر أو سياسات تنظيمية حمائية لصالح تلك الجماعات المنظمة تنظيمياً جيداً. ومن هنا فإنه قد يحدث عدم إنصاف توزيعي من وجهة نظر الجماعات غير المستفيدة من ذلك الدعم، حتى ولو اعترفت هذه الجماعات غير المستفيدة بوجود فشل لسوقي واعترفت لذلك بشرعية التدخل اللاسوقي في المقام الأول^{٤٢}.

ويتأتى دور النشاطات اللاسوقية في إحداث أتماط اللانصاف التوزيعي، سواء انعكست هذه الأتماط على سوء توزيع السلطة أو الدخل، يتأتى من خصائص الطلب والعرض المرتبطين بالمنتجات اللاسوقية.

فمن جهة الطلب، فإن الخاصية السببية الرئيسية هي الإدراك العام المتصاعد لأتماط اللانصاف المتولد عن السوق والضجة الناجمة عن ذلك للمطالبة ببرامج إعادة التوزيع التي يمكن أن تتولد بفعل هذه البرامج ذاتها.

ومن جهة العرض، قد تنجم أتماط اللانصاف التوزيعي عن الإحتكار المعتاد لمنتجات اللاسوق في مجال معين وغياب عملية التغذية الراجعة الموثوقة المرتبطة بذلك لمراقبة أداء الوكالة المعنية. وفي غياب المنتجين المنافسين، فإن أولئك الذين يشعرون بالضرر، سواء أكانوا ضحايا السلطة الإدارية العشوائية أو كانوا من دافعي الضرائب من عامة الشعب، ليس لديهم من الوسائل المباشرة والفعالة للتعبير عن عدم رضاهم إلا أقل مما هو متاح لمستهلكي المنتجات

المسوّقة الذين يستطيعون الإمتناع عن الشراء أو التحوّل إلى منتجين آخرين. وعلى النقيض من ذلك، فإن أولئك الذين يحققون فوائد توزيعية خاصة من نشاطات لاسوقية خاصة من المحتمل أن يخلقوا أو يمتلكوا وسائل مباشرة وفعّالة للتعبير عن تأييدهم، من خلال التأثير المنظم (لجماعات الضغط) ومن خلال المطالبة أكثر مما هو متاح للمستهلكين في السوق.

إن هذا لا يعني أن عدم الإنصاف في السوق هو أقل مما هو عليه في اللاسوق. وعلى أية حال، فإن هذا يوحي أن هناك عملية محددة يمكن عن طريقها قيام اللانصاف من النشاطات اللاسوقية، بمثل ما هو واضح أن اللانصاف ينجم عن النشاطات السوقية كذلك.

وتاريخ الأنظمة الشيوعية يقدم إيضاحاً بعيداً جداً ولكنه له دلالاته. فقد كان التخفيف من اللانصاف في أنظمة السوق، إن لم نقل القضاء على ذلك اللانصاف، عقيدة أساسية في المذهب الماركسي اللينيني وفي إصرار هذا المذهب على إلغاء الملكية الخاصة. ومع ذلك فإن التطرف في توزيع السلطة والإمتيازات، وكذلك في مستويات المعيشة ونوعية الحياة الذي أصبح حقيقة واقعة في هذه المجتمعات كان يمثل لا إنصاف فاضح، أكثر بكثير من مجتمعات السوق التي حلت المجتمعات الشيوعية محلها، وإن كان الإعلان عن ذلك اللانصاف أقل في المجتمعات الشيوعية عما كان عليه في المجتمعات التي حلت محلها^٤.

مقارنة أنماط الفشل السوقي واللاسوقي

يمكن جدولة مصادر وأنماط عيوب اللاسوقي التي وصفناها في هذا الفصل للمقارنة بالتخطيط الذي قدمناه لفشل السوق في الفصل الثاني.

أنماط فشل اللاسوق

أنماط فشل السوق

- | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| ١. اللاترابط بين التكاليف والمداحيل: | ١. المؤثرات الخارجية والمصالح العامة |
| التكاليف الفائضة والمتزايدة. | |
| ٢. العوامل الداخلية والأهداف المؤسسية | ٢. العوائد المتزايدة |
| ٣. المؤثرات الخارجية المتأتبة | ٣. نواقص السوق. |
| ٤. اللانصاف التوزيعي | ٤. اللانصاف التوزيعي |
| (السلطة والامتياز) | (الدخل والثروة) |

ولا ينبغي إساءة فهم هذه الفئات المتوازية. ووجود أربع فئات من الفشل على كل جانب من جانبي صفحة دفتر الحسابات لا يعني أن مجموع آثار أنماط الفشل السوقي واللاسوقي تنزع إلى أن تكون متساوية. وزيادة على ذلك، فعلى الرغم من بعض التشابه في المصطلحات الفنية على الجانبين، فإن نواقص اللاسوق ليست صورة طبق الأصل أو «ثنائية» لتلك النواقص المرتبطة بالنشاطات السوقية. وعلى سبيل المثال فإن المؤثرات الخارجية على جانب السوق من الجدول لا ترتبط نوعياً بالعوامل الداخلية على جانب اللاسوق إلا بمعنى أن كلاهما مصدر رئيس للعيوب، الأولى في إطار السوق والثانية في إطار اللاسوق. وفي الحقيقة، فإن المؤثرات الخارجية في إطار السوق هي من حيث مفهومها أقرب إلى المؤثرات الخارجية المتأتية من أية فئة أخرى من الفئات الموجودة على جانب اللاسوق في دفتر الحسابات.

ويلخص الشكل ٤-١ المناقشة التي أجريتها في الفصلين الثالث والرابع ويشير إلى كيف أن بعض الظروف الخاصة بالطلب والعرض اللاسوقيين تسهم في أنماط خاصة من الفشل اللاسوقي. وعلامة الضرب × في بعض الأقسام في الشكل ٤-١ تشير إلى الظروف التي لها تأثير جزئي على أنماط الفشل اللاسوقي المطابقة لها في المستطيلات الرئيسية، أما الأقسام الخالية من علامة الضرب فإنها تشير إلى غياب مثل هذه الآثار.

ورسم الجدول الذي يعبر عنه الشكل المذكور هو وسيلة مناسبة لإيضاح الاستنتاجات المبررة في الوقت الذي يجري فيه تجنب الاستنتاجات غير المبررة:

١. أنماط سوء الإدارة المتعلقة باللاسوق لا تقل عن تلك التي تنسب للسوق من حيث إمكانية التعرف عليها وخصائصها وإمكانية التنبؤ بها.

ظروف الطلب/ العرض		ظروف الطلب اللاسوقي					ظروف فشل اللاسوق
الوعي المتزايد/ التنظيم السياسي	الوعي السياسي/ تجاهل الوقت	عدم المراجعة	قياس المخرجات	الانتاج ذو المصدر الواحد	التكنولوجيا غير المؤكدة	غياب آلية إنهاء العمل	
		X	X	X	X	X	عدم الترابط بين التكاليف/ العائدات، الفوائض والتكاليف المرتفعة
			X	X	X	X	العوامل الداخلية والأهداف المؤسسية.
	X				X	X	المؤثرات الخارجية المشتقة
		X		X	X	X	عدم الإنصاف التوزيعي

شكل (٤-١): ظروف الطلب والعرض وأنماط فشل اللاسوق

٢. إن تخطيط أنماط الفشل اللاسوقي الخاصة به هذه يدل على أن هذه الأنماط هائلة ومهملة نسبياً.

٣. وسواء أكانت هذه الأنماط هائلة أكثر أو أقل من أنماط فشل السوق، فإن ذلك يمكن التأكد منه وإيضاحه في بعض المجالات، ولكن يحتمل أن يكون موضع جدل في مجالات أخرى.

٤. إن الخيار بين الأسواق والحكومات ليس خياراً بين الكمال واللاكمال ولكن بين درجات وأنماط من اللاكمال، أي بين درجات وأنماط من الفشل. وفي كثير من الحالات قد يكون الأمر ببساطة خياراً بين ما هو سيء وما هو غير محتمل.

الجماعات الخيرية بين السوق واللاسوق

هذا الكتاب معنيٌ بصورة رئيسة بتوضيح ومقارنة الخصائص السوقية واللاسوقية، وتمييز أنماطٍ معينة من عيوبها - أي أنماط الفشل - التي يكون كل منهما عرضة لها بصورة خاصة، ونعني بذلك الفشل السوقي والفشل اللاسوقي. وهناك، بطبيعة الحال، طرق أخرى لتقسيم المشاريع والمؤسسات - على سبيل المثال عامة وخاصة، حكومية وغير حكومية، منظمة وغير منظمة، وساعية للربح وخيرية. وفئات هذه التقسيمات ذات ملامح مشتركة ولكنها ليست متطابقة تماماً. وعلى سبيل المثال، فقد تكون المشاريع ملكية عامة ولكنها تكون خاضعة لنظام السوق التنافسي ويطلب منها أن تحقق الربح إذا أرادت أن تنمو وإذا كانت ولاية إدارتها الحالية ستجدد. ومثل هذه الشركات المملوكة للحكومة وتسعى في الوقت ذاته لتحقيق الربح شركات نادرة، ولكنها توجد فعلاً. ومن الأمثلة على ذلك الشركتين الفرنسيتين إيروسبيسال (Aerospatiale) ورينو (Renault).

ومن ناحية أخرى، فقد تكون المشاريع ملكية خاصة بالمعنى القانوني والرسمي وتحظى مع ذلك بالحماية من السوق عن طريق اللوائح والقوانين الحكومية أو التعريفات، ويسمح لها بالبقاء دون أن تحقق أية أرباح بسبب الدعم الذي تأخذه من الحكومة. وعلى سبيل المثال، فإن صناعات الدفاع الكورية الجنوبية ملكية خاصة رغم أن الحكومة تسيطر عليها وتدعمها. وهي، في الحقيقة، «جيوب» لا سوقية في إقتصاد سوقي التوجه في غالبيتها. وزيادة على ذلك، على النقيض من معظم الصناعات الكورية الجنوبية، فإن الصناعات الدفاعية ذات الملكية الخاصة تتميز بالتكاليف العالية والمعدلات المنخفضة في استخدام قدراتها.

وهكذا فإن المشاريع الحكومية قد تكون مؤسسات سوقية، رغم أنها لا تكون كذلك في العادة، وفي الوقت نفسه فإن المشاريع الخاصة قد تكون مؤسسات لاسوقية، رغم أنها عادة لا تكون كذلك. وغالباً ما نجد التمييز بين ما هو عام وما هو خاص، وخاصة في أوروبا، أكثر بكثير مما نجد التمييز بين ما هو سوقي وما هو لاسوقي^{٤٤}. ومع ذلك، وإلى الحد الذي ليست فيه هذه الفئات ذات حدود مشتركة على نحو دقيق، فإن التفريق بين ما هو سوقي وما هو لاسوقي، يبدو لي أنه أكثر فائدة في المساعدة على التنبؤ بالسلوك والأداء والأنماط الخاصة من الفشل الذي يميز بعض المؤسسات بعينها.

ورغم أن هذا التداخل بين الفئات لا يحدث كثيراً، إلا أن حدوثه يظهر أن هذه الفئات ليست من النوع الذي لا يمكن النفاذ إليه وليست ذات حدود مشتركة. وفي الولايات المتحدة فإن المؤسسات الخيرية تقع بصورة عامة ما بين المؤسسات السوقية واللاسوقية. والسؤال الذي يطرح نفسه هو فيما إذا كانت المؤسسات الخيرية تنزع إلى إظهار خصائص من المؤسسات السوقية واللاسوقية، وفيما إذا كانت أنماط ومصادر أوجه القصور التي تظهرها المؤسسات الخيرية تتفق وتلك المرتبطة بفشل السوق أو اللاسوق.

تمثل المؤسسات الخيرية قطاعاً صغيراً، ولكنه ليس من النوع الذي يمكن تجاهله، في الاقتصاد الأمريكي، وتغطي هذه المؤسسات تنوعاً هائلاً في البنى والأهداف وخصائص العمليات. وفي عام ١٩٨٠ وصل إجمالي الدخل الذي تحقق لهذه المؤسسات من التبرعات والهبات والمستحقات والرسوم والتحويلات الحكومية وغيرها من المبالغ الخاصة ١٦٠ بليون دولار، وهو مبلغ يعادل ستة بالمئة من إجمالي الدخل القومي^{٤٥}. ويوظف القطاع الخيري حوالي ١٠ بالمئة من قوة العمل الأمريكية^{٤٦}. وتضم الجمعيات الخيرية المؤسسات الصحية والتربوية والمؤسسات البحثية والمؤسسات الدينية ومؤسسات الخدمة الاجتماعية والمؤسسات المدنية والاجتماعية والأخوية (الودية) والوكالات العاملة في مجالات الفنون والثقافة والمجالات الإنسانية^{٤٧}. ومن بين إجمالي الدخل الذي تلقتة هذه المؤسسات، فإن أكبر المؤسسات المتلقية لهذا الدخل تلك العاملة في تقديم الخدمات الصحية، وقد تلقت ما مجموعه ٧٤ بليون دولار من إجمالي عام ١٩٨٠، ويأتي بعدها المؤسسات التربوية والبحثية، والتي حصلت على ٣٧ بليون دولار، وتأتي بعدها المؤسسات الدينية التي وصل إجمالي ما تلقتة ١٨ بليون دولار^{٤٨}.

والتحديد الدقيق للمؤسسات الخيرية ما بين الفئات السوقية واللاسوقية أمر صعب ومبهم. فبعض هذه المؤسسات تعمل في بيئة تنافسية شبه سوقية. وعلى سبيل المثال، فإن جماعات الرأي (أو الجماعات التي تقدم المشورة) غالباً ما تتنافس فيما بينها: فمؤسسة راند تتنافس أحياناً مع معهد التحاليل الدفاعية ومعهد باتل موموريال ومعهد ستانفورد للأبحاث. ومعهد بروكنغز ومختلف الجامعات المتخصصة في الأبحاث ومعاهد التحاليل الأخرى، وفي بعض الأحيان مع المؤسسات التي تعمل بدافع الربح مثل شركة التطبيقات العلمية (ساينس أبليكيشنز انكوربوريشن). كما تعمل المؤسسات الخيرية التي تقدم الرعاية الصحية كذلك في بيئة شبه سوقية والتي أصبحت أكثر التزاماً بالنظام والمنافسة مما كانت عليه في الماضي. وتعمل مؤسسات خيرية أخرى - مثل المؤسسات الوقفية والمدارس العامة والمؤسسات الدينية والجامعات الحكومية وما شابه - في بيئة بعيدة تماماً عن الأسواق التنافسية، ومن هنا فهي تقع بصورة طبيعية ضمن الفئات اللاسوقية أكثر مما هي ضمن الفئات السوقية. وينطبق وصف اللاسوق بصورة أفضل على هذه المؤسسات الخيرية لأن البيئة الخاصة التي تعمل فيها لا تظهر الخصائص التقليدية للسوق، وعضواً عن ذلك، فهي غالباً ما تحظى بالدعم الحكومي اللاسوقي أو تكون خاضعة لتأثيره. وبصورة عامة، فإن معظم هذه المؤسسات، لذلك، عرضة لمصادر وأنماط الفشل اللاسوقي - ونعني بذلك العوامل الداخلية والتكاليف الفائضة والمتزايدة والمؤثرات الخارجية المشتقة وأشكال عدم الإنصاف غير السوقي - أكثر مما هي عرضة لمصادر وأنماط الفشل المرتبط بالمؤسسات السوقية.

وتقدم دراسة أعدتها مؤسسة راند حول نمط معين من أنماط المؤسسات الخيرية - وهي المؤسسات الوقفية التي تقدم المنح، بما فيها عدد من المؤسسات الخاصة الكبرى مثل مؤسسة العلوم القومية (ناشيونال ساينس فاوندیشن) - تقدم هذه الدراسة تأييداً للإفترض القائل بأن المؤسسات الخيرية يبدو أنها تأتي، على نحو مريح، ضمن فئة المؤسسات اللاسوقية أكثر مما تأتي ضمن فئة المؤسسات السوقية، وأنها عرضة لأنماط فشل اللاسوق أكثر مما هي عرضة لأنماط فشل السوق^{٤٩}. وتوصلت الدراسة، من خلال الاستبيانات والمقابلات مع المسؤولين التنفيذيين في هذه المؤسسات، إلى عدة نتائج بالنسبة للعمليات اللاسوقية الخاصة والخصائص التي توجد في هذه المؤسسات.

١. إن إتخاذ القرارات فيها لا يقوم عادة على معايير قياسية واضحة، لأن الأهداف التي

تسعى إلى تحقيقها واسعة فضفاضة (على سبيل المثال، زيادة التقدم العلمي، الإسهام في تحسين الصحة القومية، الرخاء والرفاهية، تشجيع نمو المعلومات العلمية والتكنولوجية).

٢. إن المعايير التي تستخدمها لتقييم الأعمال التي تقوم بها بالنسبة للعالم الخارجي (أي اختيار وتمويل المشاريع) وبالنسبة لشؤونها الداخلية (أي ما يتعلق بتوظيف وترقية أفراد الهيئة العاملة) محكومة بالعمليات لا بالخرجات (أو الخطوات لا النتائج) لأن هذه المؤسسات تفتقر إلى القاعدة التي تنطلق منها في تقويم أو احتساب أداؤها.

٣. إن المعايير الداخلية، أو المعايير المتعلقة بإقامة وتقبل الإجراءات التشغيلية في هذه المؤسسات، يجري إعدادها لتقويم الأفراد. وعلى سبيل المثال، فإن الترقية تنزع إلى أن تكون قائمة على المهارات السياسية، وشبكة العلاقات، والقدرة على تجنب أداء الكثير من العمل بصورة فردية، والقدرة على التعامل مع المواقف الكبيرة غير الواضحة^{٥٠}.

٤. ولما كانت المشروعات اللاسوقية في مجال تقديم المنح ينقصها التغذية الراجعة من المعلومات التي تلقاها المؤسسات السوقية من سلوك المستهلكين ومن المبيعات، فإنها تبحث عن التوجيه فيما يتعلق بمشروعاتها وأولوياتها لدى السوق الخارجية المليئة بالأفكار ولدى الاهتمامات الاجتماعية السائدة. وزيادة على ذلك، فإن الآراء الذاتية داخل هذه المؤسسات بالغة التأثير بصورة خاصة في تفسير المعلومات الضعيفة التي تلمسها من هذه المصادر^{٥١}.

وباختصار، وإلى حد كبير، مع بعض الاستثناءات الهامة، تنزع المؤسسات الخيرية للالتزام بخصائص اللاسوق أكثر من التزامها بخصائص السوق، ومن هنا فإنها أكثر عرضة لأنماط العيوب أو الفشل المرتبطين باللاسوق.

العلاقة بين أنماط الفشل السوقي واللاسوقي

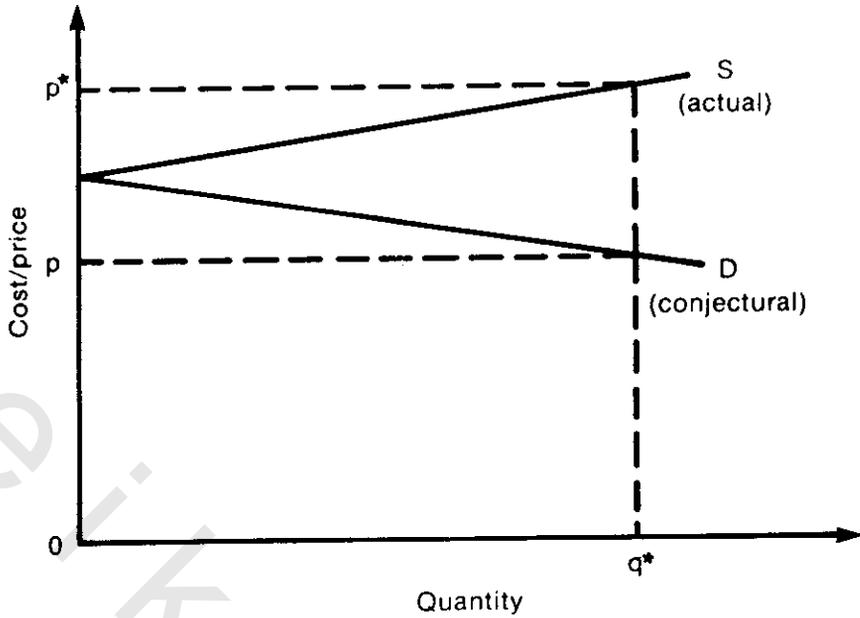
قدم الفصلان الثالث والرابع إطار عمل لتحليل أنماط الفشل اللاسوقي بصورة منفصلة عن أنماط الفشل السوقي، وذلك لتسهيل المقارنة بينهما وفق معايير الإنصاف والعدالة وكذلك الفعالية. ومع ذلك فقد تكون هناك علاقة بين أنماط الفشل السوقي واللاسوقي في بعض الأحيان.

ويرى مانكور أولسون (Mancur Olson)، في معالجته الواسعة، التي ضمنها كتابه، «صعود الأمم وترويضها» (The Rise and Decline of Nations) أن الأسواق تفشل فشلاً ذريعاً عندما تتحصن الاتحادات (الكارتيلات) وجماعات الضغط (اللوبيات) بطول مدة بقائها

(أي بقاء أفرادها) في الخدمة وطول خبرتها^{٥٢}. وبالنتيجة تمكينها ممارسة الضغط على الحكومة للقيام بما هو مطلوب منها - تقديم الدعم ووضع التعريفات واعطاء الأفضلية الضريبية والخصص والإنفاق المباشر أو برامج الإنفاق من الضرائب - بحيث يستفيد منها مجموع الأعضاء المنتسبين لها على حساب بقية أفراد المجتمع. وفي هذه العملية، فإن من المحتمل أن تفضل الحكومات وكذلك الأسواق وتنتج بالتالي مخرجات غير كفؤة وغير عادلة.

Notes

1. The income elasticity of demand for redistribution is subject to conflicting influences. On the one hand, the disposition of the hypothetical "median voter" in favor of redistribution is likely to decline when fewer people are below the poverty line. On the other hand, if the marginal utility of the median voter's own consumption declines as income increases, the relative disposition in favor of redistribution may be enhanced. My guess is that the first tendency is likely to be stronger than the second.
2. Paradoxically, but plausibly, monopoly in nonmarket production will tend to inflate output (i.e., costs) to a budget-maximizing or influence-maximizing level, while monopoly in market production will tend to restrict output to a profit-maximizing level.
3. Cf. appendix A for further discussion of equilibria between nonmarket demand and supply.
4. The term *redundancies* has a different meaning here from that referred to earlier. Clearly, maintaining low productivity to avoid *employment* redundancies, as in the case of British Rail cited earlier, is one source of *cost* redundancies.
5. In the words of one observer, whose comment is all the more insightful because it preceded his own not inconsiderable role as Secretary of the Energy Department, in providing evidence in its support, "[N]ew agencies, from which better things might be hoped, are put under unremitting pressure to produce glamorous new programs—before the necessary analysis has been performed" (Schlesinger, 1968).
6. In effect, demand and supply functions may not intersect, yet the demand for nonmarket activity may still be politically "effective." In the diagram, nonmarket output of, say, q^* will be politically supportable if those receiving the benefits, $\int_0^{q^*} D(q) dq$ are



politically more effective (even though they pay nothing or at least pay less than the benefits) than those who pay the full costs, $\int_0^{q^*} S(Q) dq$ or at least pay the difference between the full costs and the amount paid by the first group. q^* would presumably be established at the point where the marginal effectiveness of political support equals that of political resistance. To avoid tautology requires that the ingredients of political effectiveness (for example, organizational skill, media pressure) for the gainers and the losers can be evaluated independently of the resulting nonmarket activity.

- 7. See the following discussion and definition of externalities.
 - 8. Hence, cost functions for nonmarket activity are likely to drift upward because of private goals (externalities). This upward drift is what I mean by rising costs. By redundant costs, I mean the tendency of nonmarket activities to be carried on inside, rather than on, the production possibility frontier at any given time. The two tendencies thus relate to dynamic inefficiency and X-inefficiency, respectively.
- It is possible to test the hypothesis advanced here that (a) rising costs and (b) redundant costs tend to be associated with nonmarket

activities compared with market activities. One might use for this purpose cost data in sectors where production has been carried on in both a market and a nonmarket mode (for example, education, fire protection, housing) within a given country, or in comparisons between market and nonmarket modes in different countries (for example, health care in the United Kingdom and in the United States). Empirical studies of production by market and nonmarket organizations (for example, private versus governmental production in fire protection and in refuse collection) suggest that the former tend to be more efficient and that redundant costs tend to be associated with nonmarket organizations. See Ahlbrandt (1973) and Spann (1977). The results of these and other relevant studies are discussed in chapter 7.

9. International Herald Tribune, April 26, 1976.

10. See Rich and Dews (1986) and Merrow et al. (1979).

11. Much of the organizational behavior literature of the past two decades advances similar points of view. See, for example, March and Simon (1958), Simon (1960), Cyert and March (1963), Downs (1965), and Allison (1971). See also Schultze (1977), Peacock (1980), and Niskanen (1983).

12. Arrow (1974).

13. Recalling the optimum condition noted earlier (see chapter 2, note 9), if the $\sum v_{mj}^s$ are positive, the j units produced under market conditions will be less than is socially optimal; if the $\sum v_{mj}^s$ are negative, the j units produced will exceed the social optimum.

14. If the optimum condition were complied with, producing j units of output would be less than is socially optimal in the absence of internalities, because mc_j^s is inflated by the internalities of the nonmarket producers. If cost increments induced by the prevalence of internalities were removed, mc_j would be lower and the optimal level of real nonmarket output would be higher, assuming the valuations placed on the j^{th} unit are correct (see chapter 2, note 9).

15. The $\sum v_{mj}^s$ are, in principle, included in determining output decisions in the nonmarket sector.

16. McFadden's attempt to infer what a government agency (namely, the California State Highway Division) is trying to maximize by observing its prior behavior (for example, with respect to project and route selection compared to optimal choices) is in the spirit of this hypothesis. See McFadden (1975).

17. See Niskanen (1971, chap. 1) and Stockfisch (1976). In the general form stated in the text, the second hypothesis begs the questions of which agency members are key and the time horizon over which income maximization is construed. It also begs the more subtle connection between income received while a member is in the agency and the income he or she may look forward to in the private sector. In some cases, the first and second hypotheses lead to similar predictions; for example, both hypotheses are consistent with establishment of budget maximizing as an agency internality. In others, the predictions probably differ; for example, the information-acquisition internality (see following) is hard to reconcile with the first hypothesis.

18. This hypothesis is advanced in Stigler (1971) and applied empirically to transportation and professional licensing. This hypothesis is also suggested by the comment later in this chapter of regulatory agencies and of the constituencies they affect most directly.

19. Defense Science Board quoted in Nimitz (1975).

20. Ibid.

21. Using plausible demand and cost functions, Niskanen (1983) has shown how the budget internality will lead to an output level above the socially efficient one.

22. I am indebted to James Rosse for this example.

23. See Administrative Inspection Bureau (1990).

24. This is not the place to attempt to define precisely what is meant by *high technology*, a subject richly clothed in confusion in both popular and professional discussion. To consider whether the term does, or should, refer to products or processes, novelty or efficiency, costs and/or effectiveness would take us too far afield. For present purposes, I shall conveniently assume that high technology, like a camel, is easy to recognize if difficult to describe.

25. Newhouse (1970) has shown formally how the addition of a quality argument in the maximands of nonprofit hospitals tends toward misallocation of resources in the health care industry. A nonmarket failure results because managers trade off quality against quantity, producing a different product from that which consumers would choose if they were spending the resources that nonprofit hospitals receive from public or philanthropic sources. In the Newhouse model, misallocation is reduced because a nonprofit hospital's choice of high quality is assumed to shift consumer demand upward, thereby adding to the market value of outputs. However, this may not occur. As long as the nonprofit hospital draws a subsidy (from government or philanthropy) based on the presumed market failure (for example, externality) that the subsidy is intended to correct, the hospital can price its output below cost, while indulging its practitioners' taste for quality. The original source of market failure is not thereby redressed.

26. Feldstein (1968).

27. Head and Rokke (1973). The particular attraction in the U.S. Air Force of technological advance as an organizational internality is well known. The process of its adoption is probably an example of the hypothesis concerning initially valid proxies whose validity may have diminished after the proxy had already become accepted and engraved in agency operating routines. For example, when the Air Force was established as a separate service in 1947, two circumstances impelled it toward emphasizing technological advance as an organizational internality: (a) the two decades of struggle with the U.S. Army to win acceptance of the new aviation technology, independent of artillery and infantry; and (b) the major technological advances achieved during World War II (for example, in radar and nuclear weapons) and the resulting belief that the outcome of a future war "would be determined solely by the technological power of weapons that adversaries could bring to bear in its first moments" (Sapolsky, 1972).

28. Alexander (1976).

29. National Aeronautics and Space Act of 1958, Public Law 85568, Sec. 102 (c)(5).

30. For a more general treatment of the importance of informa-

tional access and control in postindustrial society, see Bell (1973).

31. Of course, this internality is not confined to nonmarket organizations, although it may be particularly important in them. For example, in the internal struggle for top executive leadership in the merged Time-Warner Corporation, the victor's triumph was in part attributed to his understanding that to "control the information, [is to] control the power" (Bruck, 1992).

32. The existence of internalities in organizations producing nonmarket outputs can, through the effect of internalities on the costs of producing the nonmarket outputs, be related to the condition for determining an optimal (efficient) level of output. Recalling the notation used in chapter 2, the condition is

$$mc_j^s + \sum_{p=1}^q mc_{pj}^s = \sum_{m=1}^k v_{mj}^s,$$

where mc_{pj}^s is the marginal cost of the p^{th} internality associated with production of the j^{th} unit of the s^{th} public good. Just as the market lacks a direct mechanism for reaching an optimum in the face of externalities, so the nonmarket lacks any mechanism for reaching an optimum in the face of the internalities shown in the above specification.

This specification is closely related to Stigler's "positive" theory of regulation: a benefit of some outside constituency becomes an agency goal and an argument in the agency maximand. I think Stigler errs, however, in denying what seems to me a generally valid proposition about public policy intervention: even though cooptation of a regulatory agency frequently occurs *after* the agency gets under way, nonmarket activity is rarely undertaken without a case being first made on normative grounds, based on market failure or distributional equity (Stigler, 1971); see also Posner (1974).

33. See the discussion of market failure in chapter 2.

34. A detailed attempt to internalize such externalities, as well as a candid acknowledgment of the limitations of cost-benefit analysis that tries to do so, is contained in Hirshleifer, DeHaven, and Milliman (1960). Hirschman, in his notion of the "hiding hand," emphasizes the benefits, rather than the costs, of unanticipated

consequences from *selected* development projects undertaken by governments. Of course, whether the hand principally hides benefits or costs depends on which development projects are selected for retrospective examination (Hirschman, 1967).

35. Averch and Johnson (1962).

36. See Goeller et al. (1977).

37. To the extent that better analysis can anticipate and calibrate the derived externalities associated with nonmarket output, they become analytically identical to the externalities associated with market output. Hence, the optimum condition for nonmarket output with derived externalities is the same as that specified earlier for market output with externalities. However, determining the $\sum v_{mj}^s$ ex ante may be even harder for nonmarket derived externalities because of the bluntness of nonmarket instruments and the frequent remoteness of their effects both in time and in place.

38. See Rawls (1971, 1303): "All social primary goods—liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of self-respect—are to be distributed equally unless an unequal distribution . . . is to the advantage of the least favored."

39. For example, Valerie Bunce includes the distribution of both income and power in evaluating "social inequality" in communist countries. See Bunce (1983).

40. Imposition of nondistorting lump-sum taxation to capture these economic rents is arguable in theory and difficult to realize in practice.

41. A former executive of the General Electric Company has suggested the following matching between certain government organizations and the policy areas, on the one hand, and their business and professional constituencies, on the other:

Government organizations	Related business organizations
Department of Defense, NASA	Defense-space contractors
Department of Agriculture	Farmers; dairy, meat processors
Environmental Protection	Auto manufacturers; electric

Agency	utilities
Securities and Exchange Commission	Brokers; underwriters; issuers
Interstate Commerce Commission	Railroads; truckers
Federal Communications Commission	Radio and TV stations and networks; cable and pay TV
Tariff Commission	Trade unions; businesses subject to import competition
Food and Drug Administration	Pharmaceutical industry; food and beverage industry
Federal Power Commission	Electric utilities; natural gas producers
Nuclear Regulatory Commission	Atomic energy equipment builders

Note: See Birdzell (1975).

42. The distributional type of nonmarket failure is the core of Stigler's theory of economic regulation. Stigler finds empirical evidence to support this hypothesis in interstate variations in trucking regulation and in occupational licensing. See Stigler (1971).

43. For striking illustrations of the quality of life among the Soviet ruling class and its extraordinary contrast to that of the average Soviet citizen, see Voslensky (1984) and Vishnevskaya (1984). Concerning inequities in Eastern Europe as well as the Soviet Union, see Bunce (1983).

44. As an example, the French journal *Revue Politiques & Management Public* held a symposium entitled "Public, Privé: Espaces et Gestions" ("Public, Private: Turfs and Management") in Lyons in December 1986. The symposium mainly dealt with the differences and similarities between market and nonmarket organizations, although most of the terminology that was used referred to public and private organizations.

45. Most, but not all, receipts of nonprofit organizations represent income transfers, rather than income earned. Hence, this part of

their receipts does not constitute value-added and is therefore not a part of the gross national product (Hodgkinson and Weitzman, 1984, 45).

46. Ben-Ner and van Hoomissen (1991).

47. Hodgkinson and Weitzman, *op. cit.* Since 1979, Professor John Simon of the Yale Law School has directed a detailed study of the scope and effectiveness of NPOs.

48. *Ibid.*

49. See Eby (1982) and Wolf (1982).

50. See Eby, *op. cit.*, 31–32.

51. Wolf (1982, 10). For more detailed treatment of the nonprofit sector, see Ben-Ner and van Hoomissen (1990).

52. See Olson (1982).