

## ПОСТИЖЕНИЯТА И ОТВОРЕНИТЕ ПРОБЛЕМИ НА СЪВРЕМЕННАТА БЮДЖЕТНА ПОЛИТИКА

Бюджетната политика е сравнително най-мощната форма за въздействие на държавата върху общественоеикономическото развитие. Направен е опит да се открият по-важните теоретични постижения и отворените проблеми на това въздействие като основа, първо, за реабилитиране на някои вече отхвърлени от теоретичната общност идеи; второ, за очертаване на по-продуктивен методически подход към изясняване на откритите проблеми и съответно за по-ефективно държавно въздействие в качествено новите стопанско-политически реалности на XXI век.

JEL: B10; E10; E62

Богатата световна стопанска практика досега предлага изключително широк спектър от конкретни форми и инструменти за въздействие на държавата върху икономическата активност, ефективност и развитие. Видимата и все още доминиращата част от спектъра принадлежи на *преките* форми на въздействие. Те обикновено са и най-бързодействащите. Към формите и средствата с *по-опосредствано* влияние, заемащи поради това втория план, би могло да се причисли цялото многообразие от предпоставки, условия и фактори на стопанската дейност от икономически, политически, социален, културен и т.н. характер, създавани целенасочено или неволно от държавата. Най-вече с тях кореспондират понятията със същите прилагателни "климат", "среда", "правила", "стабилност". В действителност някои от косвените форми са също толкова активно и бързодействащи върху стопанската активност и продуктивност, колкото и *преките*. Една от формите със смесено - пряко и косвено, въздействие са инструментите на *бюджетната политика*.

Натрупаните досега теоретични и приложни знания, обслужващи *бюджетната* политика, отразяват до голяма степен равнището на развитие на икономическата наука *като цяло*. Главната причина за това е, че в многообразните форми и средства за държавно въздействие върху икономиката инструментите на тази политика заемат най-голям относителен дял. Тя наистина е *само един* от многото съществени аспекти на икономическата политика и теория, но същевременно е исторически най-старата, най-експериментираната, най-невралгичната и

---

\* Върху основата на очертавания в статията подход авторът се е опитал да допринесе за доизясняване на част от формулираните отворени проблеми в: Балабанов, И. Дългосрочните инструменти на бюджетната политика в ЕС, САЩ и Япония. – В: Икономически изследвания, год. X, 2001, кн. 2, 3-45.

през цялото време оставаща най-спорната. За отделните общества и епохи бюджетната политика се е отличавала с немалко различия. Това се дължи най-вече на *специфичните* условия във всяко от тях и на исторически конкретния, предимно прагматичен подход към решаването на съответните проблеми. Той от своя страна е неизбежно повлияван, разбира се, и от наложилите се на дадения етап теоретични идеи ("Всеки човек на действието е роб на някой предишен икономист" - Кейнс). Но макар и бюджетната политика да се е реализирала твърде своеобразно в различните страни и епохи, равнището на обслужващите я знания е индикативно за състоянието на повечето основни теоретични проблеми. В частност това се отнася до фундаменталния въпрос за ролята на държавата в постигането на по-висока конкурентоспособност и стабилно икономическо развитие - обхват, насоки, средства, механизми.

Следователно изясняването на теоретичния фундамент на бюджетната политика - на концептуалните ограничения, форми и средства за ефективното й практическо осъществяване, е същевременно изясняване до голяма степен и на полиаспектните принципни граници, насоки, средства и механизми, чрез които държавата може да допринесе за развитието не само на икономиката, но и на многообразните обществени процеси. Съответно равносметката за постиженията и проблемите на знанията за бюджетната политика са до голяма степен равносметка и за ролята на държавата в обществено-икономическото развитие. Тя е централният фокус, сравнително най-активно разработваното поле за идейно-приложните рецепти на доминиралите досега теоретични школи относно *всички* социално-икономически функции на държавата. Особено около стабилизиращата й роля по отношение отклоненията в деловия цикъл нейните възможности в единство с инструментите на парично-кредитната политика са сред най-експериментиранияте.

Ето защо бюджетната политика досега остава най-широко-обхватната форма за държавното въздействие върху развитието на всяка сфера от икономическата и социалната действителност - пряко или косвено, частично или пълно, стимулиращо, неутрално или рестриктивно, относително самостоятелно и във функционално взаимодействие с останалите форми на държавната намеса. По тази причина и повечето от съществуващите теоретико-приложни проблеми, отнасящи се до държавната интервенция като цяло - "за" и "против" нея, както и отделните насоки и форми на интервенцията, всъщност са свързани с все още неизяснените докрай потенциални възможности и инструменти на бюджетната политика да въздейства позитивно върху социално-икономическото развитие. Най-вече различното интерпретиране на свързаните с тази политика проблеми са главният водораздел между различните парадигми в обществознанието и дори между отделни

социално-икономически концепции, основани върху една и съща философия. Същевременно всяка тяхна стъпка напред в разкриването на определена обективна възможност за по-продуктивно въздействие на държавата върху икономическото развитие чрез инструментите на бюджетната политика е съответна стъпка и в решаването на много-аспектния проблем за ролята на държавата. На това се дължи и водещото ѝ място във всички теоретични школи.

Нещо повече, доколкото проблематиката за нейната роля е ключова в общественото, визията за една или друга роля на държавата в различните теоретични доктрини всъщност е еквивалентна и на идеен проект за *съответен* концептуален модел стопанска дейност и общество. Ето защо всеки напредък в теоретичното осветляване на бюджетната проблематика е крачка напред и в решаването на перманентно отворения през цялата социално-икономическа история фундаментален проблем за *модела* пазарно стопанство и демократично общество, който на съответния етап може да им осигури по-ефективно и устойчиво развитие. Следователно не би било преувеличено да се твърди, че ако общественото и най-вече икономическата теория разполагаше с достатъчно добре разработена по обхват, дълбочина и адекватност система от знания, изясняващи най-важните принципи и приложни аспекти на бюджетната политика, в нея имплицитно биха се съдържали решенията и на повечето от основните проблеми на индустриалната, научно-образователната, технологичната, социалната и други политики на държавата. Затова тя си остава един от най-трудните теоретико-приложни проблемни възли, които и до днес продължават да са открити.

### **Акумулираните досега знания за бюджетната политика**

Въпреки откритите концептуално-теоретични спорове върху бюджетната политика и съответно за излъчваните в резултат от тях противоречиви практически послания, досега са се утвърдили определени знания, правила и инструменти, чрез които всяка адекватна държавна администрация вече може в известна степен да въздейства продуктивно върху икономическата активност и развитие. Те са генерирани както от основните идеи и приложните рецепти на влиятелните теоретични школи досега, така и от обобщаването на прагматично развивалите се *специфични* правила и инструменти в бюджетната практика *главно на водещите пазарни икономики*. Нарастващата през последното десетилетие унификация<sup>1</sup> на правилата и инструментите в бюджетната политика тъкмо в тези икономики, съчетана

---

<sup>1</sup> Балабанов, И. Съвременните стратегически акценти на индустриалната политика. - Икономическа мисъл, 1999, N 3, с. 15.

с относително високата им стабилност, е косвено свидетелство, че те все повече добиват качеството и значимостта на *общовалидни* принципни инструменти. С тяхна помощ днес държавните институции дори в страни с по-слабо развита икономика могат сравнително успешно да урівновесят в обхвата на финансовата си година държавния бюджет и платежния баланс, в състояние са да контролират инфлацията до поносими размери. Чрез тях също е възможно да се неутрализират и по-значителните *краткосрочни* колебания в рамките на цикъла на деловата активност. Нещо повече, по този начин се постига в съответната степен не само финансова, но като вторичен ефект - и определена политическа и социална стабилност. Или, за да се превърне днес подобна потенциална възможност в реална, е необходимо наличието *най-вече* на достатъчна политическа воля, оперативни умения и релевантност от страна на управляващия елит.

Кои са по-важните от тези практически проверени знания, правила и инструменти?<sup>2</sup>

- Предварително нека отбележим, че досега в бюджетите на повечето държави под натиска на сходни потребности исторически се е обособило едно сравнително устойчиво приходо-разходно *ядро*, съдържащо аналогични пера (статии), по които *принципните* дискусии са стихнали. Особено в най-развитите индустриални страни относителният дял на тези пера в брутният вътрешен продукт (БВП) ускорено гравитира към еднакви или близки стойности. Това са бюджетните приходи и разходи по нормалната издръжка на държавните институции от законодателната, изпълнителната и съдебната власти във връзка с изграждането и съблюдаването на конституционно-правовия ред, на външната и вътрешната държавна сигурност и резерви, на държавната и социалната инфраструктура (на първо място, комуникации), на успешната борба с природните бедствия, а в последните едно-две десетилетия и на необходимите условия за опазването и възстановяването на природната среда и равновесие. По финансирането на тези основни и общи за всяка страна функции на държавата естествено не могат да не възникват множество конкретни проблеми. Но в границите на определени, формирани от опита, практически техни стойности, които в съответното общество се приемат като нормални,

<sup>2</sup> Генерирани като повече или по-малко адекватни теоретични знания и съответно мерки за решаване на нововъзникнали кризисни проблеми в текущо-конюнктурната стопанска практика на една или повече страни, те обикновено са лансирани като общотеоретични знания. Впоследствие, при изменилите се реалности, те всъщност най-често са се оказвали едностранчиви, частни и неефективни. По тази причина нерядко са отхвърляни като изцяло погрешни, за да бъдат заменени с други, "по-адекватни" и общотеоретични. В действителност, за да се оцени реалната им стойност, е нужно да се уточни специфичната им роля и идентичност тъкмо по отношение на конкретните условия и реалности, които са ги породили, но в контекста на достатъчно развита и всеобхватна обща теория.

отбелязаните бюджетни приходни и разходни пера обикновено не пораждават принципни проблеми и спорове. Според основаните върху класическите ценности и традиция икономически школи във връзка с тази част от бюджета въобще не биха възниквали проблеми, ако тя е достатъчно икономична (минимална), така че да покрива само адекватните обективни потребности, както и ако съответните бюджетни приходи и разходи са неутрални, т.е. нито стимулират, нито ограничават свободното развитие на всички останали дейности в обществото. И действително, практиката показва, че съблюдаването на тези принципни правила благоприятства при еднакви други условия общественоекономическото развитие. Разбира се, в ретроспективен исторически план относителният обем и структура на устойчивото приходо-разходно бюджетно ядро неизбежно се е променял с еволюцията на отбелязаните основни функции и услуги, извършвани от държавата. Същевременно те несъмнено са варирали в определен диапазон съобразно различните конкретни условия на отделните стопански и политически реалности. По тази причина всяко по-обстойно компаративно историческо проследяване на *конкретните* промени в параметрите на ядрото през различните етапи на развитие и особености на отделните страни би могло да бъде източник на съществени теоретични обобщения за основната част от функциите на държавата в обществото.

- Въпреки отдавна разгърнатото се в икономическата теория оспорване на кейнсианския принцип за бюджетно въздействие върху ефективното търсене като средство за стимулиране и регулиране на стопанската дейност, много страни и до днес прилагат с успех този принцип съобразно нуждите *на конюнктурата си*. Практиката свидетелства, че той дава търсения ефект както при неправомерно пораншно допуснато (обикновено чрез цялостната социално-икономическа политика на държавата) свиване на вътрешното и/или външното търсене, така и при възникнали високоактивни салда на платежния и на външнотърговския баланс по отношение на други страни (каквито например имаше Япония към средата на 80-те години спрямо няколко развити икономики и най-вече на САЩ).

- Освен тезата за увеличаване на потребителското търсене, вкл. чрез държавни инвестиции, Кейнс обоснова и необходимостта от промени на данъчната политика в определена амплитуда, които съответно да регулират доходите, оттам склонността към потребление и инвестиции, водещи до растеж. Рецептът му не само не включва задължително балансиране на бюджета и обуздаване на инфлацията, но и ги допуска като благоприятна предпоставка на растежа. Същевременно обаче, както е известно, експанзията на държавната намеса, последвала "кейнсианската революция", беше придружена в много страни със значително обрастване с паразитно-бюрокраични функции и със

съответно обременяване на държавния бюджет с по-високи разходи. Макар и с различни нюанси помежду им, школите от "неокласическия ренесанс" направиха ревизия и теоретична крачка напред. Те акцентираха върху необходимостта от такива намаления на данъчните равнища и съответно на правителствените разходи, които *балансира*т бюджета и неутрализират източниците на инфлация. Така в съчетание със строга парично-кредитна политика, отчитаща измененията в производствените фактори, намаленията са благоприятна предпоставка за *макроикономическа стабилност и развитие*. Започналото с неоконсервативната вълна дерегулиране и съкращаване на бюджетното преразпределение на доходите (с оглед "освобождение на допълнителни ресурси за производствените фактори, обсебени от пипалообразната държава", според теорията на предлагането) на практика се осъществи чрез радикални данъчни и бюджетни *реформи*, проведени по инициатива на самата държава. Впоследствие стопанската практика действително показва, че добре обвързаният държавен бюджет, приходите в който не включват външна финансова помощ, не предвижда практически значим дефицит и чиито разходи не са източник на инфлация, в масовия случай не само е огледало (и по-точно индикатор) на стабилна икономика. Той сам представлява съществена *предпоставка* за по-нататъшна стопанска стабилност, ефективност и развитие. Следователно бюджетът благоприятства в относително най-висока степен стопанската дейност, когато не се опира при еднакви други условия на съществен кредитен ресурс от миналото или за сметка на бъдещето. Реализирането на най-важния принцип на проведените данъчни реформи - съществено редуциране на данъчното бреме и на паразитните бюджетни разходи, направи по-въздействена взаимовръзката "данъчна тежест - бюджетно преразпределение - частни инвестиции - стопанско оживление".<sup>3</sup> Днес този принцип е широко прилаган в стопанската практика.

- В съгласие с кейнсианската препоръка за гъвкаво използване на механизма за повишаване или погасяване на държавния дълг съобразно конюнктурата и оттам - за разширяване или съкращаване на ефективното търсене, държавата в съвременните условия може да допусне по-значителен държавен дефицит и дълг, съответно източник и динамика на инфлация. Досегашната практика в много страни е доказала, че в определена координация със специфичните инструменти на парично-кредитната и валутната политика подобна стъпка *води до по-високо стопанско оживление*. Такава стъпка обаче обикновено не

---

<sup>3</sup> "Емпиричните данни свидетелстват, че намаляването на данъците действително влияе на стимулите и води до увеличение на производителните обеми" (*Dornbusch, R., S. Fischer. Macroeconomics. Fifth edition. New York, McGraw-Hill Publishing Company, Inc. 1990, p. 697*).

надхвърля предела на *средносрочното* въздействие, а в повечето случаи - временните стойности на конюнктурния ефект. Или тя би могла да бъде продуктивна само в *ограничена* степен и период на прилагане, лимитирани от потенциалните възможности на конюнктурата. Но подобна политика трябва задължително да се коригира през следващите финансови години с *компенсиращи* мерки за възможно най-бързо ликвидиране на допуснатия дълг, тъй като разходите по обслужването му след определен период започват, както убедително учи стопанският опит, да надвишават постигнатия ефект.

- В разходната структура на почти всеки ефективен държавен бюджет днес фигурира обемисто перо за финансиране *на активна държавна политика на заетост* като средство за постигане не само на чисто социални, но едновременно и все по-осезаемо на *икономически* цели. Това става дори след решителното отхвърляне на кейнсианската философия за политика на "пълна заетост", свързана според автора ѝ с "пределната ефективност на капитала", а оттам по най-добрия начин - със стопанското развитие, както и след настъпилото през неоконсервативния период чувствително оттегляне на държавата от политиката на заетост.

- От средата на 70-те години от XX век в повечето развити страни се започна политика на ограничаване на *преките* субсидии от държавния бюджет в полза на *косвените* форми и средства за стимулиране на стопанската активност. Една от най-въздействащите косвени форми са вградените нормативни механизми (ускорена амортизация, данъчен кредит, данъчна ваканция и др.) за автоматично пряко реинвестиране на освободени от данъчно облагане печалби във фирмите към перспективни дейности и фактори на икономическото развитие, които са *предварително* открити като приоритети от държавата. Тази доказала ефективността си практика също продължава да се разширява и усъвършенства.

- В разходната структура на бюджетите в напредналите страни вече се утвърждава трайната тенденция към усилващо се нарастване на относителните дялове на средствата за високочначими стратегически инициативи, проекти и програми на държавно и регионално равнище с особена значимост за цялостното обществено-икономическо развитие, към създаване на институции и механизми, улесняващи социалния диалог и икономическото партньорство вътре и вън, в целенасочено *дългосрочно* повишаване качеството на човешкия капитал, в нарастване ефективността на държавните административни услуги и т.н. Всички те вече се превръщат в първостепенни съвременни фактори на икономическата ефективност, конкурентоспособност и на устойчивото развитие.

• Практическият опит, особено през последното десетилетие, показва, че провеждането на ефективна бюджетна политика посредством отбелязаните дотук общовалидни принципни знания и инструменти е възможно единствено в тясна функционална координация и взаимодопълняемост с прилагането на строга парично-кредитна дисциплина. Върху тази основа днес могат в удовлетворителна степен да се неутрализират флуктуациите на деловия цикъл, като се провежда успешна стабилизационна или антициклична политика. Обаче съчетанието между бюджетна и парично-кредитна политики би могло да даде преследвания резултат, при условие, че преди всичко се съблюдава главният принцип на монетаристката теория (т.нар. "трансисторически закон" на М. Фридмън) за регулиране в определени граници на паричната маса в съответствие с динамиката на цените и доходите. Върху същия принцип е базирано сравнително успешното прилагане на валутният съвет в България досега.

### **Отворените концептуални проблеми на бюджетната политика**

1. И все пак достатъчни ли са тези верифицирани знания и опит за провеждането на ефективна бюджетна политика в дадена страна, разбира се, при нормални (неекстремални) социално-икономически условия? Изчерпват ли те по-съществените потенциални възможности на държавата за активно въздействие чрез *бюджетните* инструменти върху обществено-икономическото развитие?

От практическа гледна точка би могло да се отговори утвърдително, ако базираните върху тези знания мерки в бюджетната политика, първо, осигуряват достатъчно *предвидими* в близък и дългосрочен хоризонт социално-икономически резултати; второ, ако резултатите могат пост-фактум да се оценят поне като удовлетворителни, ако не високоефективни. Добре известно е обаче, че за повечето страни подобна възможност е все още трудно постижима реалност. Както обобщават в учебника си по макроикономикс американските икономисти Р. Дорнбуш и С. Фишер, "влиянieto на фискалната и паричната политика върху икономиката не е напълно предсказуемо по *сроковете* на проявление и по *степента*, с която въздействат върху търсенето и предлагането".<sup>4</sup> И колкото по-дългосрочен е хоризонтът на опериране, толкова по-слаба е предсказуемостта на последиците от въздействието. Причините са много и от различно естество. Най-общата е, че натрупаните до този момент знания са все още далеч от необходимата по обхват, единност, непротиворечивост и адекватност теоретична система от принципи,

<sup>4</sup> Dornbusch, R., S. Fischer. Цит. съч., с. 27.



подходи, правила и инструменти за държавната намеса. По-непосредствената е, че опитите и съответно резултатите от изясняването на тази проблематика досега са реализирани *предимно по отделни аспекти* и за решаването обикновено на по-частни, практико-приложни задачи. Въпреки че днес се прилагат в конюнктурната стопанска практика сравнително успешно, посочените правила и инструменти в действителност са лансирани и развивани исторически постепенно (градуалистки) като *относително самостоятелни* приложни идеи на различни социално-икономически доктрини за същността и авторегулиращата роля на пазара, за мястото и функциите на държавата в обществено-икономическото развитие, за възможностите на влияние върху това развитие на гражданското общество, на гражданите и на гражданските институции, за концептуалната роля на държавния бюджет в същата насока като специфична (бюджетна) философия, относителен обем, основни задачи, структура. Всяка от тези доктрини обикновено от своя отправна гледна точка, по свой методологически подход и начин интерпретира съответните обществено-икономически проблеми, поради което различието им е естествено. Същевременно всяка от тях е нахлувала в теоретичното и деловото пространство с претенцията за достатъчно обхватна и вярна всеобща теория, чиито рецепти и инструменти биха решили възможно най-добре възловите проблеми не само на *конюнктурното*, но и на *дългосрочното* развитие.

И действително, дискусиите в икономическата теория досега относно възможностите за ефективно въздействие на държавата върху стопанския и обществения живот посредством потенциала на бюджетните инструменти обикновено обхващат и са третирали еднакво интензивно *повечето* нейни аспекти и хоризонти - от най-непосредствените и текущо-конюнктурните до по-дългосрочните със стратегически прицел. Но въпреки сложността и противоречивостта както на краткосрочните аспекти и проблеми (предимно на позитивистична плоскост), така и особено на свързаните с дългосрочните потенциални възможности за държавното въздействие, те обикновено не са отграничавани като проблеми с различна специфика. Дори философията и приложните идеи на онези школи, които допускат мерки за неутрализиране само на отклоненията в деловия цикъл, всъщност защитават убеждението, че така ще се постигне и в *дългосрочен* хоризонт най-добър ефект за икономическото развитие. Например, когато монетаристката доктрина адресира приложните си предписания главно към постигането на финансова дисциплина и стабилност, тя предполага хипотезата за осигуряване *тъкмо по този начин* на желаната *икономическа* стабилност и развитие в дългосрочен план. Или в икономическата теория досега кратко- и дългосрочното развитие обикновено са третирани като един и същ проблем, поради което и

приложните им рецепти по презумпция са мерки за решаването на *всичките* му аспекти.

В резултат никоя теоретична школа и концепция досега не е успявала да намери достатъчно обхватни и удовлетворителни принципни решения на *основните* краткосрочни и особено на *дългосрочните* проблеми на развитието. Както отбелязахме, обяснението е и в специфичния исторически начин за възникването им, и в специфичния теоретико-методологически подход към едните и другите аспекти на развитието. Всяка от тези теоретични концепции в действителност е възниквала като повече или по-малко адекватна реакция на поетапни кризисни състояния, в които е навлиerala пазарната икономика и общество през различните стъпала и конкретни условия на своето развитие. Но практиката е отсявала (съответно коригирайки) само отделни фрагменти от тях като относително подходящи решения на част от проблемите. Ето защо наложилите се днес позитивни знания и инструменти представляват повече или по-малко *еклектична* мозайка от отделни приложни алгоритми на различните школи и концепции, които нерядко дори взаимно се изключват. Те всъщност са своеобразни концептуални анклавни от разнoаспектни и разнородни инструменти за решаването предимно на *по-частни* текущи практически проблеми във всяка икономика, но не и на цялостното ѝ ефективно функциониране и развитие. И като теоретично постижение, и като приложен инструментариум те остават далеч от вътрешно взаимната и в т. ч. проактивна (причинна) обусловеност и субординираност на стопанските процеси като единен организъм, без което е невъзможно генерирането на необходимата система от знания. Или верният спрямо практическите нужди отговор на съвременните предизвикателства изисква един достатъчно комплексен и холистичен подход от страна на обществознанието.

Следователно и за икономическата теория, и за принципните знания върху бюджетната практика и политика в частност, действително би могло да се изтъкне една обобщаваща констатация. Те все още са повече фрагментарни постижения, отколкото единна, добре развита и обхватна теоретична система, която е разкрила *всички по-съществени* потенциални възможности и средства за ефективна намеса на държавата в стопанския живот. Главно по тази причина въпросът за нейната принципна роля в постигането на по-висока ефективност и социално-икономически напредък на дадена страна в *дългосрочен* хоризонт продължава да е сред най-неизяснените и теоретично спорните проблеми на обществознанието. Разбира се, една от съществените причини за това е и твърде дълго доминираният концептуален скептицизъм и nihilизъм относно обективните възможности за държавна намеса на някои от най-влиятелните икономически школи

досега. Ето защо днес в теорията и практиката на бюджетната политика, а същевременно и на цялата икономическа теория, продължават да са *открити* редица съществени проблеми от концептуален и от специфичен за конкретните условия във всяка страна характер. Сравнително най-малко те са свързани с *краткосрочните* възможности и средства за позитивно въздействие чрез държавния бюджет върху стопанската активност *в рамките на отделната финансова година*, където главното в принципен и приложен план е задоволително изяснено. (Отделен е въпросът, че без удовлетворителното изясняване на концептуалните проблеми на дългосрочното развитие, вземаните в краткосрочен план бюджетни решения в крайна сметка съществено се разминават с очакваните ефекти в по-дълъг период. Освен това, както беше посочено, първостепенно оперативното условие е наличието на адекватна, а не на симулативно-синекурна политическа власт. Отбелязаното с особена актуалност важи за *нестабилните икономики в преход* и за реформиращите ги политически власти, каквато е българската икономика и реформиращата я политическа власт.) Но поради ускоряващата се глобална интеграция откритите проблеми се отнасят нарастващо до *дългосрочните* активни възможности на държавата и особено до онези, които имат *стратегическа* значимост за развитието. Ето защо е нужно специално да се отбележи, че по-нататък се маркират само откритите проблеми, свързани с по-значимите *принципни* възможности и инструменти на държавата, които са предимно с *дългосрочен* и имат в по-голяма степен *стратегически* характер. Краткосрочните аспекти, проблеми и инструменти на държавното въздействие чрез бюджетната политика са засегнати *само* доколкото са *неделима* функционална част от дългосрочните. (Такъв например е първият недоизяснен аспект, с който започваме формулирането на проблемите).

2. Кои са по-важните *открити* проблеми на бюджетната политика в рамките на така приетото ограничение?

- Най-съществените *краткосрочни* аспекти, които са *неотделими* от проблемите на дългосрочното развитие и които с глобализацията дори ще се усложняват, са породени предимно от външни политически и финансови въздействия. Това са трудно предвидимите и отразяеми шокове, произтичащи от ускорено променящата се външна среда. Задоволителното решаване на тези проблеми обаче ще става *едва след* добиването на необходимите знания, технологични средства и политическа воля за над-национално ефективно регламентиране и урегулиране на всички търговско-икономически процеси в глобалната икономика, т. е. когато стане възможна *своевременната* адекватна реакция и предвидимост на резултатите от използваните инструменти в интегриращата се глобална среда. Практически това означава наличие

на реални възможности за изграждането на единна наднационална правно-институционална и информационно-оперативна система, съответстваща на степента на глобализация. Освен подпомагането на адекватната реакция от всички страни, корпоративни партньори и отделни фирми системата трябва също да осигурява тяхната равнопоставеност в конкуренцията, както и да ограничава до минимум деструктивната роля в глобалната икономика на спекулативния капитал.

- С разполагаемите днес знания и инструменти в областта на бюджетната и парично-кредитната политика действително е възможно да се постигне практически задоволителна финансова стабилност, а при определени условия и краткосрочно стопанско оживление. Досегашната практика наистина показва, че необремененият с паразитно-бюрокрачни разходи и със значими дългове към миналото и бъдещето балансиран държавен бюджет е благоприятна *предпоставка* за финансова стабилност и икономически растеж. Световната практика обаче показва също, че това е необходимо, но *недостатъчно* условие за постигането на устойчиво стопанско развитие. Главната причина е, че все още не са изяснени по-съществените възможности, форми и средства за въздействие на данъчната, разходно-бюджетната и парично-кредитната политика върху икономическото развитие в *дългосрочен* план. Сред бюджетните прерогативи на държавата теорията още не е разкрила по-съществените потенциални възможности, условия, фактори и средства, които водят не само до финансова стабилност, но и до удовлетворително социално-икономическо развитие в *дългосрочен* план. Или не са изяснени потенциалните възможности и принципните условия за осигуряване на единна взаимовръзка и безконфликтно провеждане на традиционната стабилизационна политика и същевременно политика на дългосрочен балансиран обществено-икономически растеж в конкретните условия на всяка страна; на такава данъчна, бюджетно-разходна и лихвено-кредитна политика, която води до нужната текуща и едновременно *перспективна* микро- и макроикономическа конкурентоспособност.

- Големият открит въпрос, свързан с провеждането на ефективна бюджетна политика по отношение на икономическото развитие, е за относителните принципни граници, насоки и форми на *бюджетното преразпределение* на доходите. От практико-приложна гледна точка проблемът може да се формулира по следния начин: съществуват ли общовалидни (принципни) ограничения за относителния дял на държавния бюджет в БВП, съблюдаването на които с достатъчна надеждност води до по-висока икономическа активност и развитие, или напипването на такава взаимовръзка може да става винаги само като щастливо прагматично решение в отделната страна? Кои са най-ефикасните форми, ограничения и средства за *бюджетно* въздействие

от държавата върху стопанската дейност, благодарение на които последната функционира без допускане на значими флуктуации и равнища на инфлация, без "прегряване" и "охлаждане"? Теорията досега не е отговорила на тези въпроси.

- Дори само в кратко- и средносрочен хоризонт все още е невъзможно да се предвиди с *достатъчна определеност* резултатът от въздействието върху стопанската активност и ефективност на всяко съществено намаление (увеличение) на *данъчната тежест* и съответно на *преките доходи*. Не са разкрити концептуалните ограничения (параметри), в които устойчиво се проявява, изменя и става достатъчно предвидима *взаимовръзката* относително равнище и структура на *брутната данъчна тежест* - съответно относително равнище на *бюджетните разходи* - съответно относително равнище на корпоративните и индивидуалните *доходи* - обем на инвестициите - по-висока икономическа динамика. Не е ясно как да се постигне желаната относителна устойчивост и същевременно гъвкавост и предвидимост от приложението на бюджетните и данъчните закони, за което пледира М. Фридмън.

- И днес продължава да е отворен проблемът за разкриване на относителната величина на акумулираните и изразходваните средства от бюджета, необходима за поддържане на такава *политика на заетост*, която е не само пряк фактор на *икономическата* ефективност, конкурентоспособност и развитие, но едновременно с това и фактор на *социалната* стабилност и развитие. По-конкретно това е проблемът за разкриването на оптималните ограничения и параметри (коридора) на взаимовръзката между бюджетните дялови разходи за поддържането на такива относителни равнища на заетост (респ. безработица), които водят до по-висока *икономическа* динамика, а оттам и до *социален* мир, *социална* стабилност и развитие, вместо до социално напрежение и конфликти.

- Нерешени остават концептуалните проблеми за принципните насоки и правила на *структурирането* на държавния бюджет, съответстващи на потенциалните му обективни възможности за ефективно въздействие върху социално-икономическото развитие - съотносителен обем на разходите и обхват на съответните национални програми, насочени към пряко и косвено развитие на факторите на производството, на инфраструктурата, за издръжка на политическата власт и управление, за социално подпомагане и развитие, за опазване на околната среда и поддържане на природното равновесие...

- Все още не са изяснени възможностите и обхватът на държавните инициативи, финансирани от бюджета, за *изпреварващо* осигуряване на необходимите политически, институционални и социални предпоставки и условия за *развитието на гражданското общество* като специфична благоприятна среда на стопанската дейност, както и на институционал-

ните механизми за градивен демократичен диалог между него и държавните институции при изработването и контрола върху изпълнението на важни за стратегическото социално-икономическо развитие политически решения.

- Известно е, че особено през последното десетилетие като ключов фактор на общественно-икономическото развитие в индустриалните страни започна да се налага *по-високото качество на човешкия капитал*.<sup>5</sup> В тях все по-широко навлиза практиката на бюджетно (паралелно с фирменото) финансиране на образованието и науката посредством съответни *национални* програми за развитие. От гледна точка на икономическата целесъобразност обаче съществуват ли и кои са оптималните принципни граници между бюджетното и останалите форми за финансиране на *целенасочено изпреварващото* развитие на човешкия капитал; в комплекс с какви други инициативи на държавата би могъл най-добре да се усъвършенства този капитал като решаващ фактор на стабилното общественно-икономическо развитие - тези въпроси също остават отворени.

- Не е разкрита и подаващата се на нарастващо ефективно реализиране взаимовръзка между относителната величина на бюджетните разходи около прилагането на определен инструмент за въздействие от държавата с ефекта от това въздействие. Или проблемите за постигане на *по-високо качество и ефективност на държавната намеса* при определено равнище на бюджетната ѝ издръжка остават открити.

- Не е изяснена потенциалната сила (и съответно разликата) на въздействие между различните видове бюджетно-финансови инструменти, както и между бюджетно-финансови, икономически, политически, граждански, законодателни, институционални и административни възможности и инструменти с оглед постигането на единна взаимовръзка, оптимално структуриране и най-мощното им комплексно въздействие върху общественно-икономическото развитие.

- Не са разкрити принципните граници, моделите и механизмите на проактивната взаимозависимост и съответно *предвидимото* изменение между основните макроикономически показатели под влияние на едно или друго *бюджетно* въздействие от страна на държавата върху общественно-икономическото развитие за нуждите на дългосрочното сценарно прогнозиране и програмиране.

- Недостатъчни са от практико-приложна гледна точка знанията за необходимото разделение, функционалното взаимодействие и последващия

---

<sup>5</sup> "Като източник на растежа на американската икономика...физическият капитал играе важна роля. Но ролята на *човешкия капитал* е ключова." (*Dornbusch, R., S. Fischer.* Цит. съч., с. 739.)

контрол между различните институции, от което съществено зависи *качеството* на държавната намеса, както и за адекватните субекти, координация и оптимизация на финансирането и усъвършенстването на информационната, аналитичната, организационната и апостериорната контролно-регулативна дейности в обществото като специфична инфраструктура на общественоеикономическото развитие, от чиято характеристика днес и нарастващо в бъдеще ще зависи неговата динамика.

Не е трудно да се забележи, че всички тези отворени проблеми на бюджетната практика и политика наистина са само специфичен аспект на по-широкия фундаментален въпрос за ролята на държавната интервенция в стопанския живот - наред с проверените вече възможности и средства за позитивно *краткосрочно* въздействие от държавата върху стопанските процеси *да има или въобще да няма* нейна намеса чрез съответни инструменти с *дългосрочен* прицел; ако има - в какви насоки, форми и средства. По какъв технологичен начин държавата би могла най-добре да въздейства върху *дългосрочното* общественоекономическо развитие, без поне да се допускат значими флуктуации и инфлация, без "прегриване" и "охлаждане". При недостатъчна изясненост на тази проблематика критичните прагове на "прегриването" и "охлаждането" на икономиката не могат да се прогнозират достоверно с оглед предприемането на *превантивни* мерки. Още по-малко е възможно с достатъчна надеждност *да се програмира предварително* постигането на високоефективно, балансирано и устойчиво развитие, в което да не се допускат социално непоносими равнища на безработица, бедност, граждански напрежения, конфликти и увреждания на околната среда. Обратно, тъй като все още не са разкрити в удовлетворителна степен общите насоки, ограничения и средства за *дългосрочно* въздействие от държавата върху стопанското и общественото развитие, съответно не е напълно изяснен и специфичният потенциал на *бюджетната* политика в решаването на същите проблеми. Следователно практически задоволителното изясняване и на общите, и на специфичните бюджетни проблеми е невъзможно извън тясната им взаимоотнообвързаност и обусловеност. Тъкмо тази неделимост подсказва главното изискване, на което трябва да отговаря един по-продуктивен методически подход за изясняване на откритите проблеми.

### **Методическият подход в качествено новите реалности**

Две са *основните причини* за продължаващата отвореност на очертаните дотук проблеми.

Едната, както беше отбелязано, произтича от твърде дълго доминирания - въпреки продължителните теоретични полемики и четиридесетгодишния кейнсиански пробив в практиката - теоретичен

нихилизъм на /нео/класическите школи относно обективните възможности за ефективна държавна намеса. Според *крайната* философия, подхранваща този нихилизъм, пазарът в съчетание с политиката "laissez - faire" трябва да е единственият *обективен* регулатор на стопанската дейност в микро- и макромасщаб не само досега. Той и в бъдеще е нужно да остане единственият, тъй като *активната* държавна намеса според същата философия е повече вредна, отколкото полезна. Следователно предубежденията на тази философия съществено са допринесли за също недостатъчната активност на икономическата наука по разкриване на потенциалните възможности и подходящите инструменти на едно по-ефективно държавно въздействие в дългосрочна перспектива.

Другата причина е практически единственият и до днес методологически път, по който първоначално се е формирало и впоследствие разширявало теоретичното познание относно националната и световната икономика – анализ, индуктивно обобщаване и теоретично интерпретиране *главно* на отделните конкретни аспекти, процеси и явления от вече протеклото развитие на стопанската действителност. В резултат получените знания представляват повече фрагментни и конкретни, отколкото достатъчно обхватни принципни истини, повече едноаспектни и апостериорни, отколкото комплексно-системни и *изпреварващи* развитието знания, върху чиято основа могат да се правят достоверни прогнози и да се реагира адекватно. Разбира се, този конкретно-индуктивен подход винаги ще си остане незаменимата първа фаза на познанието. Но по отношение на ускорено развиващите се през последните 1-2 десетилетия качествено нови реалности в най-напредналите страни, а след тях и в целия свят, тази фаза далеч не е достатъчна. Досега постиганите в границите на нейните възможности знания, в т. ч. съответно формираните върху нейна основа парадигми, могат все по-малко да обяснят новонастъпващите радикални промени в глобалното обществено-икономическо развитие и още по-малко ефективно да ги обслужват.

В новите глобализиращи се реалности стопанските процеси стават все по-широко функционално взаимосвързани, по-единни и по-динамични. В подобна среда постигането от всяка страна на необходимата й макро-икономическа ефективност и конкурентоспособност по принцип е възможно само след удовлетворяването на две много съществени взаимосвързани условия: *своевременно (т. е. изпреварващо) идентифициране* и адекватна *реакция* на усложняващо-ускоряващите се процеси в новите реалности. (Защото единствено в такъв случай съответната страна би могла да извърши необходимата *навременна* подготовка и адекватно да реагира *в настоящето* спрямо настъпващите нови промени *в бъдещето*.) Удовлетворяването на двете условия по-конкретно изисква: първо,



извършването на необходимите мащабни проучвания за състоянието и тенденциите в развитието на световния пазар по основни профили и равнища на конкурентоспособност - до момента и за очакваните им по-съществени изменения в обозримо бъдеще; второ, разкриването на най-добрите в динамичния контекст на този пазар дългосрочни възможности за развитие на съответната национална икономика; трето, подбирането на най-ефикасните тактически подходи, последователност и технически инструменти за пълноценно оползотворяване на нововъзникващите пред съответната страна потенциални възможности за конкурентоспособно развитие.

Ненужно е да се доказва, че водещата и решаваща роля по адекватната реакция на дадена страна към настъпващите промени и предизвикателства принадлежи на държавната институция. Доколкото е насочена предимно към постигане и поддържане с присъщите ѝ средства на по-висока икономическа конкурентоспособност, тази роля по-нататък включва изпълнението върху основата на *бюджетното* финансиране на следните основни задачи:

- своевременно разкриване в динамичното състояние и тенденции на световния пазар на най-перспективните профили стопанска дейност, които съдържат специфични предимства за страната, водят в обозрима перспектива до по-добра капиталова възвращаемост и съответно до по-висока макро-конкурентоспособност. Следователно тъкмо тяхното приоритетно развитие в единство с необходимата им инфраструктура ще бъде централният фокус, стратегическият акцент на активното държавно въздействие;

- изработване и постоянно актуализиране на комплексна стратегия за националното обществено-икономическо развитие върху основата на пълноценно оползотворяване на най-добрите потенциални възможности пред страната, разкривани от перспективните стопански профили;

- навременна подготовка в настоящето и последователно създаване на всички благоприятстващи предпоставки, условия (среда) и фактори на перспективните стопански профили и за адекватната им многостранна инфраструктура;

- активно (т. е. творчески, чрез иновативни решения) регулиране съобразно новоизменящите се реалности на националното обществено-икономическо развитие с подходящите ефективни инструменти и институционално-организационни механизми, присъщи на държавата.

Естествено успешното реализиране на тези задачи зависи, на първо място, *от съответното организиране, финансиране и извършване на широк масив от комплексни изследвания, както и от осигуряването на достатъчно надеждни алгоритми и технически средства за реалистично мегапрогнозиране и стратегическо програмиране на националното социално-икономическо развитие.*

Колкото по-интензивно се разгръщат процесите на взаимозависимост и интегриране в глобален мащаб, толкова по-широк, по-близък до пълния обхват на цялата мегареалност трябва да е масивът. Следователно толкова по-целенасочено организирани и финансирани *от държавата* трябва да са съответните научни изследвания за придобиване на нужните знания за *изпреварващо* прогнозиране, а след това и за реагиране на новите предизвикателства.

Как могат да се добият те?

От формална гледна точка най-обещаващият подход би трябвало да бъде най-широкообхватният – изследване, изясняване, обобщаване и принципно (теоретично) осмисляне на проактивната връзка между провежданата икономическа, в т. ч. бюджетна, политика на държавата и развитието на икономиката за достатъчно дълъг период във възможно най-голям брой страни. Освен извличането на възможните поуки от допусканите грешки и провали подходът би позволил открояването, обобщаването и осмислянето на доказано полезните практики, на първо място, в онези страни, които са решавали сходни проблеми с приблизително еднакви подходи и инструменти и особено постигналите в резултат трайно, динамично и стабилно конкурентоспособно развитие (като Япония и Германия след 50-те години на XX век). Обобщаването и осмислянето става все по-наложително и поради обстоятелството, че в ускорено интегриращата и глоболизиращата се световна стопанско-политическа среда, където ефективността и конкурентоспособността също се глоболизират, националните икономики на все повече страни са принудени да отчитат едни и същи (общи) императиви, да си служат с едни и същи, вече проверени в практиката на водещите страни полезни инструменти. Такъв подход би подпомогнал разкриването на общозначимите характеристики, тенденции и дори закономерности в развитието на стопанската дейност и на катализираните го ефективни форми на държавното въздействие в планетарен мащаб. Върху тази основа по-нататък по-достоверно биха могли да се *прогнозират* настъпващите нови основни промени като първа необходима фаза за съвременната подготовка и използването на адекватните инструменти на държавата за позитивно въздействие върху последващото обществено-икономическо развитие.

В действителност обаче подобен подход не само би бил изключително трудоемък и скъп, но поне засега, и нереалистичен. Дори и да е осъзнат като напълно безалтернативен, осъществяването му на този етап и в национален, и в по-широк наднационален обхват е невъзможно поради все още непреодолими проблеми от информационно, координационно, организационно, институционално, чисто научно и финансово естество.

На сегашния етап по-прагматичният, много по-икономичният и същевременно не по-малко надеждният методически подход за придобиване на необходимите знания за *изпреварващо реагиране* е изследването, обобщаването за достатъчно продължителен период и теоретичното осмисляне на комплексната икономическа политика на държавата главно в *най-развитите* страни, в т. ч. и на бюджетната им политика. Изследването, обобщаването и адекватното теоретично осмисляне на дълготрайните изменения (тенденции) в комплексните социално-икономически инициативи на държавата, съдействащи за техния напредък, може до голяма степен да допринесе за изясняването на *принципния проблем* за най-важните насоки, граници и инструменти на ефективното държавно въздействие върху *перспективното* развитие в която и да е друга страна. *Какви са по-съществените аргументи в полза на подобен подход?*

Икономическата политика на държавата в дадена страна, насочена към своевременна реакция на глобалните предизвикателства, наистина е винаги с *конкретен* характер и се осъществява в *специфични* за страната стопанско-политически реалности. С активната държавна помощ националната икономика се стреми да развие преди всичко онези *базови* качествено-структурни и ефективни характеристики, които съответстват на глобалните конкурентни стандарти и на прогресивните качествено-структурни тенденции в световната икономика. Ето защо, макар и конкретни за съответната страна, перспективните насоки и инструменти на държавните инициативи като евентуална адекватна реакция на историческите предизвикателства не могат да не кореспондират с доминиращите качествени характеристики и тенденции в развитието на световната икономика.

*Определящите* качествено-структурни тенденции в развитието на световната икономика и съдържащите се в тях конкурентни стандарти (като практически израз на предизвикателствата пред развитието на всяка страна) обаче са в най-голяма степен функция от основните характеристики на *водещите икономики*. Тъкмо те и най-вече *доминиращите* им стопански дейности имат *определяща* роля по отношение основните насоки на развитие и конкурентната ефективност в либерализиращите се световни икономически процеси. Следователно основните качествено-структурни характеристики, конкурентните стандарти и тенденции в икономиките на най-напредналите страни имат съществен индикативен потенциал за разкриването на магистралните структурни тенденции, конкурентните равнища и решаващите фактори на ефективността в световната икономика. Аналогична индикативна сила имат и обобщените характеристики на държавните инициативи и инструменти, съдействали за развитието на напредналите икономики. Макар и винаги конкретни, обобщените характеристики на инициативите,

инструментите и резултатите от икономическата политика на *водещите* страни не само са органично свързани с основните прогресивни насоки за развитието на стопанската дейност в мегаобхват. Те могат да предскажат до голяма степен развитието на най-важните адекватни инструменти на ефективното държавно въздействие в качествено новите реалности, които ще настъпят в глоболизиращите се условия. Ето защо изследването и обобщаването в по-продължителен исторически период на ролята на държавата в тях и особено на съществените ѝ качествени промени напоследък, позволява до голяма степен да се *прогнозират* и ново-настъпващите в обозрим хоризонт промени както в икономиката, така и в икономическата роля на държавата.

*Още по-голяма индикативност притежават обаче най-високо-ефективните стопански профили във водещите икономики.* Първо, защото днес те предопределят и подсказват в практически достатъчна степен главните насоки и характеристики, по които *утре* ще се развие *цялата стопанска дейност* на самите водещи икономики в новите реалности, а впоследствие и в останалите страни на света; второ, защото предимно тези икономики и, разбира се, на първо място, постиженията на най-добрите им фирми налагат и разширяват с *активното партньорство на държавата* конкурентните стандарти в глоболизиращата се световна икономика. Главно това обстоятелство налага необходимостта феноменът на високо-ефективните стопански профили и качествено-структурните измерения на тяхната икономика заедно със съпътстващия ги етатистки опит да бъдат непрекъснато анализирани, обобщавани и осмисляни като основни ориентири и насоки за формирането на адекватна стратегия за перспективното развитие на *всяка* икономика, дори напреднала. Що се отнася до всички относително изоставащи икономики, /не/реализирането на тази необходимост *като първа съществена крачка* към изработването на адекватна стратегия има фаталната значимост на Шекспировия въпрос “да бъдеш или да не бъдеш” реален факт в качествено новия свят.

18.III.2002 г.