

МАКРОИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА: ПРАВИЛА СРЕЩУ ДИСКРЕЦИЯ

Дискутирани са принципните основи на макроикономическата политика. Проследено е развитието на идеите по формирането на макроикономическата политика и по-специално на цикличния преход от спазване на твърдо установени правила към дискреция¹ и обратно, към ограничаване на свободата при формиране на макроикономически въздействия. Приведени са основания за плюсовете и минусите на дискрецията пред управлението въз основа на строго формулирани правила. Особено внимание е отделено на българската практика и традиция. Доказва се, че българският управленски елит не е съумявал исторически да се възползва от възможностите на дискреционното управление и като правило е злоупотребявал (съзнателно или не) с правото на по-голяма управленска свобода. Обратно, когато макроикономическото управление е трябвало да се съобразява с конкретни императивни ограничения, резултатите са били предимно положителни. Българската практика потвърждава теоретичния резултат, че загубите от лошо провеждана дискреционна макроикономическа политика в национален мащаб са много по-големи, отколкото ползата от евентуално добре формулирана и следвана политика. В резултат от проведен анализ са формулирани конкретни предложения, в които основната идея е придържане към ясно определени правила на фискалната политика и концентриране усилията на държавата към изграждането и функционирането на адекватни пазарни институции.

JEL: E6; E61; E66

Развитие на идеите

До икономическата криза от края на 20-те и началото на 30-те години на XX в. световната икономика се управлява в съответствие с ясно изразени правила на поведение. Те включват най-общо придържане към златния стандарт при провеждане на монетарна политика и съблюдаване на бюджетно равновесие при фискалната политика. Изключенията от общото правило са свързани с рязко нарастване на непроизводителните разходи, т.е. при продължителни военни действия. Такава е ситуацията у нас към началото на войните от 1912 г.

Световната икономическа криза налага революционна промяна във възгледите за макроикономическо управление и формира първия пробив в по-категоричното селективно приемане на дискрецията. В търсене на

¹ Понятието "дискреция" съответства на английското "discretion", с буквален превод "...2. свобода на действие, лична преценка/усмотрение" (Ранкова, М. и др. Английско-български речник. Т. I, С., 1987, с. 247).

ефективни варианти за антициклична политика J. Keynes предлага и налага принципа на активно провеждана бюджетна политика. Бюджетното равновесие престава да е императив за правителствата в мирни условия, които започват да използват лостовете на фискалната политика за стимулиране на устойчив и последователен икономически растеж.

Проблемът за избор на варианти на макроикономическо управление се изостря особено силно след краха на златно-доларовия стандарт в началото на 70-те години на XX век. Бретън-Уудската система от 1944 г., положила основите и началото на МВФ, съумява да поддържа относителни устойчиви международни финанси и валутни съотношения въз основа на златното покритие на националните валути. С повсеместния отказ от златно-доларовия стандарт се разбива второто основно препятствие по пътя към утвърждаването на дискрецията – свобода на провеждането на независима и неограничавана монетарна политика.

Отделните страни получават възможност да оперират сравнително свободно с разполагаемите макроикономически инструменти за управление. Свиват се ориентирите на твърдата макроикономическа политика. Бюджетният дефицит и държавният дълг престават да бъдат страшилища за политиците, които откриват неограничените възможности на печатането на пари и регулирането на паричното обръщение. Настъпва епохата на монетаристите, действащи по принципа *“Който управлява парите, той управлява всичко.”*²

Отпадането на оковите на бюджетното равновесие и на златото разширява рязко свободата на макроикономическия и политическия елит при управлението на икономиката и обществото. Дисциплината отстъпва на фантазията, бюджетно-финансовият контрол – на лековатото популистките идеи и корумпиращата се бюрократщина.

Свободата на използване на макроикономическите лостове на управление подсилва разделението на света. По-добре организирани (и по-богати) общества съумяват да наложат ефективни мерки за контрол на управленския елит и променените условия индуцират положителни резултати. В другата част на света, където доминира слабата финансова дисциплина и контрол и където традициите предполагат превес на диктаторския стил на управление, настъпва маргинализация. Зачестяват военните конфликти, финансирани от несдържано печатане на пари и повсеместно обедняване на населението, а инфлацията придобива неподозирани мащаби дори в условия на отсъствие на военни конфликти. В условията на България например се оценява, че през изключително тежките и катастрофални за страната военни и следвоенни 1912-1923 години

² Аналогично, анализирайки исторически политическите борби около БНБ, Р. Аврамов заключава, че *“... който контролира централната банка, контролира и държавата”* (Аврамов, Р. Неосъщественният консервативен манифест в България. - В: Бочев, Ст. Капитализмът в България. Фондация “БНК”, 1998, с. 44).

пазарните цени се увеличават с 30.5 пъти, докато за мирните години на прехода към пазарна икономика в последното десетилетие на XX в. те са нараснали с повече от 2100 пъти! Краят на XX в. е и период на рекордно регистрирани инфлационни равнища в различни части на света (например Латинска Америка, Югославия).

Като правило промяната на условията в икономиката се свързва с разклащане на устоите на управлението. Принципите са с дългосрочно действие, но конкретният метод и стил на управление е преходен. След еуфорията на *“свободното управление”* идва времето на преосмисляне и на търсене на контрамерки за стабилизация. Настъпва диференциация на инструментите за управление – устойчивите икономики, които са изработили достатъчно ефективни инструменти за контрол, използват добре премерените възможности за дискреционно управление, докато за другата част на света остава по-подходящо управление, основано на правила.

Пристрастията към дискреция при макроикономическото управление са подходящо теоретично обосновани. През 1977 г. J. Meade (близък приятел и съидейник на J. Keynes) е удостоен с Нобелова награда за икономически науки *“за оригинален принос в теорията за международната търговия и теорията за движението на международния капитал”*. В своите основни трудове той формулира достатъчно широко три основни цели на макроикономическата политика:³ 1. Максимална възможна заетост; 2. Приемливо равнище на инфлация; 3. Баланс на външноплатежните отношения. В съответствие с *правилото на Tinbergen*, според което за всяка цел на икономическата политика трябва да има отделно действие като неин елемент, J. Meade формулира три вида свързана икономическа политика: *първо*, максималната заетост предполага подходящо провеждана монетарна и фискална политика, които да подчинят паричното предлагане, данъчното натоварване и държавните спестявания към цялостно и рационално използване на вътрешните финансови ресурси; *второ*, контрол и регулиране на работните заплати в съответствие с производителността на труда за осигуряване на приемлива инфлация; *трето*, контрол и регулиране на валутните обменни курсове с оглед стимулиране конкурентоспособността на экспортната продукция и недопускане на дефицит в платежния баланс. Цялостната икономическа философия на J. Meade предполага и изисква дискреция за почти всяка една специфична макроикономическа политика.

M. Friedman - друг влиятелен икономист от 70-те години, се придържа твърдо към либерална философия за ненамеса на държавата в икономиката. Тази позиция се съгласува с т.нар. доктрина за *“най-малката намеса”*, която съжителства с *“... широко разпространената вяра, че най-добрата макроикономическа политика е да не се прави нищо, или да се следва*

³ McCarty, M. The Nobel Laureates. McGraw-Hill, 2000, p. 290.

негъвкаво монетарно правило, което е почти едно и също.⁴ По сполучливата оценка на F. von Hayek доктрината *“не е аргумент да не се прави нищо, а е по-скоро аргумент да се прави малко и то да се прави постепенно”*. Въпреки че е активен привърженик на монетарната икономическа теория, той достига твърдо до извода, че *“... фискалната политика няма да работи и активната монетарна политика ще влоши бизнес-цикъла и ще увеличи инфлацията”*.⁵

Анализът на Friedman води до извода, че монетарната политика като дискреция се свързва твърде често с нежелани и неблагоприятни резултати най-вече поради обстоятелството, че съществуват продължителни и многобройни лагове между текущите икономически проблеми, от една страна, и момента, в който промененото парично предлагане въздейства върху икономическите процеси, от друга. Разграничават се три подобни лага: 1. Централната банка се нуждае от време, за да идентифицира истинските икономически проблеми; 2. Реалната промяна на паричното предлагане предполага определена времева отдалеченост от момента на вземане на конкретното решение; 3. Влиянието на каквато и да е промяна на паричното предлагане върху реалните икономически процеси също изисква времево разстояние. В добавка практиката показва, че дисперсията около точността и адекватността на решенията е прекалено голяма. В резултат монетарната политика не доказва очакваната и желана ефективност. Нерядко приеманите решения вече не съответстват на конкретната ситуация към момента, в който те са в състояние да окажат реално въздействие.

Осмислянето на практиката по провеждането на монетарна политика в крайна сметка резултира във формулирането на широко известното правило за фиксирано увеличаване на паричното предлагане дори и за устойчиви и водещи в световен мащаб икономики. Friedman апелира за *“връзване на ръцете на централните банкери”* и придържане към ежегоден прираст на паричното предлагане в рамките на 3-5%.

Предположенията и предложенията на M. Friedman се подкрепят аналитично по-късно от школата на рационалните очаквания. При използване на иконометрични техники най-яркият представител на това теоретично течение R. Lucas доказва, че монетарната политика *“... е неефективна като инструмент за увеличаване и стабилизиране на икономическата*

⁴ Hahn, F., R. Solow. A Critical Essay on Modern Macroeconomic Theory. The MIT Press, 1997, p. 150. M. Friedman е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1976 г., а R. Solow – за 1987 г.; *“Държавата нощна стража”* е друга крилата фраза с вековна давност, определяща функциите на държавата (Шумпетер, Й. История на икономическия анализ. Т. II. С., “Прозорец”, 2001, с. 43).

⁵ Блаут, М. Големите икономисти след Кейнс. В. Търново, “Абагар”, 1998, с. 299; Pressman, St. Fifty Major Economists. Routledge, 1999, 158 p.; F. von Hayek е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1974 г.

активност”. Тя може да стабилизира единствено дългосрочния ценови тренд и затова би могла да бъде използвана. Отговорът на школата на рационалните очаквания е категорично отрицателен и за възможността да бъдат програмирани и изгладени краткосрочните колебания чрез прилагане на дискреционни решения.⁶

R. Lucas не спира до констатациите, а продължава по-нататък към формулиране на конкретни принципни препоръки при изработването на макроикономическа политика. По-специално тази политика би трябвало да е предвидима, така че, първо, да намали максимално несигурността на населението и икономическите агенти относно поведението на управленския елит и бъдещето на управленските въздействия и второ, да редуцира неефективността на макроикономическото управление, свързана с допускането на прекалено скъпи управленски грешки.

Последователите на школата на рационалните очаквания подлагат на остри съмнения ползата от провеждането на мащабна дискреционна макроикономическа политика и застъпват тезата, че рационалният отговор на икономическите агенти и на населението може да отслаби ефекта от макроикономическата политика и дори да обърне въздействията ѝ в непредвидени и неочаквани направления. Логично Lucas достига до крайния компактен (и ефектен!) извод, че *“правилната макроикономическа политика за бизнеса е отсъствието изобщо на такава политика”*. Той произтича най-вече от хипотезата за неутралност на тази политика.⁷

Развитието на идеите води по естествен начин към икономическата теория, известна като *конституционализъм*. Ярък представител на това течение на икономическата мисъл е J. Buchanan. Той разширява изискването за въвеждането и действието на строги правила на макроикономическо управление от монетарната към фискалната сфера. Ролята на специалиста по политикономия се идентифицира като изкуство да се формулират подходящи правила на поведение и управление, както и да се разясни тяхната полза за членовете на обществото, респ. за цялото общество.

Buchanan обосновава налагането и действието на правила (като антипод на дискрецията) от необходимостта за ограничаване на прекомерната експанзионистична политическа активност.⁸ По принцип конституционализмът предполага въвеждане на определени ограничителни рамки, които в крайна сметка рефлектират върху възможността за избор.

⁶ Niehans, J. A History of Economic Theory. The J. Hopkins University Press, 1990, p. 515. R. Lucas е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1995 г.

⁷ McCarty, M. Цит. съч., с. 156-157; Blaug, M. The Methodology of Economics (Or How Economists Explain). 2nd Edition. Cambridge University Press, 1992, p. 203.

⁸ Buchanan, J., R. Musgrave. Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State. The MIT Press, 3rd printing, 2000, p. 107. J. Buchanan е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1986 г.

Този деликатен момент в икономическата теория има индивидуални и колективни измерения. Преобладаващото и доминиращо (вече единодушно?!) разбиране на икономистите 240 години след „*Богатството на народите*“ на А. Smith се свързва с концепцията за свобода на избора на индивидуално равнище. Тази позиция корелира по естествен начин със свободното действие на пазарните сили и механизми, които в крайна сметка осигуряват ефективно развитие.

Индивидуалната свобода в съвременната икономическа теория се извисява до т.нар. „*инструментална свобода*“, формулирана от А. Sen.⁹ Той свързва в неразривна връзка различните проявления на индивидуалната свобода с икономическия прогрес. Инструменталността на разглежданата категория при А. Sen означава предпоставеност и причинност.

От управленски позиции заслужава внимание наредбата на различните видове свободи. На първо място Sen поставя *политическата свобода (Political freedoms)*, изразяваща се в неограничавана възможност на индивида да оценява и публично да коментира действията и избора на макроикономическия елит, вкл. и в контекста на собствения си егоистичен интерес. *Икономическата свобода (Economic facilities)* осигурява възможност за избор на формата на труд и икономическа активност в съответствие с индивидуалните предпочитания. Въпросът опира най-вече до възможността за неограничавано използване на натрупаните и притежавани от отделния индивид икономически ресурси при съблюдаване и ненакърнимост на интересите на другите членове на обществото. *Социалната свобода (Social opportunities)* се свързва с възможността за равноправно и неограничавано ползване на системата за образование, здравеопазване и др., което корелира с ненакърнимото човешко право за по-добър и по-смислен живот. *Информационната свобода (Transparency guarantees)* предполага информационна прозрачност и достъпност в междуикономическите и междугруповите взаимоотношения. Отсъствието на такава свобода води до активизиране на корупцията, сенчеста икономика, финансови беззакония. *Гражданската свобода (Protective security)* осигурява защитна система срещу възможността за отпадане от гражданските структури и маргинализация поради независещи от отделния индивид причини.

Така очертаните човешки свободи са едновременно предпоставка (причина) и следствие от икономическото развитие. При по-висок икономически стандарт съществуват по-добри условия (а и изискванията са по-високи) за осигуряване на по-висока степен на свобода, но вярно е и другото - отсъствието на основни видове човешки свободи спъва и ограничава икономическото развитие. Иначе казано, незадоволителното икономическо развитие е индикатор за осигурени недостатъчни човешки

⁹ Sen, A. Development as Freedom. Anchor Books, 1999, p. 38. А. Sen е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1998 г.

свободи. Икономическият просперитет е немислим без наличието и реалното действие на основни човешки свободи, а макроикономическата дискреция е възможно да даде положителен резултат единствено при действието им като императивна предпоставка.

Концепцията за инструменталния характер на човешките свободи намира емпирично потвърждение в съвременна публикация на Fraser Institute в Канада, в която се оценява икономическата свобода за 123 страни в света.¹⁰ Авторите установяват изключително силна корелационна зависимост между индекса на икономическа свобода, от една страна, и brutния разполагаем доход на човек от населението в РРР-оценка, от друга.

Принципът за неограничаваната свобода добива по-различни очертания на равнище колективни действия. Идеалът за пълно покритие на колективна и индивидуални ценностни системи остава теоретичен и практически недостижим. Колективният избор се предначертава и осъществява от индивиди, притежаващи своя собствена мотивация и в резултат колективното действие отразява по-малко или повече индивидуалния избор и интерес на управленския елит. И тук налаганите правила на поведение и управление се интерпретират като своеобразна гаранция (застраховка) за защита на колективния интерес.

J. Buchanan анализира детайлно както възможностите, така и практиката на реална дискриминация на миноритарната част от населението от доминиращото мнозинство. Той се позовава на формулирани още от шведския икономист K. Wicksell вариантни решения на проблема, който защитава идеята, че промяната на мажоритарния принцип при гласуването на важни решения в посока към по-пълно отчитане волята на малцинството (с хипотетична крайна възможна точка – пълно единодушие) ще доведе до повишаване (а не до намаляване) на ефективността на колективния избор.

Възприемането и преминаването към принцип на вишегласие като елемент от системата от правила за управление на икономиката и като възможност за ограничаване на съмнителната и проблематичната дискреция безусловно ще промени технологията на процеса на вземане на решения. Доминиращата партийна диктаторска практика ще трябва да отстъпи на много по-аргументираните основания като средство за убеждаване, както и на необходимостта от отчитане на интересите на миноритарната част от населението. То ще е и своеобразно училище за политика и управление, което като изкуство изисква и предполага отчитането на разнотрупови и разновременни интереси. Това се отнася с особена сила за България, където по традиция поведението на победителите на парламентарните избори прелива от надменност и незачитане правата на победените.

¹⁰ Gwartney, J., R. Lawson. Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report, June 2002. Internet: www.fraserinstitute.ca. В ранжирането България заема 97-ма позиция заедно с Камерун и Нигерия.

Принципът за действието на правила за макроикономическо управление е приложим както в монетарната, така и във фискалната сфера. Образец на такъв тип правило за монетарната политика е препоръчаната от М. Friedman максима за твърд постоянен прираст на паричното предлагане и отказ от т.нар. политика на *fine tuning* (плътно следване на колебанията в конюнктурата като своеобразна игра и надлъгване с природата).¹¹ Значително по-силно е правилото за паричен съвет, което предполага практически отказ от въздействие върху паричното предлагане и редица ограничаващи странични условия. Системата на валутен съюз (ЕС) също е форма на отказ от дискреция при управление на паричното предлагане на национално равнище.

Препоръката на J. Buchanan обаче отива по-далеч с предложението за въвеждането на строги правила при провеждането и на фискалната политика. Образец на правило във фискалната област е съзнателното придържане към нулев бюджетен дефицит или по-общо – към балансиран държавен бюджет, независимо от състоянието на икономиката. Целенасоченото ограничаване на държавния дълг чрез поставянето на конкретно фиксиран праг (неувеличаване на относителното равнище на дълга спрямо БВП) е друг пример на действието на правило и отказ от дискреция.¹² Практиката налага въвеждането на отделни ключови правила при провеждането на фискална политика, въпреки че те винаги се приемат като такива по съдържание. Оттам нататък обаче позициите са разходящи, като твърде често отказът от дискреция се възприема като слабо (неактивно) управление.

Остава теоретично открит въпросът доколко едно смесено макроикономическо управление (чрез придържане към правила в дадена област и дискреционно управление в друга) може да бъде устойчиво ефективно, т.е. да преследва поставените цели в дългосрочен план. В това отношение проблемът трябва да се структурира по мащабност и световна позиция. Нещата не стоят по един и същи начин например за САЩ, от една страна, и за България, от друга. При мащабните и стабилните икономики процесите са значително по-инертни, а и изградените традиции са стабилизиращи. При проходащите в пазарна среда неустойчиви икономики от Третия свят и неустановени структурни взаимодействия смесената политика предизвиква непредвидени и неочаквани последици.

Неоспорвана максима е, че ефективното управление изисква съгласуване на отделните елементи на макроикономическата политика, по-специално на монетарната и фискалната политика. Желаното състояние при

¹¹ Според J. Schumpeter "... финото управление няма вид на истинско регулиране" (Шумпетер, Й. Цит. съч., с. 483).

¹² Според чл. 10 на Закона за държавния дълг, приет от НС на 17.09.2002 г., "неизплатената част на консолидирания държавен дълг към края на всяка година като съотношение спрямо БВП не може да надвишава съотношението от предходната година, докато това съотношение е над 60%".

такъв тип смесена политика е съчетаване на достойнствата и сигурността на основаното на правила управление с активното позитивно въздействие на дискреционното управление. Идеалното съчетание обаче остава хипотетично и се отклонява от конкретиката. Теорията предполага възможност на отделни елементи на дискреционно управление за засилване на стабилизиращото действие на управлението по правила, но обратното също е възможно – дискрецията да намали (а дори и да разруши) стабилността на управлението по правила. При определени обстоятелства е вероятно неуместно упражняваната дискреция да има разрушителен резонансен ефект върху финансовата и икономическата стабилност. Кризата в Аржентина от началото на новото столетие е именно демонстрация на надделяването на недисциплиниращото разпускащо действие на дискрецията над рестриктивното и дисциплиниращо въздействие на правилата.

Аналогично стои проблемът дали и доколко може да съществува реално функционираща пазарна икономика там, където пазарните взаимодействия доминират не във всички области на икономическия живот. Такава е ситуацията у нас на прага на новото столетие. Съществуват реални основания да се твърди, че пазарните взаимодействия господстват на пазара на стоки, услуги, дори и на труд. Капиталовите пазари обаче не функционират нормално. Лихвените проценти по 3-месечните финансови инструменти (основен лихвен процент), емитирани от Министерството на финансите за финансиране на бюджетния дефицит през 2000 г., са по-ниски от аналогичните лихви в Германия. Следвайки здравата икономическа логика, би трябвало да се заключи, че съвкупният финансов риск у нас е по-нисък от този в Германия, което е икономически абсурд. Бедата е в това, че подобна ситуация създава възможности за манипулиране на финансовите пазари изобщо (вкл. депозитно-кредитния), което изкривява пазарните сигнали и взаимодействия.

Здравината на дадена верига зависи и се определя от най-слабата ѝ връзка.

Българската действителност

Принципът за ограничаване на дискрецията при провеждането на макроикономическата политика звучи с особена сила за нашите условия. Българската традиция както във времето на преход към пазарна икономика (след 1989 г.), така и изобщо през последните 120 години, демонстрира категоричната злоупотреба с възможностите на макроикономическия елит и политиките за разпореждане с национално богатство.¹³ В най-новата история на България злоупотребата с ресурсите на БНБ в средата на 90-те години на XX в. се откроява най-ярко, когато Народното събрание гласува поредица от

¹³ Този процес е анализиран последователно и пълно в *Аврамов, Р. Стопанският XX в. на България. С., Център за либерални стратегии, 2001.*

актуализации на държавния бюджет все в посока към драстично увеличаване на прякото кредитиране от страна на БНБ. С въвеждането на паричния съвет и приемането на Закона за БНБ от 1997 г. се прие и строго правило за забрана на прякото и косвеното участие на банката в операции, водещи в крайна сметка до финансиране на бюджетния дефицит.

Специфична форма на действието на правила във фискалната сфера налагат взаимоотношенията ни с МВФ. Те нямат императивен характер, т.е. България сама декларира волята си за сътрудничество с Фонда. Страните от Централна Европа например (Унгария, Полша, Чехия, Словакия) съумяха и предпочетоха да прекратят кредитно-финансовите си взаимоотношения с МВФ още през втората половина на 90-те години. Правителството на Ж. Виденов също пое курс към изчистване на кредитно-финансовите ни взаимоотношения с него. Макроикономическият екип на тогавашното правителство декларира знания, умения и способността си само да се справи с икономическите проблеми на страната, без да понася надзорническия поглед на специалистите от МВФ. Опитът продължи не повече от година и половина и беше последван от драматична икономическа катастрофа. Оттогава насам правителствата на България благоразумно следват консултациите и съветите на Фонда и практиката показва, че възможните и вероятните неблагоприятни резултати съумяват да се избягат. Инстанцията МВФ диктува правилата, макар и в рамките на допустимата дискреция.¹⁴

Исторически погледнато, новата история на България не предоставя много случаи на самостоятелно достойно политикоикономическо управление, в които управленският елит на страната е упражнявал своя собствена воля, без да се съобразява с надзорнически функции на външен надзирател. В малкото години в периода от началото на 90-те години, когато политическият елит е действал извън надзора на МВФ (например през пролетта на 1990 г., когато беше обявен прибързано пълният мораториум по обслужването на външния дълг, или по-късно, в средата на 90-те години), страната е била на прага на катастрофални последици. По-рано, в годините след Втората световна война, българската икономика и общество се развива под диктата на СССР. Още по-рано, през 20-те и 30-те години на XX в., когато в страната се прокарват успешно изключително важни реформи на финансовата система (реформиране на БНБ, консолидация и реструктуриране на държавния бюджет с решаващата помощ на т.нар. стабилизационни заеми), всичко се развива под строгия контролиращ поглед на Финансовия комитет на ОН и на външните кредитори.¹⁵ А трагичните последици от Балканските

¹⁴ Взаимоотношенията ни с МВФ не изключват противоречивите и дори отделни негативни оценки, но като цяло те действат позитивно на социално-икономическата ни адаптация към условията на пазарна икономика (*Минасян, Г.* Финансова стабилизация и икономически растеж. С., Акад. изд. "Проф. М. Дринов", 2002, II гл.).

¹⁵ *Иванов, М.* Политическите игри с външния дълг (български сюжети на стопански кризи и възход, 1929-1934 г.). С., "Златю Бояджиев", 2001, гл. I.

войни в началото на XX в. са следствие от чисто българска дискреционна и несанкционирана от външни надзиратели политика.

При анализа на съвременната българска практика не бива да се изпуска историческата ретроспектива, която формира своеобразна традиция. D. North специално разграничава неформалните ограничения като лимитиращ фактор за развитието на обществото в усилията си да обясни "... как миналото влияе върху настоящето и бъдещето".¹⁶ Дори и преди Втората световна война у нас "сблъсъкът между държавата и българския капитал е бивал най-драматичен именно когато тя е управлявана от считаните за най-просветени реформатори".¹⁷

В най-новата българска практика продължава провеждането на мащабни макроикономически експерименти. Паричният съвет замрази желанията за игра с монетарните агрегати, но фискалната политика е обект на подчертано внимание и интерес от страна на политици и управленски елит. Прокарват се резки изменения на нормативи във фискалната област при недостатъчно прецизни оценки на краткосрочните и дългосрочните последиствия и при съобразяване със съмнителни хипотези. Като правило доминират краткосрочните цели и съображения пред дългосрочните.¹⁸ Кой млад способен човек например ще бъде склонен да се ангажира с учителската професия при мизерното материално (а и не само материално) съществуване на учителската гилдия? Нали цялото духовно и гражданско изграждане на човека започва от началното училище и продължава в средното образование! Българският гражданин вече привикна да търси качествено висше образование в чужбина, а ще трябва ли след години да се обърне също към чужбина за осигуряване на качествено гимназиално образование? Лошото е, че когато се констатират съществени неблагоприятни качествени изменения в образователната система, ще бъдат необходими поне десетина години за обръщане на тенденцията.

Проблемът с образованието далеч не корелира единствено с развитието на чисто интелектуалното равнище на поколението, а притежава конкретни икономически измерения. В специализираната литература нашироко битува терминът "човешки капитал" (human capital) като детерминанта на икономическия прогрес.¹⁹ Исторически наблюдаваните темпове на икономически растеж не могат да се обяснят само с прираст на

¹⁶ Норт, Д. Институции, институционална промяна и икономически резултати. С., "ЛИК", 2000, с. 12. D. North е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1993 г.

¹⁷ Аврамов, Р. Консервативен манифест..., с. 27.

¹⁸ Р. Аврамов подходящо въвежда в употреба "макроикономическо късогледство" или "макроикономическа кражба" (пак там, с. 51).

¹⁹ Becker, G. Human Capital (A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education). The University of Chicago Press, 3rd Edition. 1993. G. Becker е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1992 г.

физически фактори – население, използваема земя, минерални ресурси. Технологичните иновации формират съществената съставка на растежа, заедно с възможността те да бъдат адекватно експлоатирани. Последното предполага образувано население като елемент от съвкупния производствен процес. В добавка ползването и взаимстването на вече внедрени нови световни достижения на научно-техническия прогрес изискват необходимата образователна и интелектуална подготовка. Една от важните характеристики на качествено образование е култивирането на подходящо отношение у обучаваните към цялостната социално-икономическа среда като предпоставка за по-нататъшно развитие и прогрес. Изказаните съображения се потвърждават и от комплексен иконометричен анализ за въздействието на образователното равнище върху икономическия растеж.²⁰

Показателно е, че чуждестранните инвеститори у нас (вкл. и в различни по характер представителства) търсят и избират необходимите си работници сред контингента от най-образовани, знаещи и можещи хора. Често (ако не и като правило) за възлови позиции те се обръщат към услугите на местни лица, но получили образованието си в чужбина (а и работещи в чужбина). В същото време местните предприятия остават с ниско платени и относително ниско-квалифицирани сътрудници. Задълбочаването на такава практика по естествен начин издига бариера между местни и чужди инвестиции с всички произтичащи от това неблагоприятни последици в дългосрочен план. Ако се стигне до положение този проблем да се почувства като такъв в национален мащаб поради късогледа макроикономическа политика, преодоляването му ще изисква години от последователни целенасочени усилия.

Макроикономическото управление е комплицирана човешка дейност, която по особен начин съчетава интереси и отговорности. И тази сфера не е изключение от водещия мотив на А. Smith за собствения егоистичен интерес като двигател на прогреса. Човекът на върха на правителствената администрация се стреми да се изяви с ясното съзнание за попадналия му изключително рядък шанс. Трудно и неясно е как би могъл да се ползва с всеобщо уважение и признание при пасивна политика, при следване на правила. Активната позиция, особено ако е печеливша, е гаранция за адмирации. Същевременно отговорността се размива. Съвременното държавно устройство стъпва на колективната отговорност, която асимилира личната и ограничава възможните лични неблагоприятни последици.

Собственият егоистичен интерес на управляващия представлява полезна първа апроксимация за обяснение на процесите, а може да прерасне дори и в работна хипотеза. Но само толкова. Според С. Kindleberger

²⁰ Edison, H. et al. International Financial Integration and Economic Growth. IMF WP/02/145, August 2002, p. 16.

успешното управление се нуждае от нещо повече. Необходими са определен тип самоограничения, доброволно отстъпление тогава, когато замислените силови мерки буксуват и най-вече – *“активна икономическа отговорност от името на цялата система”*.²¹

Следвайки препоръката на J. Schumpeter, обяснението на икономическите събития и явления би трябвало да продължи по линия на причинно-следствените връзки, докато се стигне до такова от неикономическо естество.²² Макроикономическите решения се приемат и прилагат от правителството, но се гласуват (като правило) от депутатите в Народното събрание. На това най-високо равнище се сблъскват интереси, които имат както икономическа, така и неикономическа природа (например устойчиво упражняване на власт).

Специфична особеност в практиката на макроикономическото управление от 90-те години у нас е доминирането на управляващо мнозинство в Народното събрание, което избира свое собствено правителство. Като правило мнозинството послушно следва съветите и инструкциите на партийната си централа, доколкото включването на депутатите в изборните листи и придвижването по стълбите на партийната и служебната йерархия зависи от одобрението на партийните лидери. В резултат предложените от правителството и партийната върхушка законопроекти и изменения се приемат при почти демонстративно несъобразяване с позицията и становището на малцинството. Това прави възможно налагането на дискреционни решения със силата на мащабни експерименти, доколкото всяко ново правителство се стреми да спечели симпатиите и одобрението на възможно по-голяма част от избирателите, именно разчитайки на нестандартни (но атрактивни като време, усилия и бreme) вариантни решения.

Парламентарната практика у нас изобилства с решения, приемани единствено с гласовете на управляващото мнозинство. Това има подчертано неблагоприятни отражения в случаи, когато се дискутират и приемат особено важни за страната и народа законопроекти (например за държавния бюджет). По своята същност подобна практика представлява злоупотреба с демократичните принципи на управление, доколкото чрез формално демократичен колективен избор доминиращият групов интерес се реализира за сметка на интереса на малцинствените групи.

Проблемът има и други измерения. През 90-те години например у нас бяха гласувани нееднозначно оценявани закони за реституция. Впоследствие нееднократно се оказваше, че при всеки възникнал скандал с народен представител, притежаващ неочаквано големи и трудно обясними финансови възможности, последните се оправдаваха от реституционната практика.

²¹ Kindleberger, C. Comparative Political Economy (A Retrospective). The MIT Press, 2000, p. 429.

²² Шумпетер, Й. Теория економическото развитие. М., “Прогрес”, 1982, с. 59.

Статистиката показва несъществено нисък дял от населението, възползвало се от реституционните закони, при съществено висок процент народни представители от мнозинството, спечелили от реституцията. В определен смисъл управляващото в Народното събрание мнозинство гласува закони в свой собствен интерес.

През последните години напълно оправдано влезе в оборот и терминът *“политическа корупция”*. Ръководейки се единствено от тясно групови и партийни интереси, управляващото мнозинство гласува поправки в закони, чиято цел е осигуряване (или възпрепятстване) на конкретни политически назначения на възлови държавни позиции. Логично следствие е пълното послушание на съответния *“народен”* избраник на волята на мнозинството, т.е. на управляващата партийна върхушка. Тук отново е налице демонстративна злоупотреба с демократичния принцип, изграден на основата на приемане на решенията в съответствие с волята на мнозинството. Затова е необходимо прилагането на по-строги изисквания, което ще ограничи възможностите за злоупотреба в интерес на цялото общество.

Засилването на изискванията за приемане на важни за страната и народа решения е придвижване от дискреция към правила. Наличието и търсенето на оптимум (разбиран най-малко като по-добър принцип за приемане на решения) се оправдава от своеобразна крива на Laffer за ефективността на механизма. Действащият принцип за мнозинство (управляващо?!) при гласуването страда от недостатъци. В другия край на скалата – единодушието – предполага слаба ефективност (граничеща с невъзможност) при приемането на решения. Оптимумът би следвало да бъде някъде по средата - повече от половината от гласовете (например 60%, или 65%, или 75%).

Особено важните решения в МВФ се приемат с 85% от гласовете именно за да се гарантира защитата на интересите на преобладаващата част от членките на Фонда в една деликатна и чувствителна за развиващите се страни сфера – международните икономически взаимоотношения. В повече от половинвековната практика на МВФ няма случай на създаден нерешим проблем вследствие на това изискване. Съветът за сигурност на ООН изисква единодушие при приемането на важни решения, но решенията на МВФ се отнасят много по-пряко до интереса на конкретната страна, а не следват преобладаващо пропаганден ефект.

Изкушенията за въвеждане на *“стимулиращи икономическия растеж”* и (особено) *“бързо действащи”* макроикономически управленски въздействия не са малки и не са малко. Най-често те се материализират в спорни макроикономически решения с неясни последици. Такова беше становището на БНБ в началото на 90-те години за валутно рефинансиране на търговските банки (ТБ). Идеята беше ясна, разбираема и сякаш от само себе си действаща. Вместо валутният резерв на страната да се инвестира в чуждестранни активи, по-добре (поне част от него) да се предостави на разположение на ТБ, с които те

да кредитират реалната икономика и да се раздвижи инвестиционният процес. Валутните ресурси бяха раздадени, а резултатът беше (към средата на 1997 г.) несъбираемо валутно рефинансиране в размер на 126 млн. лв. (около 80 млн. USD). Също в търсене на *“стимули за икономически растеж”* през първата половина на 90-те години у нас БНБ се стараше да поддържа относително стабилен валутен курс без достатъчно съобразяване с реалностите в икономиката и страната. В отделни години банката действително съумя да постигне целта си (1991-1993 г., 1995 г.), но за сметка на периодично рязко обезценяване и неудържима девалвация (1994 г., 1996-1997 г.), които в крайна сметка обезсмислиха всичко постигнато и индуцираха по-голямо недоверие и несигурност.

“Очевидно печелившия” макроикономическа политика е заиграването с данъчните ставки. Идеите са взаимствани от т.нар. *икономика на предлагането* без необходимото вникване в тях, задължителното осмисляне на световния опит и местната специфика. Съвременното разбиране на *икономика на предлагането* кореспондира с широк спектър от структурни реформи, които третират взаимодействието между продукцията, разходи, технология и ефективност на организацията. L. Klein предупреждава против увлечението към елементарно приравняване до популярното разбиране за съкращаване на данъчни ставки и дерегулация, извършвано до голяма степен самоцелно.²³ В допълнение трябва да се изтъкне, че емпиричните доказателства за обратната зависимост между равнище на данъчно облагане, от една страна, и темпове на икономически растеж, от друга, са *“... много по-слаби от очакванията, които теорията може да събуди”*, и се отнасят много повече за най-слабо развитите страни.²⁴

Прилагането на конкретни мерки предполага съобразяване със и отчитане на различните народностни и дори културни особености, които предопределят факта (по думите на D. North), че *“... едни и същи формални правила и/или учреждения, наложени върху различни общества, дават различни резултати”*.²⁵ Например намаляването на данъчното натоварване на богатата прослойка от населението (понижаване на максималната данъчна ставка с 10 процентни пункта!) в началото на XXI в. се обосновава с логично звучащата хипотеза за пренасочване на освободените средства към производствени инвестиции. Практиката обаче показва, че *“добрата”*

²³ Klein, L. My Professional Life Philosophy. - In: Eminent Economists. Their Life Philosophies. Ed. M. Szenberg, Cambridge University Press, 1992, p. 186. L. Klein е лауреат на Нобелова награда за икономически науки за 1980 г.

²⁴ Tanzi, V., H. Zee. Fiscal Policy and Long-Run Growth. IMF “Staff Papers”, Vol. 44, N 2 (June 1997), p. 187.

²⁵ Норт, Д. Цит. съч., с. 56. Може да се потърси, макар и елементарна аналогия, с думите на F.von Hayek: *“... недопустимо е един икономист за заимства даден метод само заради успеха му в друга област”* (Шумпетер, Й. История на икономическия анализ. Т. I, С., “Прозорец”, 1999, с. 77).

хипотеза у нас не действа. Макроикономическата политика води до преразпределение на ресурсите, като богатите стават все по-богати, а основната част от българското население обеднява. Следвайки J. Schumpeter, трябва да се съгласим, че *“опростяването може да се окаже равносилно на карикатура. А карикатурата може да бъде идеологически пристрастна ...”*²⁶

И тук заслужава да се позовем на ретроспекцията със сила на традиция. Още преди 70 години Ст. Бочев посочва, че *“... натрупването на капитали у нас има характер на очевидно, често стопански неоснователно преливане на средства от едни у други, в същата местност, в същия град”*.²⁷

Имуществената диференциация на населението се засилва и от характера и философията на данъчното облагане. Данъчната тежест се пренасочва все повече към косвените за сметка на преките данъци. Оправданието за такава политика е по-голямата и по-безпроблемна събираемост на първите в сравнение с вторите. Повишаването на събираемостта на преките данъци изисква и предполага значително по-интелигентна данъчна система и администрация, респ. чувствително по-професионални умения и организираност, които не е лесно да бъдат постигнати. На тази плоскост се сблъскват и големи разнородни интереси, най-често преливащи в корупция. Същевременно обаче косвените данъци натоварват несправедливо различните слоеве на населението. Беднякът на помощи, както и богатият в палат плащат един и същ косвен данък върху хляба например. В резултат богатата прослойка си осигурява охолно съществуване за сметка на останалата част от населението, която е принудена да понася немалки материални ограничения.²⁸

Показателно е разрастването на луксозното и демонстративното потребление, намиращо израз най-вече в изграждането на изключително скъпо строителство (за жилища или офиси). Иначе казано, освободените средства се насочват не към производствено, а към непроизводително потребление, което подсказва и относителната лекота на тяхното придобиване (лесни пари). Специфика на конкретната ни действителност е, че скъпите и луксозните обекти се изграждат с изключително бързи темпове,

²⁶ Шумпетер, Й. История на икономическия анализ. Т. II..., с. 381. Детайлен анализ на последствията от конкретната макроикономическа политика е направен в Минасян, Г. Обезпокоителни тенденции в обществените финанси. - Банки, Инвестиции, Пари, 2002, N 3, с. 9-17. Анализ на проведената от правителството на Рейгън икономика на предлагането през 80-те години в САЩ може да се намери в Hess, P, C. *Ross. Principles of Economics. An Analytical Approach*. West Publishing Company, 1993, p. 518-526.

²⁷ Бочев, Ст. Капитализмът в България. - В: Бочев, Ст. Капитализмът в България. Фондация БНК, 1998, с. 100.

²⁸ У нас Ч. Николов систематично (но безуспешно) обръща внимание на преиграването с косвените данъци.

докато дребните жилищни постройките и подобрения от жизненоважно значение за собствениците си се проточват с години.

Поведението на начеващия богаташ като следствие от бързото (и донякъде неочаквано) разрастване на материалните му възможности не е новост за специализираната литература. Преди повече от век Т. Veblen детайлно анализира този проблем и формулира т.нар. *културна теория на потреблението*. Неговият анализ демонстрира, че в ранни етапи на развитие на производствената (а и дори на обществената) култура *„... непроеизводителното потребление е индикатор за юначество и достойнство“*. В такива общества върховите потребители използват възможностите си не за разгръщане на икономическата си мощ, а за събуждане на завист и ревност в околните.²⁹

Съществува и друго обяснение за въздържаната инвестиционна активност в производствената сфера. J. Кейнес поставя специален акцент върху сигурността в бъдещето. Ако отделно взет индивид споделя съмнения за перспективното развитие на политически и институционални процеси, той *„... може да се насочи в своята обърканост към по-голямо потребление и по-малко инвестиции“*. Според него *„актът на индивидуалното спестяване означава ... да не се обядва днес“*³⁰ и ако утрешният обед не е сигурен, то по-добре да се обядва два пъти днес. В определен смисъл инвестиционната активност е индикатор за доверието на инвеститорите в реалните и декларираните намерения на макроикономическия елит. Законово приетите правила на поведение формират здрава и рационална основа за изграждане на необходимото доверие.

Състоянието на икономиката и апетитите на формирация се богаташки елит се чувстват и оценяват от предприемчивите икономически агенти в съседна Гърция. Консорциум от гръцки фирми и местни правителствени агенции, известен като „Pросom“, изгражда мащабен търговски център непосредствено до южната ни граница, за да даде възможност на граждани и малки фирми от Южните Балкани да пазаруват всякакви потребителски стоки, без да е необходимо да пътуват повече от няколко километра.³¹ Целокупното българско население, на което не достига потребителска мощ, за да стимулира собственото си евтино производство, предпочита да пазарува на много по-високи цени в съседна Гърция. Лицата и организациите, които могат да си позволят подобен разкош, безусловно не са от средата на средностатистическия българин, а от облагодетелствания богаташки елит.

Като логично следствие статистическите изследвания потвърждават задълбочаването на диференциацията на населението у нас. По данни на

²⁹ Pressman, St. Fifty Major Economists. Routledge, 1999, p. 89.

³⁰ Кейнс, Дж. Обща теория на заетостта, лихвата и парите. С., "Хр. Ботев", 1993, с. 185, 240.

³¹ Prometheus Unbound. A Survey of Greece. - The Economist, October 12th – 18th 2002, p. 8.

Световната банка към края на XX в. коефициентът на Gini у нас е 41% и е най-висок от страните в преход в Централна и Източна Европа (без тези от бившия СССР).³²

Въпросът за степента на доходна диференциация прехвърля чисто социологическия интерес и корелира позитивно с темповете на икономически растеж. В специализираната литература съществуват оценки, които показват, че доходната диференциация поражда социално неудовлетворение и политическа нестабилност, които от своя страна потискат инвестиционната активност и икономическия растеж.³³ Създаването и поддържането на висока степен на доходна диференциация на населението е характерно за слабо-развитите страни и общества. Световната практика доказва, че интензивните темпове на икономически растеж изискват и предполагат поносима социална диференциация.

Реалностите на нашата съвременност демонстрират по безспорен начин, че фиксираният от националната статистика икономически растеж е сравним с игра с нулева сума – икономиката се разраства, но чрез преразпределение на ресурсите и богатството. Една малка част от населението забогатява за сметка на останалата. Съзнателно или не дискреционната макроикономическа политика у нас стимулира подобен модел (за разлика от игра с ненулева позитивна сума, когато всички печелят). Следвайки широко известна парадигма в икономическата наука икономическият растеж трябва да е Парето-ефективен, т.е. такъв, че да води до подобряване благосъстоянието на поне определена част от обществото, но в никакъв случай не и за сметка на друга част от него.

Ефектът на преразпределение на ресурсите в икономиките в преход като формален източник на икономически растеж се забелязва от специалистите.³⁴ Предпочитаната, желана и търсена алтернатива е икономически растеж като следствие от натрупване и внедряване на технологически иновации. Създаденият непосредствено след разпадането на социалистическия обществен ред институционален вакуум позволи изграждане на неформални икономически и обществени структури, в основата на функционирането на които стояха различни по характер преразпределителни процеси. Официалната правителствена политика обаче е длъжна да ограничава възможностите за подобно преразпределение, а не да ги толерира (съзнателно или не) и още по-малко да ги стимулира.

³² *Gupta, S., L. Leruth, L. de Mello, S. Chakravarti.* Transition Economies: How Appropriate Is the Size and Scope of Government? IMF WP/01/55, May 2001, p. 34.

³³ *Tanzi, V., H. Zee.* Цит. съч., с. 200.

³⁴ *Campos, N., F. Coricelli.* Growth in Transition: What We Know, What We Don't Know, and What We Should Know. - Transition Newsletter, WB, July-August-September 2002, Vol. 13, N 4-5, p. 66.

Всяко ново правителство у нас идва на власт с някакви обещания. Колкото са по-големи и ефектни те, толкова по-голяма е вероятността да увлекат повече избиратели. Трудността идва по-късно, когато е необходимо да се оправдават поетите ангажименти. Нерядко се лансират различни по съдържание уговорки, но в крайна сметка общественият натиск принуждава правителствата и макроикономическия елит да отговорят по някакъв начин. Отговорът включва прилагане на конкретни макроикономически въздействия като елемент на цялостна дискреционна макроикономическа политика.

Твърде често изкушенията за прокарването на *“съществени”* мерки надделяват. Почти като закономерност проблемите не се идентифицират правилно, вследствие на което и предлаганите мерки не са в състояние да отстранят причините за неблагоприятните явления. Неточната идентификация не е толкова (и невинаги) поради професионална неспособност, колкото поради непреодолим сблъсък на интереси.

Широко разпространена практика е насочването на вниманието преди всичко и най-вече към конкретни стимули за насърчаване на инвестиционната и икономическата активност. Предлагат се редуции на данъчни ставки, различни по характер данъчни ваканции, реинвестиционни стимули и т.н. Дълбоко вкоренено е разбирането, че държавата е длъжна да намери и осигури начини за нисколихвени кредити за различни видове дейности и отрасли, класифицирани (много повече субективно, отколкото обективно) като приоритетни. Различни производители (било на селскостопанска продукция, било на продукция от леката промишленост) периодично издигат настоятелни гласове за помощ от страна на държавата във вид както на протекционистични мерки, така и на пряка субсидия. И правителствата се поддават на натиска.

Подобна дискреционна политика поставя правителството в деликатното състояние на кредитор от последна инстанция. Производителите знаят, че ако изпаднат в крайна неблагоприятна ситуация, държавата е длъжна да им помогне, защото така е обещала. Непремереното ангажиране с подобен вид *“помощ”* въвлича държавата в порочен кръг. Такава беше ситуацията с БНБ в първата половина на 90-те години – тя почти непрекъснато рефинансираше изпадналите в ликвидна криза ТБ, водена от разбирането, че фалитът на конкретна банка може да доведе до нежелана системна криза. Напрежението в банковата система нарасна до неподозирани мащаби, докато единственото възможно решение остана категоричната хирургическа интервенция.

В специализираната литература се използва специален термин (*moral hazard* – морален риск), с който се означава злоупотребата на кредитополучателя, когато последният оценява наличието на краен сигурен спасител. В конкретния случай производителите (предимно големи държавни предприятия) знаят, че държавата не може и няма да остане безучастна към прерастването на определеното икономическо напрежение в социално и

прехвърлят производствения риск и неблагоприятията от лошо управление върху нея.

Тук отново може да се направи аналогия с практиката на БНБ, този път след въвеждането на паричен съвет. Централната банка възприе безкомпромисна политика към лошо управлявани търговски банки и в първите години на действие на паричния съвет закри две от тях – Кредитна банка и Балканска универсална банка. Останалите ТБ нямат илюзия, че могат да разчитат на рефинансиране от БНБ при не случайно възникнала ликвидна криза, поради което твърдо се придържат към принципите на здравословното банкиране.

Икономическите условия за производство у нас би трябвало да се определят като по-добри, отколкото в съседните страни. Заплащането на труда в България е на най-ниско равнище не само в сравнение с всички съседни държави, но и в сравнение с всички страни от Централна и Източна Европа. В добавка общото ценово равнище (вкл. и на производственото потребление) у нас е също изключително ниско. Трудовата съставка в структурата на производствените разходи е сравнително малка, абсолютните измерители по разходни елементи също би трябвало да са по-ниски и въпреки това продукцията остава неконкурентоспособна в международен план.

Удивително, но в ретроспективен план проблемът далеч не е нов, а по-скоро традиционен. Отново Ст. Бочев констатира за условията у нас през 30-те години, че *“... всичко, каквото ние произвеждаме, а се произвежда и от други страни, коштува нам по-скъпо, макар че общото ниво на живота у нас е по-ниско”*. Той акцентира също и на дълбоко вкорененото разбиране, че *“... всичко, каквото държавата дава, е или трябва да бъде евтино”*. И още, че отпускането на евтини кредити от страна на държавата се оправдава с провеждането на конкретна социална политика, *“... а всъщност най-често [е] чиста партийна политика”*³⁵ След всичко това прочитът на *“новите”* политики в най-новата ни история звучи като чисто повторение на неефективни и провинциални действия с многогодишна давност, водещи далеч настрана от печелившите икономически стратегии на развитите страни.

В търсене на *“ефективни”* форми на държавно стимулиране на бизнеса през есента на 2002 г. правителството обяви нови мерки като съставки на активна макроикономическа политика, които в преобладаващата си част остават спорни и неубедителни. Като най-неадекватна мярка може да се определи решението за формирането на инвестиционен фонд със средства от т.нар. фискален резерв. Той е замислен за осигуряване на инвестиции *“... в дялове на развиващи се български компании”*, както и за създаването на *“... алтернатива на банковото кредитиране като почти*

³⁵ Бочев, Ст. Цит. съч., с. 104, 122, 198.

единствен източник на финансиране на българския бизнес” и за спомагане *“развитието на модерна финансова индустрия”*³⁶

В този си вид информацията е изключително объркваща. Алтернативата на банковото кредитиране, за която пледира правителството, всъщност се очертава като новосъздадена държавна банка. Това, което правителството трябва да осигури, е реална алтернатива на дребния инвеститор, т.е. функционираща фондова борса. Почти единствената възможност на средностатистическия спестител у нас е да поддържа своите спестявания в ТБ, което е предпоставка за финансова злоупотреба. Лихвите по депозитите в тези банки се поддържат на изключително ниско равнище (в сравнение с тези в Германия, а дори и по-ниско), докато при лихвите по кредитите се калкулира съществена рискова премия. Формираният по такъв начин достатъчно голям спред позволява на ТБ да отчитат приемливи финансови резултати без ненужна рискована кредитна активност.

В допълнение управлението на новия инвестиционен фонд рискува (напълно реално) да възпроизведе всички известни и перманентно повтарящи се дефекти на икономическа активност, развивана от правителството.

Значително по-различно стои въпросът с развитието на съвременна инфраструктура, чието качество има непосредствено отношение към темповете на икономически растеж и към който (както категорично показва световната практика) държавата е длъжна да бъде съпричастна.³⁷ Положителен пример е активността на общинско равнище - София, Свищов, Варна емитираха успешно общински облигации, средствата от които бяха използвани за финансиране на общински инфраструктурни инвестиционни проекти. Правителствата обаче така и не проявяват инициатива за привличане на инвеститори за подобряване и развитие на националната инфраструктура, вкл. и чрез използване на държавно участие и гаранции.

В оповестените мерки фигурират отново като стереотип различни по вид и форма инвестиционни и данъчни облекчения, следвайки добрата, стара и изпитана (за съжаление неблагоприятно) хипотеза за очакван резултиращ бум в конкретните инвестиции.

Материализирана теория

В действителност инвестиционната активност страда не толкова от липсата на конкретни икономически облекчения, колкото от отсъствието на цялостна икономическа и социална среда, стимулираща бизнеса. Трудно се говори за благоприятен бизнес климат без силно и ефективно обществено управление.

³⁶ Капитал, 19-25 октомври 2002, с. 19.

³⁷ L. Klein съобщава за наличието на иконометрично доказателство “... за значителен принос на инфраструктурния капитал към неинфраструктурния в нелинейно доразвитие на Коб-Дъгласовата функция” (Клайн, Л. Нова икономика? - Икономическа мисъл, 2000, N 4, с. 7).

При анализа на германския опит с утвърждаването на т.нар. социална пазарна икономика О. Schlecht многократно се позовава на “рамкови условия”, оформени и осигурявани от правителството, както и на “икономическа устройствена политика” като антипод на конюнктурното управление. Проследявайки промените в макроикономическата политика, той обяснява отстъплението от принципите на глобално (тотално?!) управление в Германия през 70-те години основно с практическата невъзможност от правилно дозиране на въздействията при активна конюнктурна политика, както и от допускани управленски грешки, водещи най-общо до самоцелни реформи. В крайна сметка естествено се достига до извода, че надеждността, последователността и устойчивостта на макроикономическата политика предопределят стабилния икономически растеж.³⁸

Съществуват много доказателства за това, че облекченията сами по себе си в рамките на една конюнктурна политика не са достатъчно решаващи и ефективни. В Египет например действат съществени данъчни облекчения за чуждестранните инвеститори. Техните доходи в свободните зони (7 действащи и още 2 в перспектива) се ползват с големи данъчни ваканции. От 5 до 15 години данъчна ваканция ползват и чуждестранните инвеститори във вътрешността на страната във възлови за нея отрасли (индустрия, туризъм). Въпреки това не се наблюдава наплив на чуждестранни инвеститори. Причината е най-вече в недостатъчно благоприятната бизнес-среда.

В специално изследване под егидата на ООН за ефективността на стимулите за привличане на чуждестранни инвестиции в страните от Централна и Източна Европа се достига до извода, че дългосрочните и стратегическите инвеститори се интересуват преди всичко от политическата стабилност, дългосрочната конвертируемост на валутата, сигурността на репатрирането на доходите. Особеностите на данъчната система, справедливото третиране на всички инвеститори, гаранциите срещу данъчни злоупотреби от страна на официални длъжностни лица се оценяват като по-важни, отколкото различни по характер данъчни облекчения. Последните не могат да компенсират отсъствието на сигурност, която системата е (или не е) в състояние да предложи и осигури.³⁹

В най-ново изследване, проведено от Световната банка въз основа на обстойни анкети на 10 000 предимно малки и средни предприятия от 80 държави,⁴⁰ се достига до извода, че около две трети от тях оценяват като неефективно осигуряването на услуги от страна на правителството.

³⁸ *Шлехт, О.* Основи и перспективи на социалното пазарно стопанство. С., “Информинтелект”, 1997, с. 52, 89, 95, 100.

³⁹ Incentive and Foreign Direct Investment. UNCSTAD/DTCI/28, Current Studies, Series A, N 30, NY and Geneva, 1966, p. 42-43.

⁴⁰ *Prefferman, G.* Good Transition Needs Friendly Investment Climate – Some Lessons of Experience. - Transition Newsletter, WB, July-August-September 2002, Vol. 13, N 4-5, p. 1-4.

Изпълнителните органи на фирмите отделят изключително много време в отношенията си с официалната правителствена бюрокрация. В половината от икономиките в преход политиката, законите и наредбите се оформят до голяма степен от фирми, които извършват корупционни плащания. Специално за България се оценява, че за да се осигури работно пространство и да се стартира бизнес, са необходими 702 работни дни и това е най-голямото число за всички икономики в преход (след България е Румъния с 634 дни, докато в Словения са необходими само 75 дни). При такава ситуация всички предлагани облекчения бледнеят и се използват най-вече от предприемчиви спекуланти, преследващи бързо забогатяване на всяка цена (т.нар. на жаргонен език *кокошкарски инвеститори*).

Създаването на благоприятна и стимулираща бизнеса среда е ангажимент и задължение на правителството и то може да стане единствено чрез изграждането на реално функциониращи съвременни институции. Понятието институция (в различие от организация) тук обхваща както подходящото формиране на съвременната законова база, така и (особено) стриктното спазване и изпълнение на законовите предписания. Именно такава здрава институционална среда създава условия за формирането и заздравяването на доверието на икономическите агенти като възлова предпоставка за развитие на дългосрочен инвестиционен процес.⁴¹

D. North акцентира подчертано остро на институционалния проблем едновременно като предпоставка и бариера пред решаването на конкретните икономически въпроси и по-специално в контекста на промените в страните от Източна Европа през 90-те години. *“Съществуването на относително ефективни институции ... е мощен стимул за промяна на лошо функциониращите икономики”*.⁴²

Конструирането на работещи пазарни институции е процес, който изисква многогодишни последователни и целенасочени усилия. Либерализацията на цени, лихви и обменен курс може да се извърши буквално за ден, мащабната приватизация изисква повече време и по-дълга подготовка, докато изграждането на институциите предполага промяна на доминиращия манталитет. При създаването на необходимата институционална среда се сблъскват лични, групови и партийни интереси, които проточват и забавят икономическия прогрес. Институционалната промяна засяга най-непосредствено и дългосрочно както лични, така и групови позиции, поради което нейното прокарване е мъчителен и труден процес. Проблемът обаче опира до осмисляне на механизмите, които биха осигурили дългосрочен икономически и обществен просперитет и на тази

⁴¹ Lipschitz, L., T. Lane, A. Mourmouras. Capital Flows to Transition Economies: Master or Servant? IMF WP/02/11, Revised 10/2/02, September 2002.

⁴² Норт, Д. Цит. съч., с. 191.

база атакуване на причините (а не на следствията) за незадоволително функциониране на икономиката.

Икономическата теория не оценява еднозначно възможностите на макроикономическото управление да въздейства ефективно (положително) върху икономическите процеси. Световната практика недвусмислено показва, че за малки (а и за средно големи) страни разумната и здравословна макроикономическа политика е длъжна да се придържа към следните основни изисквания: първо, да следва и въдворява установени и доказани безспорни принципи на макроикономическо управление (например осигуряване на действието на пазарни механизми) и, второ, да не допуска влошаване на условията чрез прибързани и недостатъчно добре обмислени решения. Първото изискване предполага позитивно действие, а второто – изключва негативни въздействия.

Изразено в математически термини, икономическата теория формулира: първо, необходими условия за осигуряване на икономически просперитет и, второ, достатъчни условия за изпадане в икономическа криза. Строго математически, горните две условия би трябвало да бъдат еквивалентни. Ако едно условие е необходимо за осигуряване на икономически просперитет, то неговото отсъствие (неизпълнение) би довело до противоположното, т.е. до проявление на икономическа криза. Реалният живот обаче е много по-богат от аксиоматизираните математически схеми. По-специално между неналичие на икономически просперитет, от една страна, и икономическа криза, от друга, съществува широк спектър от вариации, които далеч не са безразлични за състоянието на икономиката.

Не съществуват безспорни предписания за макроикономическа политика, които да осигурят категорично последователен позитивен икономически прогрес. Определени условия са задължителни (например доминиране на пазарните принципи на взаимодействия, осигуряване на човешки свободи). Те обаче не са достатъчни, а трябва да бъдат подкрепени и от съпътстващи мерки. Други условия са достатъчни, за да настъпи негативен обрат в икономическата динамика (например лошо работещи институции, ограничаване действието на пазарните сили).

Следвайки доминиращия принцип в теорията на игрите, правителството би трябвало да се стреми да намали неблагоприятните последици (особено в перспектива) от своите действия. Дискреционната политика създава миражна представа за активно позитивно въздействие и твърде често преобладаващият реален ефект е неблагоприятен. Още повече, че както теорията показва и практиката потвърждава, не е възможно с някаква приемлива степен на прецизност да се определи "... *величината на*

въздействието на различни мерки на макроикономическата политика върху потреблението и натрупването.⁴³

При анализа на различните разновидности на макроикономическа политика специалистите са много внимателни, особено когато е необходимо да се формулират общовалидни препоръки. F. Hahn и R. Solow достигат до извода, че като цяло не е приемливо да се игнорира изборът на вариант на конкретна макроикономическа политика, но нейната оценка остава проблематична и несигурна. Те са съгласни, че съществува такава конкретна макроикономическа политика (разбирана като управленска дискреция), която може да подобри целия комплекс от макроикономически показатели, но нейното определяне не е лесна задача. Проблемът в крайна сметка опира до оценката на изгодата от прилагането на подходящата и правилна макроикономическа политика, от една страна, и на загубата от прилагането на неподходяща, от друга.

Сходна, но значително по-въздържана позиция отстоява C. Kindleberger. Неговият прочит на избрани световни събития оправдава дискрецията в състояние на извънредни обстоятелства, преди всичко във вид на значими външни шокове (например война) и тогава пасивността е губеща стратегия. В такива случаи *“който се колебае, губи”*. Но ако се уповаваш на дискреционен избор в кризисна ситуация, съществува опасност от формиране на правила, които биха могли да се приложат погрешно при различни обстоятелства. Едно крайно състояние е установяването на форма на авторитаризъм. Още повече, че не съществуват универсални рецепти за преодоляване дори и на един и същ вид кризи в различни страни, в различни времена. В крайна сметка не може категорично да се отхвърли нито препоръката *“Не стой просто така, направи нещо!”*, нито *“Не преигравай! Просто си стой на мястото!”*⁴⁴

Осмислянето на натрупания световен опит показва, че както при различните варианти на монетарна политика, така и при по-комплексната макроикономическа политика, изгодата от проведената правилна и подходяща конкретна макроикономическа политика е несравнимо по-малка от загубата на устойчивост и доверие, която съпътства избора и прилагането на неподходяща макроикономическа политика. Лошата новина е, че една беда никога не идва сама. Както показва симулацията на макроикономически модели, веднъж индуцирана, макроикономическата неустойчивост може да доведе до *“приплъзване”* към макроикономическа пропаст.⁴⁵ Съществува

⁴³ Mackenzie, G. Are All Summary Indicators of the Stance of Fiscal Policy Misleading? - In: How to Measure the Fiscal Deficit (Analytical and Methodological Issues). Ed. M. Blejer, A. Cheasty. IMF, 1993, p. 35. Същевременно от два века и половина господства разбирането, че *“... всяка индустрия и търговия се нуждаят най-вече от свобода и сигурност”* (Шумпетер, Й. История на икономическия анализ. Т. I..., с. 298).

⁴⁴ Kindleberger, C. Цит. съч., с. 478-480.

⁴⁵ Solow, R. Growth Theory. An Exposition. The Nobel Foundation, 1987, p. xiv.

непренебрежима възможност устойчивата (добра!) равновесна траектория да е обкръжена от пропадащи и слабо контролируеми траектории, така че дори относително несъществено отклонение настрани от упражняваната макроикономическа политика да причини катастрофална реакция. Това, което се случи с българската икономика в средата на 90-те години, поразително хармонично се съгласува с подобна логика.

“Добрата” макроикономическа политика би трябвало да намалява неопределеността и паралелно с това “триенето” в икономиката и най-вече – величината на транзакционните разходи. Излишните непроизводителни обороти (високо триене) на производствения апарат намаляват ефективността с всички произтичащи от това неблагоприятни последствия. Бюрократичната държавна машина, както и несигурността и непредвидимостта отежняват производствените разходи и съкращават възможностите за икономическа експанзия.

Характерът на макроикономическото управление има отношение и към икономическото възпитание на населението и икономическите агенти, както и към култивирането на пазарните ценности. Неустойчивите нееднозначни правителствени икономически сигнали поддържат илюзията за леко и безрисково преодоляване на евентуалните препятствия. Това се отнася с особено голяма сила за българската действителност, в която традиционно се насажда идеята за почти безграничната икономическа сигурност и спасителните възможности на държавата (държавния бюджет).

*

Икономическата теория не предлага твърди и сигурни рецепти за икономически прогрес. В света си съжителстват различни варианти на икономическа политика, които водят до твърде различни, понякога дори и несъвместими резултати. Нито една конкретна макроикономическа политика сама за себе си не може да осигури желаните позитивни резултати. Това вероятно е причината, поради която макроикономическото управление се определя като съчетание от наука и изкуство. Немалка роля изпълнява икономическата интуиция и способността за правилна ориентация в изключителното разнообразие от разностранно действащи условия и фактори.

Изработването на макроикономическата политика трябва да отчита цялата съвкупност от генотипни характеристики. Бъдещето зависи от настоящето, но за добро или лошо - и от миналото. Пренебрегването на традиционно сложили се особености, макар и с искрено желание за по-бързо и ефективно придвижване към желана траектория и равнище, е в състояние да изкриви очакваните резултати. Още повече, ако очакванията са изградени върху нереалистични и преекспонирани хипотези.⁴⁶

⁴⁶ “Лошите логици са извършвали повече престъпления неволно, отколкото лошите хора преднамерено” (Фридман, М. Немирството на парите. С., ИК “Д. Яков”, 1994, с. 298).

Стременият към стимулиране на икономическия растеж трябва да бъде подходящо насочен. В условията на България от началото на XXI в. на преден план по важност в ранжировката от проблеми стои изграждането на цялостна логически обвързана система от работещи пазарни институции. Те предопределят качеството на бизнес-условията, които в крайна сметка детерминират отношението на инвеститорите към конкретна икономическа експанзия. Заобикалянето на институционалните императиви чрез предприемане на повърхностно активна макроикономическа политика представлява опит за третиране на последствията, а не на причините. Подобен подход не може да доведе до положителни резултати.

Особено важно е осигуряването на всички възможни социално-икономически свободи на населението, което допринася по решителен начин за конструктивно функциониране на пазарните взаимодействия и разгръщане на творческата частна инициатива. Наличието само на отделни видове свобода (например политическа) може да донесе пропагандни активи на управленския елит, но не и да задейства и да завърти пазарния двигател на икономическия растеж.

Управленските екипи трябва да се простят с илюзията, че съществуват и могат да бъдат открити лесни магически решения на трудни икономически проблеми. В условията на България именно подобно разбиране стои в основата на макроикономически експерименти с дискреционното управление. В съответствие с добре известен кибернетичен принцип трудните проблеми изискват трудни решения. Нещата се влошават, когато населението е склонно да повярва и се поддава на внушението, след което логично следва разочарованието.

Икономическата теория не е единодушна по отношение на плюсовете и минусите на дискреционната макроикономическа политика. Все пак обаче в по-ново време се забелязват по-ясни сигнали за пренасочване към по-премерени, по-въздържани и по-лимитирани действия на макроикономическо равнище. Това се отнася с много по-голяма сила за малките (а и дори за средните) страни и икономики, доколкото съвременният глобализиращ се свят предполага а priori движение в определено русло.

Забележително е колко бързо и категорично се наложи и се прие паричният съвет от населението и икономическите агенти у нас. Доверието към паричните агрегати се възвърна на задоволително равнище. Населението и икономическите агенти оцениха положително налагането на твърди правила за провеждане на монетарна политика. Транзакционните разходи рязко спаднаха, облекчи се планирането на инвестициите (особено дългосрочните), повиши се предвидимостта на монетарните процеси. Всичко това доведе до подобряване на условията за бизнес.

Сега вниманието е насочено към фискалната политика. Изкушенията за провеждане на активна фискална политика в контекста на цялостна макроикономическа политика надделяват. Същевременно се загърбва

дългосрочната перспектива, а текущите резултати остават незадоволителни. Очакванията на управленския екип са големи, а реакцията на инвеститорите е въздържана и изчаквателна. Има основания да се смята, че подобна активност внася повече несигурност и колебания в бизнес-средите, отколкото увереност. Рационалните очаквания калкулират явно и неявно в инвестиционните разчети обратното завъртане на колелото, възвръщане на статуквото, което увеличава предпазливостта.

Добрата стратегия е придържането към твърди и ясни правила при провеждането на макроикономическата политика, притежаващи висока предвидимост. Правилата трябва да включват безпрекословно придържане към пазарните принципи на управление по целия фронт от икономически взаимодействия, последователно култивиране на чувство за поемане на риск от страна на населението и икономическите агенти за извършваната икономическа дейност, както и носене на отговорност за възможните и вероятните последствия. Държавата трябва да престане да бъде социален гарант за всички възможни икономически неблагоприятия в страната. Тя следва да изпълнява ясно дефинирани, разписани и разгласени функции, достатъчно добре формулирани и известни в теорията на пазарното стопанство.

Начинът на гласуване по мнозинство в Народното събрание създава възможност за своеобразна злоупотреба с демократичните принципи. Необходимо е важни (или особено важни) законопроекта да се приемат при по-твърди изисквания и по-широко одобрение. Политическите сили трябва да бъдат заставени да търсят взаимно приемливи решения, което е гаранция за отчитане на народностопанския интерес.

25.X.2002 г.