

ДЪЛГОСРОЧНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ НА БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА В ЕС, САЩ И ЯПОНИЯ

В дългосрочна перспектива икономиката на България през започналия XXI век е изправена пред две взаимосвързани исторически предизвикателства: а/ Да се доближи възможно най-плътно до основните стандарти за ефективност и търговия в икономическото пространство на Европейския съюз (ЕС) като решаващо условие за придобиване на пълноправно членство; б/ Да се включи конкурентоспособно в динамично развиващите се производствено-търговски мрежи на световното стопанство.

Няма съмнение, че адекватната реакция на предизвикателствата представлява всъщност гигантска историческа задача, чиято поетапна реализация може да се проектира, организира и отчита пред обществеността върху основата на различни критерии. Но също тъй е без съмнение, че кумулативно крайният и меродавен критерий за обществено-икономическото развитие в желаната посока, е постигането при всеки нов етап на *по-висока икономическа конкурентоспособност*.

Световната практика вече убедително доказва, че колкото по-добре е хармонизирано функционалното партньорство между свободната стопанска инициатива и иманентните инструменти на държавата за регламентиране и активизиране на икономическия живот в дадена страна, толкова по-големи са при еднакви други условия сравнителните ѝ резултати в постигането на висококонкурентна стопанска дейност.

Едни от най-мощните средства за въздействие върху икономическия и обществения живот от страна на държавата са инструментите на *бюджетната ѝ политика*. Нещо повече, доколкото бюджетната политика през цялата досегашна история е била най-активното поле за намеса в обществено-икономическия живот, изследването и теоретичното обобщение на практиката ѝ през по-дълъг период и особено на тенденцията ѝ към ускорено сближаване в напредналите страни през последните десетилетия характеризира до голяма степен ролята на държавата в обществено-икономическото развитие, в частност за постигането и поддържането на по-висока конкурентоспособност в глобализацията се свят. Или тя по специфичен начин отразява комплексната роля на държавата в съвременната обществено-икономическа действителност.

Целите на изследването са: а/ Да се подложат на анализ, обобщение и оценка *дългосрочните* аспекти, акценти и инструменти на бюджетната политика в ЕС, САЩ и Япония като основа за *принципни изводи* относно *ролята на държавата* в съвременното обществено-икономическо развитие на всяка страна; б/ Да се очертаят по този начин принципните насоки, в които би трябвало да се развива бюджетната политика на всяка по-слаборазвита

¹ Илия Балабанов е ст.н.с. д-р в Икономически институт на БАН, секция "Макроикономика", тел.: (02) 9875879, факс: (02) 9882108.

страна, стремяща се към членство в ЕС, каквато е България, с оглед, първо, да се доближи максимално до членките на ЕС и, второ, като мощен лост за придобиване на по-висока конкурентоспособност на българската икономика^{*}.

* * *

Сравнително по-голямото внимание, което ще бъде отделено по-долу на бюджетната практика в САЩ, наред с тази на страните-членки на ЕС е мотивирано от две съществени съображения. Първо, въпреки усиливащата се през последното десетилетие тенденция към уеднаквяване на икономическите политики във всички най-развити страни, оставащите все още различия между тази на САЩ и на европейските индустриални държави отразяват в определена степен спецификата между неоконсервативния и (с известна условност за обобщаващото понятие) европейския модел пазарно стопанство, в който като цяло държавната намеса чрез бюджетните инструменти е по-значителна. Второ, тъй като икономиката на САЩ поради относителния си размер, равнище на ефективност и конкурентоспособност е не само с най-мощно влияние върху световните икономически процеси, но в определена степен и трасира начините за постигане на по-висока ефективност от останалите икономики, резонно е да се предположи, че поне част от прилаганите днес акценти и инструменти в бюджетната ѝ политика, утре с висока вероятност ще се ползват творчески като верифициран опит в бюджетната практика на останалите.

Три са основните насоки, в чиито ограничения бюджетната политика на дадена страна може косвено или пряко, по-силно или по-слабо да въздейства върху стопанската ѝ дейност: 1) Чрез определяне на една или друга *величина* на държавния бюджет; 2) Чрез *начина на структуриране* на бюджетните приходи и разходи; 3) Чрез избирането на едни или други *режими, респ. механизми* за пряко и/или косвено акумулиране и изразходване на бюджетните средства, както и чрез създаване на условия за постигане на по-високо *качество* на административно-държавните функции и услуги по линия на отбелязаните в т. т. 1 и 2, а също и на всички останали услуги, финансирани от бюджета.

Въздействието по *първата насока* се оценява за аналитично-приложни и концептуални цели най-вече чрез сравнителния *относителен* размер на държавния бюджет в БВП. Анализът по *втората* се извършва главно чрез относителните величини на всяко от бюджетните приходни и разходни пера (статии) в целия бюджетен размер и в БВП, както също и чрез дела на бюджетния дълг и на бюджетния излишък. *Третата* - чрез изследване и оценка на институционално-нормативните режими, механизми и контрол за набирането и изразходването на перата, както и на създадените предпоставки, условия и фактори с различно естество, от които съществено зависи *качеството* на бюджетно-административните услуги.

Анализът на бюджетните практики на развитите страни до края на изследването ще бъде структуриран под формата на последователно проследяване на бюджетната практика по трите насоки.

^{*} Поради ограниченото място в студията *сравнителните* оценки и изводи за ролята на дългосрочните инструменти на *българската* бюджетна политика върху икономическото развитие на страната ще бъдат представени в друга публикация.

Предварително е нужно да се отбележи, че конкретният избор и решения на държавната администрация в дадена страна по всяка от четирите насоки безспорно се налагат главно от икономическата и обществено-политическата ѝ конюнктура, поради което имат специфична характеристика. Преди това обаче те в не по-малка степен са диктувани също от концептуалните идеи за ролята на държавата в теоретичната доктрина, доминирала в ценностната система на съответния управляващ политически елит². Оттук произтичат определени методически затруднения в анализа и оценките на прилаганите решения.

Обикновено колкото повече наложилата се доктрина в принципиален план минимизира държавната намеса и по-точно колкото повече управляващата политическа класа прилага доктринерски (едностранчиво и схематично) нейните идеи, толкова и повече съдържанието на конкретната бюджетна политика е подчинено предимно на *краткотрайните* задачи, проблеми и ефекти от *пазарната конюнктура*. Несъмнено и толкова по-лесно на практика се оценява ефекта от въздействието на предприеманите бюджетни мерки върху стопанската дейност. Само че дори когато подобни оценки са преобладаващо положителни, след по-дълга времева дистанция (в ретроспекция) те обикновено, както показва опитът, съществено се променят и то не в положителна посока. Главната причина е, че при подобен икономически мироглед и подход твърде често се оказват наложителни съществени корекции и неочаквано нови решения в политиката на държавата. Следователно съответно по-слаба е приемствеността между икономическите политики на последователно управлявалите политически екипи. Нещо повече, понякога дори в рамките на един политико-управленски мандат, както в България през 1997-2001 г., се стига до официално обявяване на необходимост от рязък завой към изцяло "нова икономическа (и съответно бюджетна) политика".

При икономическа и бюджетна политика, ориентирана освен към краткосрочните проблеми на конюнктурата (каквато всъщност беше цялата досегашна практика от началото на реформите в България), а в необходимата степен и към *стратегическите* обществено-икономически цели, достоверността на оценката по принцип изисква тя да излезе извън рамките на пряката взаимовръзка "прилагани инструменти-непосредствени стопански ефекти". Към колкото по-дългосрочни стратегически цели и резултати са ориентирани основните акценти и инструменти в даден (и пореден) държавен бюджет, толкова по-нелогично и погрешно е оценката му да се прави само в рамките на тази взаимовръзка. Толкова по-наложително е тя да се извършва предимно от гледна точка и в съдържателния контекст на *дългосрочните* икономически цели и резултати, в частност чрез ефекта от насочените към дълготрайното развитие *бюджетни* инструменти. Това, разбира се, предполага наличието на определена държавна програма (стратегия) за обществено-икономическото развитие. Ето защо бюджетните практики в избраните развити страни ще бъдат анализирани и оценявани в

² "И когато са верни, и когато са погрешни, идеите на икономистите и политическите мислителци имат много по-голямо значение, отколкото е прието да се допуска. В действителност те именно правят света"(Keynes J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan, 1936, p. 383.)

по-дългосрочен хоризонт предимно от гледна точка на необходимостта от такава стратегия.

А. Относителни размери и тенденции в структурирането на бюджетните приходи в избрани страни.

Данните от таблици № 1 и 2 показват, че през последните четири десетилетия (1961-2000г.) общият относителен дял на приходите и разходите на държавната администрация в БВП* на всички страни-членки на Европейската икономическа общност (1958г.) забележимо се е увеличил. Това по специфичен начин свидетелства за *съответно по-активна трайна намеса на държавата в общественно-икономическия им живот*. От общо осреднените 35.3% приходи и 35.5% разходи в БВП през периода 1961-1970 г. те достигат за цялата Общност към края на осмото десетилетие съответно 44.5% и 49.1%. И както отчетливо се вижда, с изключение на Австрия, Люксембург, Финландия и Швеция, във всички останали страни през седмото и осмото десетилетие е допускан значителен бюджетен дефицит. След 1990 г. общите държавни приходи и разходи в Общността продължават да се увеличават съвсем слабо и стагнират на около 45-46%. В САЩ и Япония, където по традиция се преразпределя сравнително по-малка част от БВП чрез държавния бюджет, съответните стойности също бележат до 1990 г. трайна тенденция към увеличение. От началото на 90-те г. и в края на десетилетието кривата на държавните приходи в САЩ също се успокоява, колебаейки се около 33-34%, докато приходите на японската държавна администрация след достигане през 1990 г. на националния пик от 34.4%, дори започват да намаляват и гравитират около 31% към края на века. До 1997 г. бюджетът на САЩ продължава да се характеризира с голям хроничен бюджетен дефицит, когато администрацията на президента Б. Клинтън успява най-после да го ликвидира, а след 1997 г. и до края на втория си мандат (януари 2001 г.) даже да осигури значителни бюджетни излишъци. Япония напротив, като се изключи периода 1961-1970 г., през останалите три десетилетия е била обременена със значителен бюджетен дефицит и нещо повече, прогнозният му размер през 1998-2001 г. се очертава като безпрецедентно висок за мирно време.

* Според методиката на Eurostat, която тук ще бъде използвана, брутните приходи и разходи на държавната администрация са формулирани на английски език като Total receipts and Total expenditure of general government. В тях са включени брутните приходи и разходи на: централното правителство в съответната страна; на местната държавна администрация (включително на локалните правителства при федерално устройство); фондовете за социално осигуряване. Вж. Eurostat, Yearbook 2000, p. 235-236. В българската икономическа практика Total receipts and Total expenditure of general government се обозначават с обобщаващото понятие консолидиран държавен бюджет.

Таблица № 1

Текущи брутни приходи на държавната администрация (General Government) в % от БВП

	Белгия	Дания	Германия	Гърция	Испания	Франция	Ирландия	Италия	Холандия	Австрия	Португалия	Финландия	Швеция	Англия	ЕС-15	САЩ	Япония
1961-70	35.1	36.2	37.4	27.3	:	36.4	26.9	28.2	37.4	37.7	20.4	32.6	:	37.8	35.3	29.1	20.0
1971-80	44.4	47.1	43.3	25.0	24.2	39.9	34.3	30.2	46.1	42.6	26.1	41.1	51.9	41.1	39.7	31.6	24.6
1981-90	49.5	54.9	45.1	35.3	33.6	47.3	40.3	38.7	50.6	47.0	34.8	47.4	59.7	43.5	44.5	33.2	31.9
1987	51.0	58.1	45.0	32.6	37.8	49.8	40.4	39.5	53.6	48.7	33.7	47.3	63.6	39.2	45.1	36.4	33.1
1988	49.5	58.6	44.2	30.6	37.9	49.2	41.1	39.8	53.1	48.6	35.5	49.3	63.0	38.8	44.6	35.8	33.4
1989	47.9	57.9	45.1	29.2	39.7	48.7	37.4	41.6	50.1	47.5	35.8	49.6	65.3	38.7	44.9	36.0	33.6
1990	47.4	54.9	43.3	38.0	37.2	47.7	38.1	42.2	47.6	47.5	36.0	52.1	62.5	41.1	44.4	33.4	34.8
1991	47.6	54.6	43.1	39.0	38.0	47.7	39.5	43.2	50.3	47.9	37.5	54.1	59.4	41.5	44.7	33.4	34.4
1992	47.6	55.8	44.4	40.0	39.7	47.5	39.8	44.0	49.7	49.7	40.5	54.4	58.7	39.5	45.0	33.1	33.8
1993	48.4	57.7	44.9	41.4	39.8	47.9	39.6	47.1	50.5	50.4	39.0	54.3	58.1	38.0	45.5	33.2	32.6
1994	49.2	57.9	45.3	43.2	38.7	48.1	40.1	44.9	47.7	49.1	38.3	54.2	56.5	38.5	45.3	33.3	32.7
1995	48.8	56.8	45.0	44.5	37.0	48.0	36.9	44.7	46.3	49.8	39.2	53.2	57.6	39.2	45.1	33.7	32.7
1996	49.3	57.6	45.7	45.0	37.8	49.7	37.2	45.5	46.5	50.5	40.4	54.0	59.3	39.1	45.9	34.1	32.3
1997	49.5	56.9	45.5	46.5	38.3	49.6	36.7	47.2	46.0	49.8	42.0	52.6	58.8	39.4	45.8	34.3	32.3
1998	49.9	56.3	45.6	47.2	38.6	49.6	35.7	45.9	45.3	49.4	42.5	52.4	60.5	40.7	45.9	34.5	32.6
1999	50.0	57.5	46.1	47.6	39.0	49.9	35.4	46.8	45.4	49.6	43.4	52.1	59.4	40.9	46.2	34.6	30.5
2000	49.7	56.3	45.6	47.1	39.1	49.3	34.8	46.0	44.6	48.8	43.8	51.1	58.5	40.6	45.7	34.4	30.8
2001*	49.0	55.7	44.9	46.8	39.1	48.9	34.3	45.5	43.7	48.5	44.0	49.6	57.0	40.4	45.2	33.8	30.9

* Прогнозни данни

Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Data Pocket Book, 1997, N 7, p.36; 1999, N 11, p. 34

Таблица № 2

Пълни разходи на държавната администрация като % от БВП

	Белгия	Дания	Германия	Гърция	Испания	Франция	Ирландия	Италия	Холандия	Австрия	Португалия	Финландия	Швеция	Англия	ЕС-15	САЩ	Япония
1961-70	37.8	33.3	37.0	26.9	:	36.3	32.7	31.4	35.9	37.2	19.4	30.2	:	38.6	35.5	29.7	18.6
1971-80	50.3	46.1	45.3	31.5	25.6	40.8	44.5	38.9	47.8	43.6	29.4	36.7	50.6	45.1	42.4	32.9	26.5
1981-90	59.1	57.2	47.1	47.8	39.1	50.0	51.3	50.9	56.3	50.1	42.5	44.2	60.7	46.3	49.1	36.3	32.6
1987	58.7	55.7	46.9	42.3	40.8	51.7	48.8	50.5	59.5	53.0	39.3	46.3	59.3	40.8	48.7	39.3	32.7
1988	56.5	58.0	46.4	42.2	41.0	50.8	45.5	50.5	57.7	51.7	39.1	45.3	59.5	39.9	47.8	38.2	31.9
1989	54.3	58.4	45.0	43.6	42.3	49.9	39.1	51.4	54.8	50.3	38.2	43.3	60.0	38.7	47.2	38.1	31.1
1990	53.5	56.7	45.3	57.2	42.7	49.7	42.3	54.4	53.2	50.0	41.5	46.8	58.7	43.3	48.6	36.4	32.0
1991	54.5	57.6	46.4	52.9	43.6	50.2	44.1	54.4	53.7	51.1	43.5	55.4	60.6	45.0	49.5	37.0	31.2
1992	55.2	58.7	47.2	55.3	45.0	51.8	44.4	54.5	54.2	51.7	43.8	60.2	66.3	47.5	50.8	37.8	32.4
1993	56.4	61.2	48.5	57.9	48.0	54.2	44.2	57.7	54.3	54.7	45.5	61.7	70.1	46.8	52.3	37.0	34.2
1994	54.8	61.2	48.2	55.3	46.2	53.9	43.5	55.2	52.0	54.1	44.8	60.3	67.6	45.9	51.3	36.9	34.9
1995	53.4	59.6	48.8	57.4	45.4	54.0	41.2	53.1	50.8	54.9	45.3	57.8	64.6	45.6	50.9	35.9	36.1
1996	53.4	59.0	49.6	56.1	44.3	54.2	39.2	52.9	48.9	54.4	45.7	57.3	62.7	44.3	50.7	35.3	36.1
1997	51.8	57.2	48.6	53.8	42.7	53.5	37.8	50.9	47.6	51.9	46.9	54.6	60.9	42.0	49.0	34.3	35.4
1998	51.4	55.6	47.7	53.3	42.2	52.7	35.3	49.2	48.5	51.9	46.7	51.4	58.4	41.1	47.9	33.2	38.2
1999	51.5	54.9	48.1	53.2	41.6	52.5	34.2	49.3	46.4	51.9	47.4	49.0	57.6	40.8	47.8	32.5	38.6
2000	50.8	54.2	47.3	52.7	41.2	51.5	33.2	48.2	45.2	51.5	47.7	47.4	56.4	39.9	46.9	31.9	38.9
2001*	49.9	53.5	46.3	52.1	40.9	50.7	32.6	47.3	44.2	51.0	48.0	45.6	54.8	39.4	46.1	31.3	38.3

*Прогнозни данни

Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Data Pocket Book, 1997, N 7, p.37; 1999, N 11, p. 35

Таблица № 3.

Реален растеж в % на БВП

	Белгия	Дания	Германия	Гърция	Испания	Франция	Ирландия	Италия	Холандия	Австрия	Португалия	Финландия	Швеция	Англия	ЕС-15	САЩ	Япония
1961-70	4.9	4.5	4.4	8.5	7.3	5.6	4.2	5.7	5.1	4.7	6.4	4.8	4.6	2.9	4.9	4.2	10.1
1971-80	3.4	2.2	2.7	4.6	3.5	3.3	4.7	3.6	3.0	3.6	4.7	3.4	2.0	1.9	3.0	3.3	4.4
1981-90	1.9	2.0	2.2	0.7	3.0	2.3	3.6	2.2	2.2	2.3	3.2	3.0	2.0	2.7	2.4	3.2	4.0
1987	2.1	0.3	1.5	-0.5	5.6	2.3	4.7	3.1	1.4	1.7	6.4	4.1	3.1	4.8	2.9	3.1	4.2
1988	4.9	1.2	3.7	4.5	5.2	4.5	4.3	3.9	2.6	3.1	4.9	4.9	2.3	5.0	4.2	3.9	6.2
1989	3.4	0.6	3.6	3.8	4.7	4.3	6.1	2.9	4.7	4.3	4.9	5.7	2.4	2.2	3.5	2.7	4.8
1990	3.0	1.2	5.7	0.0	3.7	2.7	7.6	2.2	4.1	4.6	4.4	-0.5	1.4	0.6	3.0	1.7	5.1
1991	2.0	1.4	5.0	3.1	2.3	1.0	1.9	1.4	2.3	3.4	2.3	-5.9	-1.1	-1.5	1.7	-0.2	3.8
1992	1.6	1.3	2.2	0.7	0.7	1.5	3.3	0.8	2.0	1.3	2.5	-3.2	-1.4	0.1	1.2	3.3	1.0
1993	-1.5	0.8	-1.1	-1.6	-1.2	-0.9	2.6	-0.9	0.8	0.5	-1.1	-0.6	-2.2	2.3	-0.4	2.4	0.3
1994	3.0	5.8	2.3	2.0	2.3	2.1	5.8	2.2	3.2	2.4	2.2	3.7	4.0	4.4	2.8	4.1	0.6
1995	2.6	3.7	11.7	2.1	2.7	1.7	9.5	2.9	2.3	1.7	2.9	3.9	3.7	2.8	2.4	2.7	1.5
1996	0.9	2.8	0.8	2.4	2.3	1.1	7.7	0.9	3.0	2.0	3.0	4.1	1.3	2.6	1.6	3.7	5.0
1997	3.2	3.1	1.5	3.4	3.8	2.0	10.7	1.5	3.8	1.2	4.1	5.6	1.8	3.5	2.5	4.5	1.4
1998*	2.9	2.7	2.2	3.7	4.0	3.2	8.9	1.3	3.7	2.9	3.5	5.6	2.6	2.2	2.7	4.3	-2.8
1999*	1.8	1.5	1.5	3.4	3.6	2.5	7.8	1.1	3.0	2.1	3.1	3.9	3.7	1.8	2.1	3.8	1.3
2000*	2.7	1.9	2.6	3.8	3.6	2.9	6.9	2.2	3.2	2.8	3.3	4.0	3.5	3.4	3.0	2.8	1.6
2001*	2.8	2.1	2.7	3.9	3.5	3.0	5.8	2.5	3.3	2.6	3.3	4.0	2.8	3.6	3.0	2.5	2.1

*Прогнозни данни

Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Data Pocket Date Book, 1997, N 7, p.12; 1999, N 11, p. 10

От гледна точка на възможното позитивно въздействие на държавата върху икономическата ефективност и развитие големи или малки са тези бюджетни обеми? По-същественото увеличаване или намаляване на обемите влияе ли съответно върху стопанската динамика? Естествено по-пълноценен отговор на тези въпроси може да се даде само върху основата на конкретен анализ и съпоставка с БВП на *целия комплекс* от икономически функции на държавата във всяка страна за достатъчно дълъг период. Следователно формално логично осезаема пряка връзка между измененията в големината на държавните бюджети и динамиката на БВП не би било коректно да се търси.

Наистина детайлното проследяване на измененията през четиридесетгодишния период между общите бюджетни обеми и динамиката на БВП по отделни страни и периоди (таблици № 1, 2 и 3) като че ли установява в някои конкретни случаи такава зависимост. Подобен пример е Япония, която през цялото първо десетилетие на изследвания период има сравнително най-ниски държавни приходи и разходи, не е допуснала бюджетен дефицит и е успяла да достигне средногодишен прирѳст на БВП с над 10%. Впоследствие обаче корелацията, ако има своето обективно основание и значимост за стопанското развитие, започва да се губи, при това не само на Япония

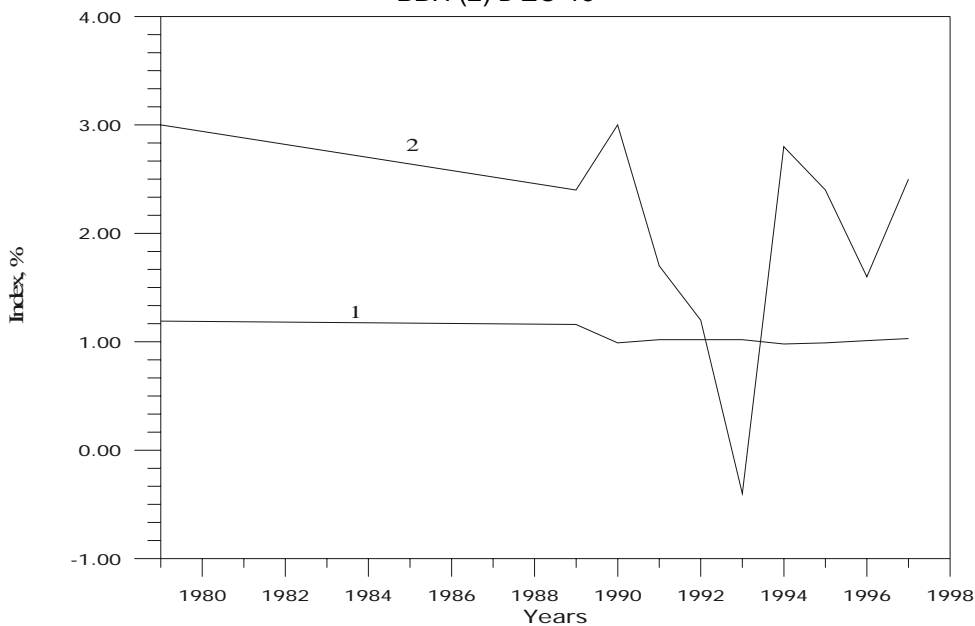
Фиг. 1 показва, че на всеобщото и с различна величина покачване в отделните страни на наблюдаваните бюджетни агрегати, през всичките следващи десетилетия всъщност съответстват най-противоречиви промени в БВП. Или *корелация всъщност не съществува*.

Известно е обаче, че според неокласическите школи подобна зависимост съществува и тя е всеобща. Едно от основните им принципни твърдения е, че *сравнително големият* държавен бюджет и особено по-нататъшното му нарастване влияе негативно върху икономическото развитие. Тъкмо в неговото нарушаване същите школи намират главната причина не само за рецесията през 70-те, но и за Голямата депресия през 30-те години. Върху основата на неокласическите ценности в началото на 80-те г. най-напред в Англия, после в САЩ, а през 1984-1985 г. в повечето страни-членки на ЕС, бяха извършени значителни данъчни и бюджетни реформи. Така благодарение на общото намаляване на данъчното бреме, на съкращаването на бюджетни разходи и на стремежа към съществено редуциране на държавните дългове, в двете последвали реформите години (1987 и 1988) Англия постигна ръст на БВП съответно с 4.8% и 5%; САЩ – 3.1% и 3.9%; Белгия – 2.1% и 4.9%; Гърция – 5.6% и 5.2%; Франция – 2.3% и 4.5%; Ирландия – 4.7% и 4.3%; Португалия – 6.4% и 4.9%; Финландия – 4.1% и 4.9%; Япония – 4.2% и 6.2%³. Или ясно е, че съблюдаването в бюджетната политика на отбелязания неокласически принцип може наистина да доведе до положителни резултати. *Това обаче не става винаги*, тъй като например през 1989-1990 г. бюджетните приходи и разходи в някои от тези и в останалите (нецитирани) държави продължават да намаляват като същевременно БВП в последвалите ги години *вместо съответно да се*

³ Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Date Pocket Date Book, 1997, N 7, p.12, Table 1.

увеличава (съобразно неокласическата теза), започва също да намалява, достигайки в половината от страните през 1993 г. дори до отрицателни стойности.

Фигура 1
Верижен годишен индекс на осреднените бюджетни разходи (1) и на ръста на БВП (2) в ЕС-15



От тези факти произтичат съществени изводи. **Първо**, не всяко намаление на данъчната и бюджетната квота на преразпределение от БВП води непременно до положителни икономически резултати. Положителното въздействие може да се получи само при *съответни* предпоставки и условия в дадената страна и в определени граници, които изискват (или позволяват) такова намаление. Следователно подобен стопанско-управленски опит би могъл да се проучва и (не безкритично) използва от други страни, само ако в тях също са налице съответните предпоставки и условия, които добре трябва да се познават и отчитат. **Второ**, щом бюджетните обеми в повечето страни през 90-те години продължават (макар и по-слабо) да се увеличават или стагнират на *по-високи равнища* от редуцираните през 80-те години, това по-нататък най-малкото означава, че предприетото през “неоконсервативния експеримент” бюджетно редуциране, довело до положителни икономически резултати: а) е само специфичен частен случай на по-дълготрайното всеобщо бюджетно увеличение. [Следователно редуцията на бюджетите не може да се провежда като общовалидна и неограничена във всички страни политика. Също така, поне що се отнася до редуцията като частен принцип в практическата действителност, неокласическата теория очевидно няма все още качеството на Всеобща теория, за каквато (не само) тя претендира]; б) кореспондира с необходимото съкращаване на бюджетното финансиране

само на определени (а не на всички) функции на държавната администрация, които са междуременно или ненужно възникнали, или са хипертрофирани, или с развитието просто са станали неефективни. **Трето**, трайното увеличение на бюджетните обеми през четиридесетгодишния период действително не корелира пряко с по-висока икономическа динамика, поради което в държавната политика е нерелевантно да се залага и преследва подобен резултат. Обаче всеобщото, макар и с различна интензивност, увеличение на бюджетите в отделните страни налага извода, че то е с висока вероятност предизвикано от една наляга през втората половина на XX век *необходимост за финансиране на значително по-широки функции и услуги, извършвани от държавата, които благоприятстват ефективно развитие на стопанската дейност в наблюдаваните страни.*

И все пак твърде дългото в исторически план покачване на бюджетните разходи в най-развитите държави показва същевременно, че абсолютното разширяване на административната дейност и на нейната издръжка има някакъв предел и че нарастването им до този предел на съответния етап по принцип не е въпрос на свободен избор. Особено при нейното изграждане и развитие в по-изоставащи общества и най-вече в страни, извършващи радикални социално-икономически реформи, каквито са СЦИЕ, по-високите (но, разбира се, аналитично доказани) разходи са необходимо условие за по-ефективна роля на държавата. Следователно твърде дълго лансираната и извънисторически отстояваната от (нео)класическата философия теза за "минималната държава", особено в страни с радикални реформи като СЦИЕ, наистина няма пълна и всеобхватна историческа валидност. Както изрично подчертава за социално-икономическите реформи в СЦИЕ бившият първи зам. министър председател и министър на финансите в Полша от 1994 г. до 1997 г., а през 1998 г. старши гостуващ изследовател в Департамента по икономическа политика на Световната банка проф. Грж. Колодко, "размерът на правителството е по-маловажен, отколкото качеството на неговата политика...Опитите да се намали размерът на правителството чрез съкращаване на бюджетните разходи могат да причинят повече злини, отколкото ползи"⁴.

Извън формулираните *общ* изводи конкретната социално-икономическа действителност и развитие в *отделната страна* може да изисква значително по-широка или по-малка държавна намеса, съответно по-висок или по-малък дял на бюджетното преразпределение, стига разбира се, да е адекватна съответната държавна администрация и на първо място правителството спрямо изискванията на обективните реалности. Това обаче би било оправдано само ако е разкрита и доказана в специфичните им социално-икономически условия *допълнителната* необходимост.

Кои са тези по-широки общоприлагани функции и услуги на държавата, изискващи през втората половина на XX век *по-обемно* бюджетно финансиране? Какви са обективните ограничения на увеличеното им финансиране, чиито съблюдаване във всяка съвременна бюджетна политика благоприятства стопанската дейност? При какви предпоставки и условия

⁴ Колодко Грж. Десет години постсоциалистически преход: уроци за реформи в политиката, Икономическа мисъл № 5/2000, с. 29.

препоръчаното в обратна посока *намаляване* на бюджетните обеми от неокласическите школи може от своя страна да окаже положително въздействие върху стопанската ефективност и динамика?

2. Нека потърсим отговорите на тези въпроси в останалите две насоки за програмиране и реализация на бюджетната политика – най-напред по линия на *структурирането* на бюджетните приходи и разходи. Обаче вместо по *конкретни* пера (статии) на приходите и разходите през отделните финансови години във всяка страна, каквато е най-разпространената изследователска практика на бюджетната политика, анализът на измененията в *структурирането* им тук ще бъде направен по линия на три *основни, общи* за всички страни *функции* на държавата, които именно ни интересуват. Основание за подобен подход се съдържа и в обстоятелството, че *детайлните* статистически показатели на бюджетите в отделните страни изразяват *преди всичко конкретната роля на държавата в съответната им действителност*. Във всяка от тях бюджетната практика и исторически традиции са формирали държавни институции, които по функции и структурен дял в държавните приходи и разходи са малко сходни (т. е. не се покриват) в сравнителен международен план. В масовият случай това са специфични държавни институции със съответен бюджетно-структурен дял на финансиране, които повече съответстват на конкретните им конюнктурни нужди и национални различия, отколкото на криещите се зад тях общи за всички тях управленски потребности и еднотипни решения в бюджетната практика и политика.

Така например държавата в редица страни регулира икономиката посредством *няколко* икономически министерства (плюс комитети, агенции и пр.) със *съответните* им бюджети за издръжка на ведомствената администрация и за инвестиране в условията за развитие на съответната стопанска дейност. В други страни обаче намесата е съсредоточена главно в *едно* икономическо министерство (например като това на търговията в Япония и САЩ). Всяка от така формираните конкретни практики на отделните страни безсъмнено има своето позитивно влияние върху ефективността на стопанската дейност в съответните им условия. Но анализът на такова конкретно равнище не позволява коректна сравнимост между страните. Следователно ако се насочи предимно към *детайлната* бюджетна практика в отделните страни и в частност към *структурирането* на приходите и разходите на *конкретната* им държавна администрация по финансови години, които в най-голяма степен са отражение на националните им традиции и същевременно на *текущата* им социално-икономическа конюнктура, анализът не би могъл да даде удовлетворителни резултати от гледна точка на горепоставените въпроси. В най-добрият случай той би очертал конкретната *прагматична* бюджетна политика на всяка страна съобразно специфичните ѝ реалности и конюнктура. Върху негова основа обаче трудно могат да се разкрия търсените общи правила (разбира се, ако съществуват) за *структурирането* на приходната и разходната част на бюджета, които по-късно да се използват дедуктивно-творчески като проверено знание и опит за по-ефективна стопанска дейност в отделната страна.

Тъй като тук се интересуваме от *общовалидните* потенциални възможности за позитивна роля на държавата в стопанската дейност, сравнителният анализ на статистическата информация относно *структурирането* на бюджетните приходи и разходи в отделните страни ще бъде направен съобразно *основните общовалидни функции* (задачи и услуги) на държавата в общественото развитие на всяка страна, така както са практикувани и са се променяли *през дълъг период*. В най-силно агрегиран вид ролята на държавата може да се сведе до три основни регламентиращо-регулиращи функции - *административни, икономически и социални*. *Главно по отношение на тези три типа функции и съответно услуги са се развивали досега най-съществените теоретични идеи и полемки за ролята на държавата.*

Известно е, че всеки регламент изпълнява едновременно и организираща, и регулираща роля. Но основният водораздел на концептуалните спорове в общественото отношение относно ролята на държавата досега – от най-философски абстрактните до най-пряко приложните, се е свеждал до *централния дилемен въпрос*: дали държавата трябва да регламентира *само пасивно* (апостериорно и “неутрално”) обществените процеси, така както те са се развивали до момента по своя “естествен, спонтанен, авторегулиращ се ред” (Cosmos-Хайек)⁵ или е оправдана *активната* ѝ намеса, чрез която тя може да *катализира и регулира* в определена степен развитието им в интерес на обществото и неговите членове. В първия случай работата ѝ се изчерпва с издаването и съблюдаването на нужния пакет от закони, регламентиращи и по-точно – *регистращи* обществената организация, равните права и сигурността на гражданите, техните икономически, културни и духовни отношения, както вече са се формирали дотогава по естествения си ред. Подобна функция, сведена само до дейността на правосъдието, полицията и армията, А. Смит определя като роля на “нощен пазач”. Хайек я формулира като “управление чрез закона” (rule of law), което в принципа е същото. В тези си ограничения държавата очевидно изпълнява само най-старата си основна *административно-регламентираща* (и *съблюдаваща законовия ред*) функция, която ще я съпровожда до края на съществуването ѝ. Главно с финансирането на тази функция и на нейното развитие съобразно измененията в общественно-политическите реалности е свързано *твърдото приходно-разходно ядро* в бюджета на всяка страна, върху което беше привлечено вниманието в началото на разработката и по което няма принципни спорове. Но в отбелязаните ограничения също тъй очевидно няма място за *активно* регламентиращи, т. е. регулиращи *административни, икономически и социални функции*.

Във втория случай държавата изпълнява ролята на “провидение”, което активно привнася “рационален ред” (или *Taxis*, както го нарича Хайек) в общественото развитие. Въпреки че след Кейнс доминиращата част от

⁵ В сравнително най-изчистен, ясен и систематизиран вид, фундаменталните класически идеи за ролята на държавата в общественое-икономическото развитие са обобщени, защитени и изразени в книгата на Фр. А. Хайек Конституция на свободата (Constitution of Liberty, London, 1960), поради което тук използваме само няколко ключови понятия на автора, с които те могат да бъдат синтетично маркирани.

теоретичните спорове около тази роля всъщност не са водени толкова по това дали да има или въобще да няма активна намеса, а предимно в какви концептуални насоки, форми, *обхват* и инструменти да става активната намеса, полемиките относно отграничените по-горе три основни типа функции на държавата са главно около *степента* и средствата за изпълнение от нея на *активно-регулаиращите* административни, икономически и социални функции.

Разбира се, свеждането на държавната роля до трите основни типа функции съдържа условност, включително и поради нестихващите около тях полемии. Най-спорната е била и остава *социалната* функция на държавата, която е и исторически най-“младата”. Относително най-ограничен (и почти безспорен) обект на полемиките е *административната ѝ функция*, което е благоприятствало формирането във всяка страна на относително устойчивото бюджетно ядро от приблизително еднотипови бюджетни приходи и разходи. Но доколкото ги има, главният мотив на ограничените дискусии около държавно-административната функция е свързан най-вече с почти хроничното в много общества паразитно-бюрократично самообстраване и злоупотреба с власт от държавната администрация. За упоритото съществуване на този феномен свидетелстват специални изследвания както на Запад⁶, така и на Изток⁷. Обаче дори при авторитетната част от полемистите в неокласическата парадигма, този всеобщ феномен се използва не съвсем основателно като аргумент против *всякакво* разширяване на държавната намеса.

Колкото по-ранен е историческият етап на общественото развитие, толкова сравнително по-чист е всеки от трите типа функции, като най-малък (гравитиращ дори към нулата в отделните страни) относителен дял имат социалните функции; сравнително повече са икономическите, докато административните почти изцяло доминират, практически олицетворявайки *цялата* роля на държавата (както е формулирана по-горе от А.Смит). С общественно-икономическия прогрес обаче икономическите и социалните функции не само относително нарастват, но и границите между тях започват да се размиват. На по-високите исторически стъпала всяка от трите типа започва в нарастваща степен да изпълнява *по-комплексни* (т.е. едновременно и административни, и икономически, и социални) задачи, с което условността на отграничението им дори се засилва. И все пак разграничението понастоящем дори в най-развитите страни е все още достатъчно отчетливо. По тази причина политическите им партии продължават в своите програми да свързват перспективите за развитие на съответната страна с алтернативен избор на приоритетен акцент върху някой от трите основни типа функции за сметка на останалите под формата на “дясна”, “центристка” или “лява” алтернатива.

2.1. В *приходната* част на бюджета трите основни функции са фокусирани по-конкретно в изпълнението на *фискалната* задача, която както е известно, от своя страна се осъществява посредством държавната политика на *данъчните, неданъчните и социално-осигурителните* приходи.

⁶ Вж. например The Budget – maximizing bureaucrat: Appraisals and evidens / Eds. Andre B., Stephan D. Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 1991 – VII, p. 366.

⁷ Шахматов Ф. Предприимателство в России, М – 1966, с. 225.

(Разбира се, освен приходна, фискалната задача изпълнява чрез съответната политика на трите вида приходи също така *икономически* и *социалнорегулиращи* функции.) От вниманието тук обаче ще бъдат изключени *неданъчните* приходи. Първо, защото те са практически незначителна и пренебрежима част от бюджетните приходи (около 10 % в страните-членки на ЕС⁸), поради което свързаната с тях роля на държавата не променя основните ѝ общовалидни функции. Второ, защото формите и структурата на тези приходи са в най-голяма степен свързани със *специфичната* роля на държавата съобразно конкретните условия на всяка от съответните страни.

За периода 1988-1997г. осредненият общ относителен дял на *бюджетните приходи* в страните от ЕС, набавяни от източниците на *фондовете за социално осигуряване* в процентно измерение към brutните бюджетни постъпления на държавната администрация се е изменял в приблизителен диапазон между 34% и 38% (Таблица 4). Естествено в отделните страни този диапазон е много по-широк. От 12.2 % и 14.5% съответно в Дания и Ирландия през 1988 г. той достига 51.7% в Германия през 1997 г. И няма съмнение, че различията са свързани преди всичко със специфичните условия, традиции и общественно-ценностните нагласи в съответните държави. От друга страна, проследяването на *националните* изменения по години откроява в немалка част от тях вътрешно противоречиви колебания, които – без да се опростяват и игнорират многобройните причини от друго естество за проявлението им - също могат да се обяснят предимно с конкретни конюнктурни успехи, проблеми и потребности. И все пак зад тези специфични колебания в изследваните страни се крие едно *общо* развитие на трите типа основни държавни функции, което тук заслужава внимание.

Най-напред относителният дял на фондовете за социално осигуряване в повечето от страните отбелязва през целия период леко покачване. Въпреки че в страни като Белгия и Ирландия тенденцията е към понижаване, в ЕС като цяло осреднената им величина е нарастнала приблизително с 4%. Разбира се, подобно слабо увеличение прави рисковано извличането на по-определени обобщаващи изводи. Ако обаче изследваният период се разшири в ретроспективна посока с още две десетилетия, осреднените за целия ЕС статистически стойности на този показател през 1980 г. се оказват 29%, а през 1965г. - 22.8%⁹. Или за периода 1965 г. – 1996 г. осредненият относителен дял на бюджетните приходи в страните от ЕС, набавяни от източниците на фондовете за *социално осигуряване*, в процентно измерение към общите бюджетни постъпления на държавната администрация бележи ясна *тенденция към покачване*, която в последните години на периода също започва да затихва. Съпоставен с тенденцията към покачване за същия период на *цялостните бюджетни приходи* (вж. началото на т. 2), делът на фондовете за социално осигуряване в статично и динамично измерение (т. е.

⁸ “Данъците и социалното осигуряване съставляват приблизително 90 % от общите приходи на държавната администрация (general government)” [Eurostat. Yearbook 2000, p. 241]

⁹ Messere K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 24, table 11.

не само по величина, но и като динамична характеристика) следва почти плътно нейното развитие.

Таблица 4
Бюджетни постъпления от фондовете за социално осигуряване по текущи цени в %
към общите бюджетни приходи на държавната администрация (general government)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	34.8	33.5	34.0	34.4	35.0	36.7	36.7	36.2	37.6	
Белгия	45.6	45.2	43.8	43.5	44.4	44.1	43.9	43.4	42.9	42.5
Дания	12.2	13.1	13.9	14.7	15.3	16.0	14.7	13.3	:	:
Германия	45.5	44.0	45.1	47.2	46.7	48.8	48.3	48.6	51.1	51.7
Гърция	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Испания	45.8	44.8	45.6	46.1	47.5	51.6	50.0	48.8	47.6	:
Франция	48.2	48.4	48.1	48.4	49.6	50.4	50.0	49.9	49.6	48.6
Ирландия	14.5	14.5	12.9	13.5	13.7	13.1	12.2	13.2	11.4	:
Италия	45.7	45.0	47.4	45.2	44.2	41.5	43.5	41.6	46.2	:
Люксембург	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Холандия	42.9	41.7	42.8	42.3	43.4	42.5	41.6	42.9	40.8	:
Австрия	34.6	34.9	34.4	34.5	33.8	35.2	36.9	37.3	36.9	:
Португалия	31.7	30.2	31.2	30.8	30.8	36.4	35.2	:	:	:
Финландия	31.7	31.2	32.4	36.5	39.4	46.7	49.8	48.2	44.6	42.0
Швеция	:	24.2	25.8	26.7	27.6	29.2	28.6	26.8	24.1	23.4
Англия	19.9	18.4	18.1	18.2	18.8	22.1	21.9	20.1	18.8	:

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 240.

Таблица 5
Социално-осигурителни постъпления, плащани от държавата в % към всички
социално-осигурителни постъпления (Social protection receipts by type as a % of total
receipts. General government contributions)

	1990	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	:	32.9	31.9	31.9	:
Европа-11	25.0	27.6	26.9	27.2	:
Белгия	24.7	20.5	20.8	20.4	:
Дания	80.1	73.7	70.6	68.9	67.8
Германия	25.2	28.8	28.5	30.0	30.1
Гърция	33.4	30.5	30.8	30.3	:
Испания	26.2	28.2	29.8	27.8	27.1
Франция	16.7	21.5	21.1	20.2	:
Ирландия	59.0	61.2	62.9	63.0	63.9
Италия	29.0	33.6	29.8	29.6	:
Люксембург	40.6	42.8	46.1	46.7	47.2
Холандия	25.0	16.9	16.0	16.4	15.6
Австрия	35.9	36.9	36.4	35.7	34.6
Португалия	33.8	39.0	39.4	42.2	:
Финландия	40.6	46.4	46.0	44.6	44.8
Швеция	:	50.2	48.3	45.3	:
Англия	39.9	50.4	49.5	48.5	47.9
Исландия	:	61.3	61.2	59.6	56.2
NO	63.0	62.8	62.4	61.2	:

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p.257.

На пръв поглед откритите изменения не са свързани с развитието на основните активни държавни функции, особено като се има предвид, че средно над 40% от цялата сума на фондовете за социално осигуряване произтичат от съответните плащания на работодателите и малко под 30%.¹⁰ -

¹⁰ Eurostat, Yearbook 2000, p. 257.

от вноските на самите осигурявани лица, т. е. общо около 70% не са свързани с намесата държавата. Това обаче е само привидно. В тази връзка не бива да се забравя, че първо, плащанията и от двата отбелязани източника са определяни не доброволно, а задължително от държавата със закон, което е реализация на определена нейна социална и икономическа политика; второ, третият основен източник на тези фондове – средно около една трета, е самата държава и по-точно другите източници на нейният бюджет. Отделно заслужава специално да се отбележи, че в някои страни като Ирландия, Норвегия и Дания делът на *бюджетните* плащания *от държавата* за тези фондове за 1990 г дори достига съответно до 59%, 63% и 80.1% (вж. Таблица № 5).

Изложените дотук съображения позволяват да се формулират следните **изводи**. 1) Ясно изразената за дълъг период от време тенденция към повишаване на относителният дял на фондовете за социално осигуряване в общите бюджетни приходи на страните в ЕС, допълнително усилена с тенденцията към нарастване на общият дял на бюджетните приходи в БВП, от които е част, характеризира в съответната степен *развитието на държавните функции в посока към ценностите на социалното пазарно стопанство, солидарното гражданско общество и държава, т. е. към социално-гражданските ценности и услуги*. (На този въпрос ще се върнем отново); 2) Тъй като основният дял от средствата в тези фондове са за пенсии и здравни грижи (средно около 70% за ЕС), който обикновено се определя като функция от равнището на средната работна заплата и достигнатия жизнен стандарт, т. е. в сравнение с другите структурни ингредиенти този дял е сравнително най-слабо мобилният (консервативният), трайното относително повишаване на фондовете за социално осигуряване като резултат от гореотбелязаните две тенденции най-осезаемо рефлектира в нарастването на всички останали форми на социалните грижи и услуги – за подпомагане на младите семейства и децата, за безработните, социално слабите и инвалидите, за жилищно строителство и др. Добър индикатор за това повишение дават измененията на крайното им потребление на *човек от населението* като практически резултат от двете тенденции. В ЕС само за периода 1990-1996 г. това потребление се е повишило по неизменни цени с 16%¹¹. Както ще се опитаме да покажем по-нататък обаче, в условията на фундаменталните промени, настъпващи в световните обществено-икономически реалности, дори и най-чисто социалните грижи и услуги, осъществявани от държавата, вече имат и своя *икономически* потенциал и покритие.

2. Много по-пряко и силно държавата може да въздейства върху обществено-икономическите процеси посредством другия основен бюджетно-приходен източник – **данъците** благодарение на съответната им политика. От гледна точка на интересуващите ни въпроси какви съществени промени е приемала данъчната политика за разглеждания период като реализация на съответната роля на държавата?

¹¹ Eurostat, Yearbook 2000, p. 250.

Таблица 6

Брутни данъчни постъпления в бюджета като % от БВП

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	28.3	31.8	34.8	37.7	40.3	41.2	41.7	42.0	42.1	42.5	40.5	41.1	41.5
Белгия	31.2	35.7	41.8	44.4	47.7	44.8	44.9	44.9	45.6	45.9	45.4	45.8	46.0
Дания	29.9	40.4	41.4	45.5	49.0	48.7	48.8	49.2	50.3	51.6	49.9	49.7	49.5
Германия	31.6	32.9	36.0	38.2	38.1	36.7	38.2	39.0	39.1	39.3	38.5	37.6	37.2
Гърция	22.0	25.3	25.5	29.4	35.1	37.5	39.0	40.8	41.2	42.5	32.1	32.0	33.7
Испания	14.7	16.9	19.5	24.1	28.8	34.4	34.7	36.0	35.0	35.8	32.8	32.7	33.7
Франция	34.5	35.1	36.9	41.7	44.5	43.7	43.9	43.7	43.9	44.9	44.0	45.0	45.1
Ирландия	25.9	31.0	31.3	33.8	36.4	35.2	35.8	36.2	36.4	37.5	33.1	33.2	32.8
Италия	25.5	26.1	26.2	30.2	34.5	39.1	39.7	42.1	43.8	41.7	41.2	42.9	44.4
Люксембург	30.6	30.9	42.8	46.3	46.7	43.6	42.9	42.5	44.3	45.0	44.4	46.6	46.5
Холандия	32.7	37.0	42.9	45.0	44.9	44.6	47.2	46.8	47.7	45.9	42.0	41.5	41.9
Австрия	34.7	35.7	38.6	41.2	43.1	41.3	41.3	41.9	43.2	43.5	42.4	44.1	44.3
Португалия	16.2	20.3	21.7	25.2	27.8	31.0	31.7	33.4	31.4	33.0	33.3	33.2	34.2
Финландия	30.3	32.5	37.7	36.9	40.8	45.4	46.9	46.8	45.4	47.3	45.2	47.5	46.5
Швеция	35.0	39.8	43.4	48.8	50.0	55.6	53.7	52.0	50.1	51.0	47.9	50.0	51.9
Англия	30.4	36.9	35.5	35.3	37.9	36.4	35.7	35.1	33.4	31.1	35.2	35.1	35.4
САЩ	24.3	27.4	26.7	26.9	26.0	26.7	26.8	26.7	27.0	27.6	28.8	29.2	29.7
Япония	18.3	19.7	20.9	25.4	27.6	31.3	30.8	29.2	29.1	27.8	28.4	28.2	28.8

Източник: Извадка от OECD, Paris, 1996, Revenue Statistics 1990-1995 Table 3; OECD, Paris, 1999, Tables 3 and 39.

Макар и косвено, ясна представа за промените на *брутния относителен дял на данъците* в общите бюджетни приходи на разглежданите държави през изследвания период дава вече направената по-горе характеристика на тенденцията на измененията в дела на фондовете за социално осигуряване. Тъй като след изключване от вниманието на неданъчните постъпления (които са не само практически незначителни, но и до голяма степен константни), всяко изменение в единия от оставащите други два основни източника на фискалните приходи до пълния им бюджетен размер (100 %) е огледално изменение и на втория, то анализът на динамиката на относителния дял на данъците в общите бюджетни приходи би дал същите изводи за промените във функциите на държавата, каквито и вече направения анализ на дела на фондовете за социално осигуряване. Ето защо тук ще го спестим. Тъй като, от друга страна, данъците през по-голямата част от досегашната политико-стопанска история са били практически единственият бюджетен източник и следователно пряко характеризират функциите на държавата във фискалната област, по-съществена представа за преразпределителните ѝ функции чрез данъците могат да дадат *промените в относителния им дял спрямо БВП*.

Таблица № 6 показва, че за периода 1965-1997г. **общият дял на данъчните постъпления в БВП е нарастнал средно за ЕС-15 от 28.3% на 41%. Това означава, че частта от БВП, която държавата е преразпределяла чрез данъците в петнадесетте страни, се е увеличила приблизително с 46%.**

Дори само този факт налага *категоричния извод* за проявена през същия период *тенденция към силно нарастване на ролята на държавата* чрез възможностите и инструментите на фиска в общественоекономическото развитие. В общ принципен план този извод би бил още по-категоричен ако се вземат под внимание равнищата на данъчното преразпределение от началото на ХХ век за най-развитата и по онова време индустриална страна в света - САЩ. Консултантът по данъчна политика в ОИСП и Световната банка Кен Месър цитира оценки на Селимън (Selignan, E. *Studies in Public Finance*, 1925), според които делът на брутните данъчни постъпления в националния доход на САЩ за 1900 г., 1914 г. и 1925 г. съответно е бил 8%, 7% и 11% (за сравнение делът например във Франция през същите години е съответно 15%, 14% и 20%)¹². На фона на съвременната действителност тези факти сами налагат *извода*, че в началото на ХХ век и през цялата политико-икономическа история дотогава ролята на държавата практически се е свеждала главно до административно-регулиращите си функции.

Съществуват обективни основания да се допусне, че една от причините за нарастването на относителния дял на данъчната тежест е отбелязаното по-горе паразитно саморазширяване и бюрократизиране на държавно-административния апарат в почти всяка от страните досега. Например след проведените в средата на 80-те години данъчни реформи в ЕС, довели съобразно изискванията на неокласическите принципи до общо намаляване

¹² Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, *Bulletin for international fiscal documentation*, 2000, № 1, Volume 54, p. 3.

на данъчното бреме, данъчният дял в бюджетните приходи на страни като Холандия, Германия, Ирландия и Англия през 1997 г. леко е намалял или се е запазил спрямо на равнището от 1980 г. (4 години преди започване на реформите). Обаче в повечето от останалите страни-членки на ЕС аналогичният дял през 1997 г. чувствително се е увеличил, поради което средно в ЕС-15 от 36.9% през 1980 г. той е нарастнал на 39.8% през 1985 г. (по времето на реформите), прибавя по-малко от 1% през 1990 г. и още около 1% до 1997 г. Или би могло да се приеме, че ако с облекчаването на данъчното бреме в резултат от реформите данъчната цена на неефективното бюрократизиране на държавните институции е редуцирана донякъде, то със същата причина не може да се обясни проявлението на *цялата* отбелязана тенденция. Щом последната продължава да се развива и *след реформите*, та дори и в САЩ, която сравнително най-последователно е прилагала неокласическите принципи, очевидно има други съществени основания за нейното проявление. Или причините за тенденцията към засилено участие на държавата в преразпределението на БВП не могат да не се свързват и търсят на първо място в характеристиката и обективните потребности на общественото-икономическото развитие на водещите страни в света през XX век. Както е известно, през втората му половина това развитие бележи един от редките си, *близо четиредесетгодишни* подеми. Този подем едва ли би бил възможен без осигуряването от държавата на съответните му необходими благоприятни предпоставки и условия от макроикономическо, политическо, институционално и пр. естество.

И все пак, въпреки че възходящият характер на тенденцията в страни като Швеция, Франция, Дания, Белгия и др. поражда логични очаквания тя да продължи и в бъдеще¹³, почти всеобщото ѝ затихване през 90-те години за целия ЕС около осреднената стойност 40-41% провокира допускането на обратната хипотеза: първо, че тенденцията вероятно няма да се развива повече възходящо, освен по изключение в отделни страни; второ, че вероятно около тази осреднена граница гравитира сравнително ефективният (близък до оптималният, ако такъв съществува) размер на брутната данъчна тежест в БВП. Или това е прагматично достигнатата досега *пределна граница на ефективната държавна намеса в неговото преразпределение*. Евентуалното ѝ по-нататъшно разширяване след 50-процентовия праг (както в Швеция) вече би превърнало държавата в първостепенен и доминиращ над частния сектор стопански субект. А това, както показва досегашният исторически опит, не е по-добрата алтернатива за ефективното развитие на икономиката.

Естествено отбелязаната (с известна условност) пределна граница не бива да се приема като обща и задължителна за всички страни. Както вече се подчерта, ефективната ѝ величина в отделната страна зависи преди всичко

¹³ Тъкмо такава е експертната прогноза на Кен Месър, оглавявал от 1971 до 1991 г. Отдела за данъчна политика в ОИСР (Head of the OECD's Fiscal Affairs Division), а впоследствие консултант на ОИСР и на Световната банка: "През следващите 20 години брутните данъчни постъпления ще продължат да нарастват бавно спрямо БВП, като обаче съотношението им спрямо БВП ще продължи да се променя *по различен начин* за отделните държави" ". [Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 25]. Би било коректно да се добави, че вероятно по-достоверна е неговата прогноза (бел. на автора).

от конкретният исторически път, традиции и ценности, съобразно които се е развивало нейното общество и които (с изключение на специфичните *екстремални* отклонения) обикновено се приемат от различните му субекти като “нормални”. Ускоряващата се интегрираност и глобализация на икономическите, политическите и културните процеси в света обаче, не позволяват да се правят изводи за съхраняване и в бъдеще на националните различия (без, разбира се, да се допуска, че напълно ще се заличат). *Напротив, те най-вероятно ще се променят със същата ускореност в конвергентна, а не в консервационна или дивергентна посока*¹⁴.

От друга страна, днес вече е ясно, че с глобализацията и масовото нахлуване на принципно нови технологии в общественоеикономическите процеси досегашната роля на държавата не би могла да се съхрани. В съвременните реалности вече са налице достатъчно съществени основания **за най-общия извод**, че бъдещата ѝ роля не само ще е много по-усложнена и различна от досегашната, но и от *съответно* новите ѝ функции в много по-голяма степен от миналото ще зависи по-нататъшното ефективно развитие на общественоеикономическите процеси. Следователно ако по-горе беше допусната хипотезата за евентуално достигната през 90-те години критична (пределна) граница на *количествената* намеса на държавата *чрез данъците* в преразпределението на БВП, която едва ли повече ще се разширява, със същата вероятност би могло да се предположи, че бъдещата ѝ ефективна роля ще се развива предимно в *качествена* насока - качествено нови форми, организация и начин за осъществяване на основните ѝ функции.

2.3. Как се е променяла *структурата на данъчните приходи* в бюджетите през разглеждания период като функция от съответната роля (политика) на държавата?

В досегашната стопанско-историческа практика съществува твърде голямо многообразие по страни и периоди на използваните данъчни форми и на взаимното им структуриране. Даже колкото по-ранен е историческия период, по-голямо е многообразието. Обаче *най-широко използваните днес форми*, които в рамките на своето въздействие най-осезаемо характеризират основните държавни функции и главно по отношение на които в бъдеще данъчната практика и политика на различните страни все повече ще се унифицира върху основата на по-нататъшната интеграция и глобализация на световните процеси, могат да се сведат до следните няколко: Данък върху доходите на физическите лица (Personal income tax); Данък върху печалбата на юридическите лица, наричан още Корпоративен данък (Corporation income tax); Данъци върху потреблението на стоки и услуги (Consumptions taxes), по-значимите от които са Данък добавена стойност (Value added tax – VAT), акцизите (Excises duties) и митата (Customs duties); Данъци върху собствеността и капитала (Property and capital taxes), които са: върху недвижими имоти, върху наследството, върху капиталови и финансови преводи, върху лихвения, рентния и акционерния (дивидентен и при продажби) приръст (gain) на капиталовите активи. Ето защо и анализът на

¹⁴ И тук обратна (следователно по-вероятната) е оценката на Кен Месър: “Няма голямо основание да се вярва, че в следващите 20 години ще има по-голяма международна данъчна *конвергенция* от досегашната”. [Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 25]

измененията в *структурата* на данъчните приходи през изследвания период тук ще бъде ограничен само до отбелязаните укрупнени данъчни форми като кръгът от наблюдаваните страни ще бъде стеснен само до най-развитите – т.нар. страни Г-7. Презумпцията е, че дълготрайните тенденции в структурните изменения на отбелязаните данъчни форми в тези страни са *качествено репрезентативни* за данъчните процеси въобще в повечето страни.

Таблица 7
Данъци върху доходите на физическите лица в закръглени % към brutните данъчни постъпления в държавните бюджети.

	1965	1975	1985	1995
САЩ	32	35	38	36
Япония	22	24	25	21
Германия	26	30	29	27
Франция	11	12	13	14
Италия	11	15	27	26
Англия	33	40	27	28
Канада	23	33	35	38
Средно за Г- 7	24	27	28	27
Средно за ЕС-15	24	29	28	26

Източник на таблици № № 7, 8 ,9 и 10: OECD, Long term trends in tax revenues, Paris, 1981; OECD, Revenue Statistics, 1998.

Таблица 8
Корпоративни данъци в закръглени % към brutните данъчни постъпления

	1965	1975	1985	1995
САЩ	16	11	7	9
Япония	22	21	21	15
Германия	8	4	6	3
Франция	5	5	4	4
Италия	7	6	9	9
Англия	4	6	12	9
Канада	15	14	8	8
Средно за Г- 7	11	10	9	8
Средно за ЕС-15	7	6	8	7

Таблица 9
Данъци върху собствеността и капитала в закръглени % към brutните данъчни постъпления

	1965	1975	1985	1995
САЩ	16	14	9	10
Япония	8	9	10	12
Германия	6	4	3	3
Франция	4	3	4	5
Италия	7	3	2	6
Англия	14	13	12	10
Канада	14	9	9	10
Средно за Г- 7	10	8	7	8
Средно за ЕС-15	7	5	4	4

Таблица 10

Данъци върху потреблението в закръглени % към брутните данъчни
постъпления

	1965	1975	1985	1995
САЩ	5	7	8	8
Япония	-	-	-	5
Германия	16	15	16	17
Франция	23	23	20	17
Италия	13	14	14	14
Англия	6	9	15	19
Канада	18	12	13	14
Средно за Г- 7	11	10	11	14
Средно за ЕС-15	13	15	17	18

Първата констатация, която и най-беглият аналитичен прочит на данните в таблиците от № 7 до № 10 откроява директно, е изключително широкия (няколкократно) диапазон на съотношенията между относителните дялове на отделни данъци в някои страни спрямо общите им данъчни приходи редом до близките или почти съвпадащите дялове при други данъци. Достатъчно е за илюстрация да се посочат съотношенията по съответните години например между Франция и Англия за данъка върху доходите на физическите лица, който през 1965 г. във Франция е само 11%, докато в Англия е три пъти по-голям – 33%. През 1995 г. съотношението е намаляло на два пъти и все пак остава впечатляващо високо.

Няма съмнение, че главната причина за такива големи различия се съдържа в специфичния национален подход и традиции, съобразно с които се е развивала данъчната практика във всяка страна. Но от гледна точка на интересуващите ни въпроси за ролята на държавата, както близките съотношения, така и големите различия разкриват на повърхността нещо повече от специфичните характеристики на националните данъчни практики. Така например ако данъците върху доходите на физическите лица във Франция са три или два пъти по-малки от тези на Англия (каквито приблизително са и разликите им в данъчните дялове върху собствеността и капитала), то съотношенията при корпоративните данъци са твърде близки, докато при потребителските данъци пропорцията е *приблизително реципрочна*. Или каквато и да е специфичната данъчна политика на отделните страни, тя очевидно на първо място е подчинена на *фискалната функция* на държавата, т. е. има за задача да осигури чрез *съответни нива и структуриране* на данъчните форми, *необходимия обем* бюджетни постъпления. Следователно още тук може да се формулира извода, че за да реализира продуктивно дадена функция на държавата *в която и да е страна*, данъчната политика спрямо определена данъчна форма не може да не се осъществява в тясно единство и в *съответна координация* с останалите форми, което по принцип изключва подходът към програмирането и изпълнението ѝ да е фрагментарен, “на парче”, събирателен.

Обаче освен изпълнението на фискалната функция, начинът на структуриране и историческото развитие на различните данъчни форми по отделни страни и в сравнителен междудържавен план характеризира по-

нататък също така взаимоотношеното развитие на основните държавни функции във всяка от страните, откроява в определена степен приоритетните акценти върху една или друга от тях за сметка на останалите, а на тази основа очертава и изменящата се през времето ориентация към по-либерален или на модел за пазарна икономика и общество с по-висока ангажираност на държавата. Защото чрез съответни изменения във величините на различните видове данъци може съответно да се влияе върху фискалния потенциал и инвестиционната дейност, евентуално да се стимулира или затормози икономическата динамика, да се регулират в значителна степен както макроикономически, така и социални процеси и пропорции, да се променя съществуващия социално-икономически модел.

Какво по-конкретно открояват в това отношение структурните изменения на четирите основни данъчни форми през изследвания период?

Най-напред като въвеждаща постановка на анализа нека припомним, че в съвременните условия всяка от формите реализира едновременно и фискална, и икономическа, и административно-регулираща, и социална функции на държавата. Обаче поради специфичната си данъчна база и нееднакъв размер на облагането, всяка от данъчните форми всъщност притежава *различен потенциал* за реализирането на отделните държавни функции. Така например поради сравнително най-широката си данъчна база данъците върху доходите на физическите лица могат съответно по-силно да реализират фискалната функция - средно 24% от брутната данъчна тежест в страните от ЕС-15 през 60-те г., докато останалите три данъчни форми за същия период почти еднакво си разпределят по около 11-12% от тежестта. Ето защо при наличието на подобна специфика всяко увеличение дори само с процент на първия данък би допринесъл съответно повече за нарастване на бюджетните приходи, отколкото същото увеличение на всеки от останалите данъци. Същевременно всяко изменение например на корпоративния данък поради по-особената си икономическа природа, би могло да повлияе върху деловата активност и икономическото развитие значително по-осезаемо в сравнение, да речем, със съответното изменение на данъците върху доходите на физическите лица. Или всяко повишение или намаление на отделните данъчни форми, а още повече всяка *по-дълготрайна* тенденция в едната или другата посока, е индикация за съответен акцент на една от трите основни държавни функции, която е по-значително обвързана с него.

2.3.1. В периода 1965-1975 г. *данъците върху доходите на физическите лица* във всички страни от Г-7 и като цяло от ЕС (таблица № 7) бележат *силна тенденция към повишение*; до края на следващото десетилетие чувствително отслабва интензивността си, достигайки своя пик, а през по-следващото десетилетие започва обратно поведение към леко намаляване. По отношение на държавните функции какво показва тенденцията?

Като цяло тенденцията утвърждава направените по-горе изводи за съществено нарастнала роля на държавата през същия период. Затихването ѝ, а впоследствие и приемането ѝ на по-ниски стойности, също е в унисон с допуснатата хипотеза, че през 90-те години основните данъчни форми вероятно са достигнали тавана на икономически обосноваването си равнища на

фискално преразпределение от държавата на БВП. Ето защо те съвкупно в бъдеще, поне във водещите икономики, едва ли ще се увеличават. Най-стръмната част от тенденцията през първото десетилетие обаче разкрива нещо повече. Тази част съвпада с последното от четирите следвоенни десетилетия на стабилно стопанско и обществено развитие, което не познава значителни социално-икономически сътресения. По-конкретно това е десетилетието, през което, от друга страна, приключват продължилите почти четвърт век *широкомащабни макроструктурни реформи* в повечето индустриални страни. Но много е важно за темата да се подчертае, че реформите са провеждани не само по инициатива на държавата, но и са *финансирани най-вече от държавните бюджети*. Следователно няма съмнение, че в основата за проявлението на стръмната част на отбелязаната тенденция, лежат предимно *фискалните* потребности, цели и акценти в политиката на държавата.

Същевременно е известно, че поради естеството си, данъците върху доходите на физическите лица могат да изпълняват още две икономически функции. От една страна, всяко увеличение или намаление на данъка, с който се облага сравнително голяма маса потребители, директно води в съответната степен до обратно намаляване или увеличение на платежеспособното търсене на стоки и услуги. Следователно чрез промените му *в определени граници* то може да влияе благоприятно или пък, ако не се съблюдават тези граници, да влияе неблагоприятно върху динамичното макросъотношение между произведени и потребени пазарни блага. [Частен случай на подобно въздействие са двете алтернативни възможности и цели, за които държавните институции биха изразходили едно евентуално увеличение на данъка върху доходите на физическите лица. Ако увеличението се използва например за инвестиционно потребление и конкретно за създаване или развитие на необходими инфраструктурни, стопански, институционални и др. проекти, благоприятстващи икономическата дейност, нежеланото въздействие в по-дългосрочен хоризонт не би се получило. Ако обаче увеличените средства се отклонят за непродуктивни, паразитно-бюрократични цели, нежеланият ефект би бил налице.] От друга страна, с данъците върху доходите на физическите лица се облага, както е известно, икономически активната част от населението, която е вторият основен фактор на стопанската дейност и развитие. Прекомерното увеличение на този тип данъци подкопава икономическата мотивираност на активното население *като производствен фактор*. Следователно и тук увеличението има своята пределна граница (таван), която или предварително трябва да бъде разкрита и съблюдавана с оглед запазване ефективното въздействие на този инструмент, или може апостериорно да се разкрие по пътя на пробите и грешките.

Щом до 1985 г. относителният дял на този тип данъци във всяка от страните е нараствал дори след "петролните шокове" през 1973-1975 г., това в контекста на общото стабилно икономическо и социално развитие на наблюдаваните страни може само да означава, че увеличаването му през целия период *е консумирало позитивния си потенциал за въздействие* чрез *трите* основни функции на държавата. Що се отнася до критичния таван на позитивното въздействие, той в *осреднена* стойност се намира по всяка

вероятност около 28-те %. За отделните страни обаче този таван не може да не е различен, т. е. специфичен, доколкото специфична е цялата структурна конфигурация на данъците във всяка страна. Следователно тъкмо той, а не осреднената му стойност, трябва по принцип да не се прекрачва с оглед запазване на ефективното въздействие.

Съображенията дотук позволяват да се направи *обобщаващата констатация-извод*, че като цяло тенденцията е въздействала противоречиво върху стопанското и общественото развитие. През първото десетилетие чрез акцентирание главно върху фискалните функции, държавните администрации в Г-7 и ЕС-15 са съумявали в духа на кейнсианската философия да съдействат успешно на икономическото и социалното развитие. Тенденцията е спомогнала да се достигнат и експлицират критичните тавани за увеличението на относителния дял на данъците върху доходите на физическите лица в общата данъчна тежест, под които държавата може да оказва позитивно въздействие върху общественоекономическия прогрес. Но пречупването на тенденцията в обратна посока през 80-те години също показва, че таваните са не само достигнати, но и че държавната политика е *нагазила в неблагоприятните зони на въздействието*. Вероятно тези всеобщи събития изтласкват в икономическата теория на преден план неоконсервативните принципи, върху чиято основа в средата на десетилетието се извършват широки данъчни реформи *и то непосредствено* след току-що завършилите макроструктурни реформи.

2.3.2. През целия изследван период *осредненият* относителен дял на *корпоративната данъчна форма* в страните от ЕС-15 (таблица № 8) отбелязва противоречиви колебания. Те очевидно се дължат главно на различните посоки и интензивност, с която са се променяли *националните* му измерения. В края на периода средният относителен дял в ЕС-15 се връща на същото равнище, каквото е и в неговото начало. Но предвид водещата роля, която най-напредналите страни имат по отношение развитието на останалите в света, особен интерес представляват измененията в националните равнища на осреднения им относителен дял в страните от Г-7. Макар и като цяло с не голяма интензивност, измененията в тях отбелязват през периода *трайна и устойчива тенденция към намаление*. Това означава, първо, че по-маловажната фискална роля, която по начало е отредена на тази форма в данъчната система, е продължила и без това да намалява. А като се имат предвид аналогични примери в други области на напредналите страни, би могло да се очаква, че в бъдеще всяка порационална държавна администрация и в останалите страни ще следва подобна тенденция или поне няма да допуска структурно увеличение на този вид данъци. Второ, чрез постепенното намаляване дори след кризата през 70-те години на относителния дял на този тип данъци, държавата в най-развитите страни очевидно се стреми да стимулира частната инициатива, създавайки възможност за повишено капиталобразуване и оттам за динамизиране на корпоративната стопанска дейност. Такъв ефект обаче може да стане реалност, едва когато в съответното общество са отстранени всички законови и административни пречки на капиталобразуването и, нещо повече, дори е създадена *стимулираща среда* за капиталовото, вместо на

нестопанското (луксозно и паразитно) потребление. Трето, *пределните тавани* и на корпоративните данъци, под които размерите им могат да имат реално стимулиращо въздействие, по принцип *не са общите, осреднени за всички държави величини*. За всяка от тях те са специфични и (както при другите данъчни форми) са в зависимост от формиралата се конкретна структура на данъчната система и от утвърдилата се роля на последната в обществено-икономическото развитие на съответната страна. Специфичността им е обусловена също така от конкретното, прагматично установило се в дадената страна разпределение между частните и държавните инициативи, инвестиции и проекти за развитието на макростопанската и регионалната инфраструктура, на образованието, науката и пр., което в съответното общество се възприема като рационално и нормално.

2.3.3. От сравнението на числата в таблица № 9 с аналогичните данни в останалите три таблици, се вижда, че на фискалната задача на *данъците върху собствеността и капиталовите трансфери* също е отредена второстепенна роля. През изследвания период относителният осреднен дял на тази форма в общите данъчни постъпления на страните от ЕС-15 *бележи ясна тенденция към понижение*. Това, както при корпоративните данъци, означава *по-нататъшно* отслабване на фискалната им роля. От друга страна, затихването на тенденцията през последното десетилетие дава основание да се предположи, че вероятно около стойностите през 1995 г. ще се задържат и в бъдеще относителните им величини, с които се свързва пределната им (критична за ефективното им въздействие) стойност. Под това ограничение, данъците върху собствеността могат да изпълняват успешно освен чисто фискална и други (предимно регулативни) задачи, произтичащи от мястото и ролята на техния обект (съответния вид собственост), в развитието на обществено-икономическата система. Накратко какви по-конкретно са тези задачи?

Най-напред собствеността, както е известно, в преобладаващата си част представлява повече или по-малко отложен във времето материализиран резултат от ефективността и доходите на стопанските субекти. Ето защо промяната в размера на данъчното ѝ облагане не само съответно *пряко икономически регулира* нейния размер (на което отговаря, разбира се, и определен *социално регулиращ* ефект), а и по косвен начин въздейства *стимулиращо* или *депресивно* върху стопанската дейност. [Но тази взаимовръзка, както е известно, е опосредствана от функционалното състояние и /не/адекватност на гражданското (имущественото) законодателство в отделната държава, което означава, че от него в решаваща степен зависи (от 0 до 1) степента на стимулиращото ѝ въздействие. Колкото по-леки, удобни, сигурни и ефикасни възможности осигурява при еднакви други условия гражданското законодателство за наследяване, опазване, покупко-продажба, трансфер, замяна и пр. на собствеността, по-силно въздействаща е взаимовръзката.]

Следователно тенденцията към намаляване на данъците върху собствеността в ЕС-15 през периода 1965-1995 г. разкрива, подобно при корпоративните данъци, стремежа на повечето правителства от страните в Съюза приоритетно да развият *с помощта и на този инструмент*

стопанската дейност, усилвайки възможностите на капиталобразуването. Същевременно обаче следването на подобна политика неизбежно е съпроводено с увеличаване на имуществената диференциация в обществото за сметка на социалната егалитарност, което е индикатор за съответно отслабени *социални* функции на държавата. И все пак затихването на тенденцията през последното десетилетие не аргументира очаквания за по-нататъшно съществено повишаване в обзримо бъдеще на ролята на този инструмент в отбелязаните посоки.

От друга страна, дадена собственост може да бъде резултат, както е известно, и на нестопанска, паразитно-спекулативна или престъпна (вкл. от сенчестата икономика) дейност. Световната стопанска практика особено през последните десетилетия показва, че в условията на разширяващата се либерализация и глобализация на общественно-икономическите процеси делът на собствеността от подобен произход се увеличава. Естествено най-ярко процесът се наблюдава в страните световни лидери, където наред със съответен приръст на всички форми на капитала и на недвижимата собственост, особено силно е нарастнал относителният размер на спекулативния финансов капитал и на доходите от спекулативна дейност, а също така на обемите и доходите от финансовите трансфери. И въпреки все по-големите затруднения на националните правителства ефикасно да контролират и облагат в условията на глобализиращата се либерализация измененията в тази собственост, логично е да се очаква, че с по-нататъшното разширяване и укрепване на международните политически и финансово-икономически институции, по отношение на нея, най-напред в развитите страни, ще се разшири данъчната база и събираемост както и сравнително ще нарастнат данъчните ставки за нейното облагане. Значително по-високите относителни величини в таблица № 9 на данъците върху собствеността в най-развитите страни (Г-7) спрямо осреднените величини в ЕС-15 подкрепят и аргументират подобни прогнозни очаквания.

2.3.4. Много ясно изразена *тенденция към нарастване* през изследвания период се наблюдава *при данъците върху потреблението*. Ако в началото на XX век този вид данъци са били ограничени само до *митата и акцизите* върху продажбата на отделни стоки (и заедно с данъците върху собствеността на земята и сградите са били *основният фискален източник*¹⁵), впоследствие като *масов* потребителски данък се налага данъкът върху оборота, а през втората половина на XX век в повечето пазарни страни той е заменен с практически по-ефикасния данък върху добавената стойност. Известно е, че данъците върху потреблението имат *предимно фискални функции*. Но както и при останалите данъчни форми, чрез съответните им изменения - общо или диференцирано (преференциално), чрез частично или пълно освобождаване от данъчно

¹⁵ “В 1900 г. повечето бюджетни постъпления са получавани от митата и акцизите заедно с данъците върху собствеността на земята и зданията. По същото време само в някои страни се прилага данък върху личните доходи на малцина богати хора, придружен в някои случаи от данъци върху богатството и наследствата. Корпоративни данъци, вноски за обществено осигуряване и общи (general) данъци върху потреблението не съществуват” (Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 2).

облагане, държавата може също така в значителна степен да регулира конкурентоспособността и активността в стопанската дейност, равнището на потребление и оттам динамичната му пропорция с пазарното предлагане.

Най-напред отбелязаната тенденция отразява нараствалата през периода грижа на повечето правителства от наблюдаваните страни да осигурят достатъчно бюджетни *приходи* за финансиране на все по-широката си дейност. От тази гледна точка усилващият се акцент върху разглежданата данъчна форма може да се обясни главно с нейната, доказана в стопанската практика лесна и широка приложимост, сравнително високата ѝ събираемост. Същественото отстъпление, което Франция прави, даже в обратна посока на тенденцията, има своите основания. Главното от тях е, че тя не само е от първите, които въвеждат данъка върху добавената стойност (през 1954 г.), но и главно на него възлага още от самото начало реализацията на основната фискална функция на държавата за сметка например на другите, сравнително по-“фискалистки” форми – данъците върху доходите на физическите лица и върху собствеността. По този начин структурата на данъчната ѝ система през целия период се отличава съществено от аналогичната в страните от Г-7 и най-вече от повечето в ЕС. С постепенното превръщане обаче на ЕС в единно икономическо пространство, значителните различия пораждат, както е известно, проблеми за търговско-икономическия обмен и за бюджета на всяка страна в Общността, в т. ч. и на Франция. Ето защо чрез данъчните реформи през 80-те г. Франция не само е принудена рязко да намали и синхронизира до практически приемливи разлики спрямо другите страни-членки на Съюза относителното равнище на потребителските си данъци, но и съответно да увеличи личните подоходни данъци.

Що се отнася до евентуалното бъдещо развитие на отбелязаната тенденция, би могло отново да се цитира достоверната, по наша преценка, прогноза на Кен Месър: “През следващите 20 години се очаква тенденция към леко нарастване на данъците върху потреблението (особено на ДДС) и на данъците върху недвижимото имущество, както и намаляване (*away from*) на данъците върху доходите на физическите лица и на приходите за социално осигуряване”¹⁶

Б. Относителни размери и тенденции в структурата на бюджетните разходи в избрани страни.

Анализът на *структурните* изменения в бюджетните *разходи* също ще бъде направен от гледна точка на промените в трите основни общовалидни функции на държавата - *административни, икономически и социални*. Доколкото обаче принципните изводи за развитието на всяка от тях, които вече са направени върху основата на анализа на бюджетните *приходи* през тридесетгодишния период, са еднакво валидни и за разходната част на държавните бюджети, то за да открием съществуващата донякъде специфика на функциите в *разходната* част, ще е достатъчно да ограничим вниманието само до последното десетилетие.

¹⁶ Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 25.

От друга страна, в условията на съвременната силна обвързаност и взаимно влияние между обществено-политически и икономически процеси вече трудно може да се прокара отчетлива граница между разходите за административни и икономически функции на всяка държава, - конкретните програми и проекти, чрез които те се реализират от съответната й администрация, са тясно преплетени. Главно по тази причина между двата типа разходи в международен план липсва сравнимост и не се води отделна статистика. Ето защо разходите за двете функции тук ще бъдат анализирани съвместно. Що се отнася до *конкретния* начин, по който бюджетните разходи са структурирани през по-дълъг период между работните програми и проекти за реализация на административните, икономическите и социалните функции на държавата *в отделните страни*, те поради високата си национална преплетеност и специфика могат да се проследят и съответно анализират най-вече в бюджетната практика на всяка отделна страна. Това обаче тук поради няколко обективни ограничения нито е възможно, нито необходимо. За целите на изследването е достатъчно е да се проследят *посъществени* им структурни изменения за по-дълъг период в САЩ като страна световен индустриален лидер¹⁷.

Както и при анализа на бюджетните приходи, започваме със структурния дял на разходите за *социалната* функция.

1. Подобно на констатациите и изводите от анализа на бюджетните *постъпления* за социалното осигуряване, данните за изразходването им по отделни страни и средно за ЕС-15 в таблица № 11 отново представят една *добре откроена тенденция към нарастване*. Нещо повече, както е и логично да се очаква, степента на нарастването на разходите за периода 1990-1996 г. (с малко над три пункта) практически плътно съответства на ръста на постъпленията (също с малко над три пункта). С изключение на незначителните колебания в някои страни, тенденцията като цяло е индикация за чувствително развитие на *социалната* функция на държавата през 90-те години в ЕС-15. Нещо повече, ако по-нататък се вземе под внимание факта, че в Европейския съюз БВП е нарастнал в по-малка степен (с два пункта) за същия период, тази констатация-извод придобива още по-категорично принципно значение. В действителност тенденцията е свидетелство, че обществено-икономическото развитие на разглежданите страни с висока определеност се е осъществявало към *социално ориентиран модел* държава и общество. Известно е, че в съвременните условия измененията във всяка функция на държавата води същевременно и до съответно изменение във въздействието на останалите й функции върху обществено-икономическото развитие. Оттук усилването на социалната функция може още да означава, че чрез последствията й се създава по-

¹⁷ Историческите примери от бюджетната политика на САЩ са във висока степен индикативни за развитието на аналогичната практика в много други страни и съответно за въздействието й върху обществено-икономическото им развитие, не само поради лидерската роля на американската икономика в света още от началото на XX век, но и поради обстоятелството, че само за един век (след 1776 г., когато с Декларацията на независимостта се формира като самостоятелна държава) американското общество прави историческия скок от земеделски протекторат на Англия до най-развитата индустриална страна.

висока социална стабилност като необходимо условие и благоприятна предпоставка на икономическото развитие.

Таблица 11

Брутни разходи за социална защита в % към БВП.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ЕС-15	25.4	26.6	27.9	29.0	28.7	28.5	28.7
Белгия	25.5	26.5	27.6	28.8	28.4	28.3	28.6
Дания	26.8	27.4	27.4	29.0	29.1	29.5	30.0
Германия	30.3	31.4	32.1	33.5	35.1	34.3	33.6
Гърция	22.7	21.7	21.1	22.0	22.1	22.7	23.3
Испания	20.4	21.6	22.8	24.4	23.3	22.6	22.4
Франция	27.7	28.4	29.3	31.2	30.5	30.6	30.8
Ирландия	19.1	20.2	20.8	20.8	20.3	19.9	18.9
Италия	24.1	24.6	25.8	26.0	25.8	24.5	24.8
Люксембург	23.5	24.6	24.4	25.2	24.7	25.3	26.2
Холандия	32.5	32.6	33.2	33.7	32.7	31.7	30.9
Австрия	26.7	27.0	27.6	29.0	29.8	29.7	29.5
Португалия	15.5	16.8	18.7	21.0	21.0	20.7	21.6
Финландия	25.5	30.4	34.4	35.4	34.6	32.7	32.1
Швеция	32.9	34.2	36.9	38.6	37.5	35.6	34.8
Англия	23.1	25.4	27.8	28.8	28	27.7	27.7

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 246.

2. Таблици 12 и 13 представят относителния дял на бюджетните разходи за крайното потребление на всички стоки, услуги и инвестиции от държавните администрации в страните на ЕС-15 спрямо БВП. Като се има предвид, че данните за социалните разходи в предишната таблица (№ 11) включват и инвестициите за развитието на съответните институции и на дълготрайната инфраструктура, това означава, че относителният дял на разходите тук отразяват *останалата* част от бюджетното финансиране на всички *административни* и *икономически* инициативи на държавата с текущ и дългосрочен прицел. По-конкретно това са не само стоките и услугите за държавната администрация, но и за удовлетворяване на административните и икономическите нужди от различно естество на гражданите и стопанските предприемачи в съответните страни.

И в двете таблици равнищата на бюджетните разходи за административните и икономическите функции на държавния апарат през периода 1990-1997 г. не се отличават със съществени флукуации. Те се характеризират с една сравнителна стабилност. Временното нарастване с около два пункта на осреднените им разходи за стоки и услуги в ЕС-15 през 1992-1995 г. (таблица 12) се дължи не толкова на абсолютното им увеличение, колкото на запазването на абсолютните им равнища (главно поради относителната автономност и традиционна консервативност на фискалните постъпления и разходи) по отношение на съществения спад в темповете на БВП в началото на 90-те години (вж.Таблица №3). Следователно направеният в началото на анализа принципен извод, че тенденцията към дълготрайно увеличаване и стабилизиране през 90-те години на общите бюджетни разходи в БВП, свидетелстваща за съответно

разширена роля на държавата, тук е нужно да се уточни в следните насоки. Налице са обективни основания да се изрази хипотезата, че към края на ХХ век брутният относителен размер в БВП на *бюджетното* финансиране на социално-икономическите функции на държавата в *напредналите* страни *престава да се нуждае от по-нататъшното му количествено увеличаване* като материален фактор на потенциалното и по-ефективно въздействие върху общественото развитие. Евентуалното му по-нататъшно нарастване би могло да настъпи предимно поради разширяването на *социалната* функция на държавата като специфичен аспект от развитието на гражданското общество към все по-ясно открит и по-зрял *социално-демократичен* модел. Обаче при всяко увеличение на БВП вследствие на интензивното нахлуване на нови знания и технологии (включително и поради съответно по-високо *качество* на държавните функции) *брутният* размер на бюджетното преразпределение не само *съответно* ще нараства в *абсолютно* измерение, но и след достигането на определена критична граница на *финансово* насищане на издръжката на държавните функции, е логично да започне *относително* да намалява.

Таблица 12

Крайното потребление на държавната администрация в % към БВП

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	17.8	17.3	18.9	19.0	18.9	19.3	17.5	17.2
Белгия	14.0	14.4	14.2	14.7	14.7	14.7	14.5	14.4
Дания	25.9	26.0	26.1	26.8	26.3	25.7	:	:
Германия	12.1	12.8	12.9	12.9	12.4	12.2	12.0	11.6
Гърция	17.1	15.7	15.6	15.1	:	:	:	:
Испания	15.5	16.1	17.0	17.4	16.8	16.6	16.5	16.1
Франция	18.0	18.3	18.9	19.9	19.5	19.4	19.7	19.4
Ирландия	14.8	15.6	15.8	15.7	15.4	14.6	13.9	13.4
Италия	17.6	17.6	17.7	17.6	17.1	16.1	16.4	:
Люксембург	13.8	:	:	:	:	:	:	:
Холандия	14.5	14.5	14.7	14.8	14.3	14.4	14.1	13.8
Австрия	18.6	18.9	19.4	20.2	20.3	20.1	19.8	19
Португалия	15.5	17.2	17.3	17.9	17.6	17.8	:	:
Финландия	21.1	24.2	24.8	23.3	22.3	21.8	22	21.1
Швеция	27.2	27.1	27.8	28	27.1	25.7	26.1	25.7
Англия	20.6	21.6	22.1	21.9	21.6	21.2	:	:

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 244.

Таблица 13

Капиталова база (gross capital formation) на държавната администрация по текущи цени като % от БВП

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	2.9	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6	2.5	2.4
Белгия	1.3	1.3	1.4	1.5	1.6	1.4	1.2	1.4
Дания	2	1.6	2.4	2.2	2.2	2	:	:
Германия	2.2	2.6	2.8	2.7	2.6	2.4	2.2	2
Гърция	:	:	:	:	:	:	:	:
Испания	4.8	4.8	4	4	3.9	3.6	3.1	3
Франция	3.5	3.5	3.5	3.3	3.2	3.2	3	2.9
Ирландия	2.1	2.2	2.1	2.2	2.4	2.4	2.3	:
Италия	3.3	3.3	3	2.7	2.3	2.2	2.2	:
Люксембург	:	:	:	:	:	:	:	:
Холандия	2.7	2.7	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	2.6
Австрия	3.2	3.2	3.3	3.2	3.2	3	2.8	2
Португалия	3.3	3.3	3.8	4	3.6	3.7	:	:
Финландия	3.6	3.8	3.5	2.8	2.9	2.7	2.7	2.9
Швеция	3	3	3	3.1	3.2	3.1	2.7	2.3
Англия	2.3	2.1	2.1	1.9	1.8	1.8	:	:

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 245.

3. Както се отбеляза, сравнително най-близка индикативна представа за скритите зад националните специфики общовалидни структурни изменения в бюджетните разходи за *административната, икономическата и социалната* функции на държавата могат да дадат по-съществените структурни промени в бюджетните разходи на най-развитата през ХХ век страна – САЩ. Ето защо тук ще им бъде отделено по-голямо внимание.

За да бъде обаче анализът и изводите по-ясно адресирани, първо кратко ще отграничим видовете дейности на държавата, които (с известна условност на отграничението) са съответен обект на бюджетно финансиране за всяка от трите функции, така както се е формирало като резултат от историческото им развитие в САЩ. Условността се дължи не само на частичната им взаимна преплетеност и покритие през последните 1-2 десетилетия, но в определена степен и на специфично националната бюджетна практика, с която САЩ се отличава от другите страни.

Към финансовата издръжка на *административната* функция на американската държава могат да се причислят бюджетните разходи за: законодателните органи, Държавния департамент, Изпълнителното управление на президента, фондовете отделяни за президента, Администрацията по общо обслужване, Министерството на юстициите и органите на съдебната власт, Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната и НАСА (доколкото доминиращата част от функциите на тази институция са свързани с отбраната на страната).

Към финансовата издръжка на *икономическата* функция на американската държава ще бъдат причислени бюджетните разходи за: Министерството на търговията, Министерството на аграрното стопанство, Министерството на енергетиката, Министерството на труда, Министерството

на транспорта, Министерството на финансите и Управлението на кадрите (въпреки, че функциите му не са само икономически).

Към финансовата издръжка на *социалната* функция на американската държава ще бъдат причислени бюджетните разходи за: Управлението за социално застраховане, Министерството на образованието, Министерството на здравеопазването и хуманитарните услуги, Министерството на жилищното строителство и градското развитие, Управлението по работите на ветераните, Управлението по защитата на околната среда.

3.1. В исторически най-ранния си период *административната* функция на държавата в САЩ изцяло доминира. В преамбюла на конституцията ѝ от 1887 г., тази функция е регламентирана като “формиране на по-съвършен Съюз, създаване на правосъдие, гарантиране на вътрешното спокойствие, осигуряване на съвместна отбрана, подпомагане (promote) на всеобщото благоденствие и опазване благото на свободата”¹⁸. В сферата на бюджета административната функция би могла да се формулира като институционално организиране, събиране и използване на *фискални* средства за осъществяване на традиционната ѝ външна дейност, на вътрешния ред и сигурност на гражданите, на правосъдната система и на армията. Въпреки конституционния императив за “подпомагане на всеобщото благоденствие”, първоначално *социални* функции и услуги държавата в САЩ, подобно на всяка друга исторически по-ранна държава до около началото на XIX век, практически не извършва. По онова време *икономическата* ѝ функция не е обособена от административната, сведена е само до фискалната и изпълнява практически незначителна стопанско-регулираща роля чрез акцизите и митата¹⁹. От постъпленията им държавата инвестира в изграждане на пристанища, в национални инфраструктурни обекти и в развитието на океанското параходство.

Но постепенно до към средата на XIX век тя вече оказва минимално *социално* подпомагане на най-бедните слоеве от населението (наред с религиозно-милосърдните организации); след Гражданската война между Севера и Юга (1865 г.) въвежда безплатното образование в началното и средното училище, финансира строителството и издръжката на държавни университети, полага началото на социалната медицина. В икономическата сфера “поземлената политика, стимулирането на промишлеността и железопътното строителство, митническото, антимонополното и природоопазващото законодателство вече са обект на държавно регулиране²⁰. Изразени в максимално агрегирани относителни величини, бюджетните разходи за тези инициативи на държавата и за развитието им през целия XX век очертават структурните изменения (вж. табл. 14).

¹⁸ Constitution of the United States, Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, Washington, p. 1.

¹⁹ “В 1800 г. митническите сборове са представлявали 84 % от бюджетните постъпления на САЩ” [The Statistical History of the United States from Colonial times to the Present. N. Y. 1995, p. 1107].

²⁰ Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. М.: Наука, 1999, с. 97.

Таблица 14

Изменения в относителните дялове на бюджетните *разходи* за основните функции на държавата в САЩ през 1902-1997 г. в % към брутните бюджетни *разходи*

Функции	1902	1913	1927	1940	1970	1980	1990	1995	1996	1997
Администр.	20.8	19.0	14.6	17.2	32.3	23.3	34.8	23.6	22.5	22.6
Икономич.	42.9	45.7	47.7	38.7	20.6	21.2	31.8	34.8	34.9	34.6
Социална	36.3	35.3	37.7	44.1	47.1	55.0	39.7	48.9	49.0	50.3

Източник: Пресмятания от: 1) The Statistical History of the United State from Colonial Times to the Present. N. Y. 1995. P. 1120; 2) The Budget U. S. Government for Fiscal Year 2002, Historical Tables. Executive office of the President of the U. S. Table 4.2. P. 79.

Забележка: Превишаването над 100 % на сумираните относителни дялове след 1990 г. е компенсирано в края на таблица 4.2 от съответните отрицателни проценти на неразпределените бюджетни постъпления (Undistributed offsetting receipts).

3.1. Таблица № 14 и Фигура 2 показват, че от началото на ХХ век разходите за основните във всяка държава *административни* функции и услуги не само вече не са изцяло доминиращи както в предишния век, но и съществено са отстъпили на последно място след другите две. (Естествено, не бива да се забравя, че в абсолютно изражение всеки от типовете бюджетни разходи са толкова по-големи, с колкото е нарастнал обема на БВП в края спрямо началото на столетиято). С изключение на 1990 г., те не напускат последната позиция през целия век. Значителното им нарастване до 1970 г. (32.3%) може да се обясни главно с всеобщата етатистка експанзия през кейнсианския период; последвалото го рязко спадане на разходите за административни нужди до 23.3% - с практическия крах на кейнсианската парадигма в края на 70- те години, както и с икономическата криза през 1880-1982 г. По тази причина новият президент Р. Рейгън предприема радикална бюджетна реформа, силно орязвайки правителствените издръжки и разходите за социалната инфраструктура. Сравнително най-високата стойност на разходите за административната функция през 1990 г. (34.8%) всъщност не е свързана с фактическото ѝ разширяване или с бюрократично раздуване на държавния апарат. Тя се дължи на резкия скок на военните разходи през двата мандата на Рейгън, наложен от силното изостряне на военно-политическото противоборство между Западния и Източния блок. Така например от 229.4 млрд. долара през 1980 г. (22.7% от брутните бюджетни разходи) финансовите средства, отделяни от бюджета за националната отбрана през 1985 г., силно са нарастнали на 306.1 млрд. (26.7 %), докато през 1990 г. те вече са 324.6 млрд. (или 23.9%), след което започват да намаляват и бележат през 1997 г. 241.1 млрд. (16.9%).²¹ През *същите* години съвкупните бюджетни разходи за *цялата* държавна администрация имат незначителни флукутации и с плаха тенденция към относително намаляване остават практически постоянни – те са съответно: 13.279 млрд. през 1980 г., 12.332 млрд. през 1985 г., 13.053 млрд. през 1990 г. и 12.879 млрд. през 1997 г.²² Следователно увеличаването на бюджетните

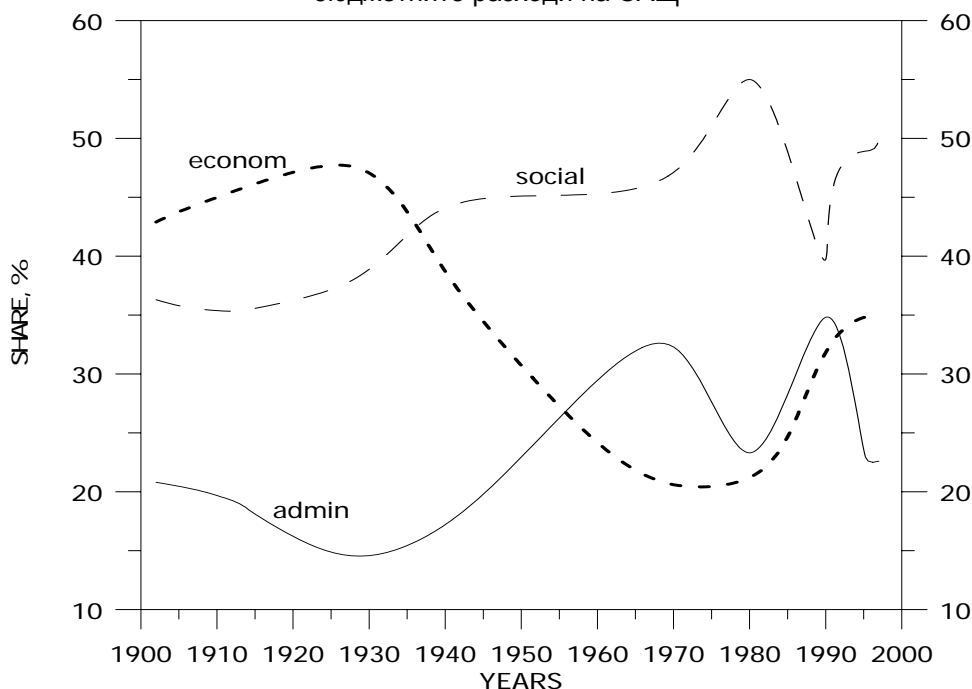
²¹ Federal Government Finances and Employment. U. S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 1999. № 546. Federal Budget Outlays. P. 350.

²² Пак там, Table 5.1, p. 90-91.

разходи за военни нужди и оттам за цялата административна функция през 90-те години очевидно е ставало за сметка на вътрешното бюджетно реструктуриране и съответно редуциране на останалите.

Няма съмнение, че макар и с най-скромен относителен дял на бюджетните си разходи, *административната* функция заедно с другите две е съдействала за мощното развитие на американската икономика и общество през XX век. Обаче щом тя в сравнение с предишния век е изпълнявала подобна роля със значително по-нисък бюджетен дял, това може само да означава, че позитивното административно въздействие на американската държава върху общественоеикономическото развитие се е осъществявало главно чрез повишаване на нейното *качество и ефективност*. Или анализиранията бюджетна практика на САЩ отново потвърждава вече направения *принципен извод*, че по-ефективното въздействие на която и да е държавна функция, не се нуждае непременно от *съответно увеличение* на бюджетните ѝ разходи. Както евентуално увеличеният военен бюджет в една държава е само предпоставка за по-висока отбранителна способност, но самата способност е пряка функция от *качеството* на новосъздадените с увеличените разходи по-ефективни отбранителни системи и оръжия, така и увеличеният като цяло държавен бюджет спрямо следваното от него по-консервативно равнище може да бъде само благоприятна финансова основа за по-ефективна държавна роля (но, разбира се, при достатъчно ефикасен по отношение на обективните реалности държавен апарат).

Фигура 2
Тенденции в измененията на относителните дялове на трите функции в бюджетните разходи на САЩ



Обаче сравнително редките по-значителни флуктуации и стабилизирането като цяло на бюджетните разходи за административни нужди около трайни относителни равнища в страните от ЕС и особено в САЩ като най-развита страна доказват, че от функционално-ефективна гледна точка и в *относително*, и в *абсолютно* измерение те имат *предел*. Следователно потенциалът за позитивно въздействие на държавата, в случая чрез *административната* ѝ функция върху общественоекономическото развитие, може да бъде материализиран само до ограниченията на този предел. Веднъж заделени и направени в рамките на пределните равнища, по-ефективното ѝ въздействие може да се постигне също по линията на по-високо *качество* на административните услуги. Но след настъпването на този предел, по-ефективното ѝ въздействие по-нататък може да се получи *само* по линията на по-високо качество. А развитието в напредналите страни *след* 90-те години очевидно може да се свързва преди всичко с повишаване качеството на държавните функции.

3. 2. През първата половина на XIX век *икономическата* функция на държавата в САЩ е в почти латентно състояние и едва може да се отграничи от административната ѝ функция. От началото на XX век до настъпването на Голямата депресия обаче делът на държавните разходи по обслужването ѝ е вече най-големият. Това означава, че *силната и гъвкава протекционистична* политика на държавата от втората половина на XIX век, благодарение на която икономиката на САЩ не само успява да се измъкне от задушаващата я зависимост спрямо английската, но и за 3-4 десетилетия да достигне в отделни индустриални отрасли дори по-висока конкурентоспособност, продължава да е в основата на икономическия подем на Америка и през новия век. Към по-съществените елементи на активната политика могат да се причислят: приемането и прилагането в края на XIX в. на антимонополното законодателство, мощната тарифна защита на националното производство от натиска на английския внос, преките държавни субсидии за редица отрасли, на първо място за аграрния сектор²³. Следователно високият и вече доминиращ относителен дял на бюджетните разходи за *икономическата* функция *преди* Голямата депресия може да се обясни, първо, с относителното ѝ обособяване като самостоятелна политика от административната. Поради това втората намалява за сметка на първата; второ, доминиращият дял може да се обясни най-вече с *първостепенната ерижа*, с която младата държава обгражда *стопанската дейност* не само като решаващ фактор за развитие на американското общество, но и като императив за всяка домогваща се до международната конкурентоспособност страна. Чувствителното спадане на разходите за икономическата функция към 1940 г. на 38.7% в сравнение с предкризисната 1927 г., когато са били 47.7%, е свързано най-вече с т. нар. “нов курс” на президента Ф. Рузвелт през 30-те години. С поставянето пред страната на историческата цел за изграждане на “държава на всеобщото благоденствие”, той официално поставя началото на смяната на акцентите от *икономическата* върху

²³ Волобуев В.П. Финансовые дилеммы США – эволюция бюджетного регулирования экономики, М., Наука.1987, с. 15.

социалната функция на държавата. И наистина за пръв път през 1940 г. социалните разходи на държавата започват да доминират. Всъщност скритият в икономически план обективен мотив и смисъл на “новия курс” е намирането на прагматично решение на основния проблем, предизвикал Голямата депресия – предприемане на широкомащабна програма от подходящи политически мерки за повишаване на относително изоставащото платежеспособно търсене спрямо натрупаното свръхпроизводство. Излишно е да се добавя, че теоретичната канава на новите мерки са придобили вече силно приложно влияние по същото време идеи на Дж. М. Кейнс.

Почти двукратното свиване на относителните бюджетни разходи за икономическата функция през 70-те и началото на 80-те години отново се дължи (както обикновено впрочем при всички значителни флуктуации във всяка стопанска политика) на конкретни конюнктурни причини в американската икономика – на забавянето на растежа на БВП (до 0.2% по неизменни цени за 1970 г.), наложило съответни ограничителни бюджетни мерки²⁴, така и на въведените бюджетни рестрикции на Р. Рейган след кризата 1980-1982 г. Целта им, разбира се, е да се приложи не само по-ефективна, но и *по-пестелива* правителствена политика. Двукратното свиване обаче е резултат също така и на новите радикални инициативи през 70-те години, чрез които държавите в САЩ и всички развити страни правят силен завои в икономическата си политика към силно ограничаване на *преките* субсидии и мерки за държавна намеса за сметка на *косвените* икономически инструменти. В резултат те като цяло значително децентрализират финансовите потоци и *редуцират* бюджетното преразпределение в полза на повишеното фирмено капиталообразуване.

Покачването в обратна посока с почти наполовина на относителната издръжка на *икономическата* функция през 90-те години може да се обясни само с: а) настъпилото в края на века рязко усложняване на общественоекономическите процеси в резултат от глобализацията и международната им взаимообвързаност. То изисква адекватно регулиране от страна на държавните и наддържавните институции; б) увеличената по същото време финансова *ангажираност на държавата в САЩ с масираното развитие на научно-иновационните и високотехнологичните* дейности като решаващ фактор на съвременната конкурентоспособност. (На този въпрос ще се върнем по-долу). Като се има предвид, че най-вече с реализацията на икономическата функция през двукратния мандат на Б. Клинтън би могло да се свързва най-високия за последните три десетилетия подем в американската икономика (вж. динамиката на БВП в Таблица №3), то стабилизацията на относителната ѝ издръжка около 34-35% от брутните бюджетни разходи през 1995-1997 г. сама налага извода, че тази величина е ако не оптималната, то е доказано продуктивната в една развита съвременна икономика.

3.3. От началото на ХХ век до настъпването на Голямата депресия относителният дял на бюджетните разходи за *социалната* функция на държавата в САЩ спрямо брутната им величина вече е нарастнал на 35-37%. След влизането в сила на “новия курс към държавата на всеобщото

²⁴ Пак там, с. 83.

благоденствие” делът на социалните разходи не само допълнително нараства, но и *трайно се превръща до края на века в най-голямото перо на федералния (консолидирания) бюджет*. Това преди всичко означава, че въпреки енергичното и последователно оспорване на *активната социална функция* на държавата от почти всички представители на неокласическата философия през ХХ век и въпреки най-тясното практическо придържане към принципните ѝ ценности от американската държава в сравнение с повечето напреднали страни, *социално-икономическото развитие на САЩ всъщност неотклонно се е осъществявало в посока към “държавата на всеобщото благоденствие”*. Следователно дори общественно-икономическата практика на САЩ не потвърждава истинността им. Те могат в определена степен да се приемат като реалистични, ако заделяните през подобен дълъг период от време бюджетни разходи за социалната политика останат поне относително неизменни (т. е. “неутрални”) спрямо аналогичните разходи за останалите две функции.

Достигането на относителните бюджетни разходи за социалната функция до пиковата величина от 55% през 1980 г., значителното ѝ снижаване впоследствие до 39.7% (1990 г.), след което отново приема леко възходяща тенденция към нарастване на 48.9% през 1995 г., на 49% през 1996 г. и на 50.3% през 1997 г. е обусловено в основата си от следните фактори.

Извън съмнение е, че *непосредствената* причина за спада им след 1980 г. е икономическата криза през 1980-1982 г. и рестриктивната политика на Р. Рейгън спрямо социалните програми и разходи. Но тъй като обратната тенденция по-късно към нарастването им през двата мандата на Демократическата партия, която е с по-силна социална ангажираност, достига едва 50.3%, това е индикация за много по-съществени скрити причини от общозначим характер. Подобно развитие отново експлицира (в случая чрез конкретната практика на САЩ) фундаменталния теоретико-приложен проблем за обективните *икономически* ограничения на *социалната* функция и програми на държавата. Пикът от 55% и последвалият го продължителен спад косвено свидетелстват, че *издръжката на социалната функция и програми значително е надхвърлила обективното време, което съществуващият икономически потенциал и неговото развитие могат да поемат*. Според оценката на руския икономист В. С. Васильев, тъкмо надхвърлянето на обективно допустимата ѝ граница е в основата на продължителните бюджетни дефицити на САЩ през втората половина на ХХ век: “В 70-те години дефицитите бяха станали хронични и главната причина за това, според нас, се корени в разгръщането към средата на 60-те години на широк кръг социални програми, “бюджетния натиск” на които Америка започна да чувства по-късно с лаг от 10-15 години”.²⁵ И все пак обективността изисква да се отбележи, че към тази причина трябва да се прибавят и относително високите военни разходи, които американската държава поддържа през всичките десетилетия на студената война до настъпването на двата мандата на Б.Клинтън.

²⁵ Васильев В. С. Распадающийся социальный контракт Америки: бюджетное измерение. Сп. США – ЕПИ, 1996, № 9, с. 7.

Теоретическото изясняване на пределните бюджетни ограничения на социалните функции на държавата е неотделим аспект от фундаменталния комплексен проблем за разкриването на *определящите ключови динамични параметри* на устойчивото обществено-икономическо развитие. Само върху тяхна основа е възможно създаването на достатъчно надежден приложен алгоритъм и апарат за дългосрочно макропрогнозиране, програмиране и развитие. Твърде вероятно е той да остане още дълго открит, поради което практиката ще е наложително да ги налучква по апостериорен път с цената на нежелани отклонения и забавено развитие. Но заедно с това самата световна историческа практика вече многократно и недвусмислено е открила някои общи принципни правила, последователното съблюдаване на които позволяват поддържането и на сравнително реалистична социална политика, и на удовлетворително продуктивна икономическа политика. Най-общо те са: първо, икономическата и социалната функции (и съответно политики) на държавата трябва да са винаги органично взаимнообвързани, взаимнокоординирани и единни, а не взаимно противоречиви; второ, бюджетните разходи за социалната политика не могат да се определят в ущърб на необходимите фискални приходи и разходи за една достатъчно продуктивна икономическа политика; трето, (като функция от второто) *по-големите бюджетни разходи за социалната политика могат да дойдат само от съответно по-висока народностопанска производителност*. Още през 50-те години на XX век бащата на “германското икономическо чудо” Лудвиг Ерхард подчертава в тази връзка: “Днес съществува съвсем тясна вътрешна връзка между икономическа и социална политика. Ето защо социалната политика, която е неутрална и автономна в народностопански аспект, *принадлежи на миналото*. Казано по-ясно, тя трябва да отстъпи място на такава социална политика, която е най-тясно съгласувана с икономическата политика. Социалната политика не бива косвено да причинява щети на народностопанската производителност и да противодейства на основополагащите принципи на пазарноикономическата система”²⁶.

Дори само тези принципни съображения на един политико-икономист от голям калибър, които са и практически апробирани в германското “икономическо чудо”, доказват, че широко практикуваните и до днес предложения от политическите партии в почти всяко демократична страна за обществен избор на “лява” или “дясна” алтернатива в икономическата и в т. ч. бюджетната политика, са дълбоко спекулативни по своята природа и всъщност ретроградни. Те очевидно обслужват само користните им теснопартийни, но не и обществените интереси.

3.4. И в САЩ, както във всяка страна, освен чрез /пре/структурирането на бюджетните разходи за основните държавни функции, позитивното въздействие на държавата върху социално-икономическото развитие по-нататък се осъществява и чрез *приоритетно-преференциалното /пре/разпределение на разходите между конкретните й дейности, програми*

²⁶ Ерхард Л. Благодарение за всички. С., Университетско издателство “Стопанство”, 1993, с. 222-223.

и проекти²⁷. Тук е невъзможно, но и ненужно да се анализират *детайлните* дългогодишни промени в разпределението на бюджетните разходи между конкретните дейности, програми и проекти на изследваните страни. (По-подробно за най-важните от тях към средата на 90-те години вж. Балабанов, И. Съвременните стратегически акценти на индустриалната политика. - "Икономическа мисъл", 1999, № 3, с. 3-20). Доколкото обаче като решаващ фактор на обществено-икономическия прогрес в напредналите страни през последните 1-2 десетилетия започна да се налага целенасоченото *качествено* развитие на *човешкия* капитал и върху негова основа – масираното разгръщане на *научно-иновативните* дейности във *всички* обществени сфери, във връзка с темата е достатъчно да се проследят измененията в структурата на агрегираните бюджетни разходи в САЩ за цялостното развитие на *човешкия* и *физическия* капитал (като база за сравнение), които са двата най-основни стопански фактори, както и за *изследователско-развойните* дейности (R&D). В официалната статистика на САЩ двата фактори са формулирани като човешки и физически *ресурси* (Human and Phisical resources) на обществено-икономическото развитие. Бюджетното финансиране на *човешките* ресурси според тази статистика включва разходите за: образование, /пре/квалификация, заетост и обществени услуги, здравеопазване (Health), медицинска помощ и грижи (Medicare), защита на доходите (Incom security), социално осигуряване, помощи и услуги на ветераните (Veterans benefits and services). Бюджетното финансиране на *физическите* ресурси включва разходите за: енергетиката, природните ресурси и околната среда, транспорт, обществено и регионално развитие, обезпечаване на търговски и домакински кредити.

Таблица 15
Бюджетни разходи за развитие на човешките и физическите ресурси, на изследователско-развойните дейности (R&D).

Бюдж. р-ди за:	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1997	2000	2006*
Чов. рес. в млрд. \$	14,2	26,2	75,3	313,4	619,3	923,8	1002,3	1115,3	1581,5
В % към бюдж. р-ди	33,4	28,4	38,5	53,0	49,4	60,9	62,6	62,3	71,1
В % към БВП	5,2	5,0	7,4	11,5	10,8	12,6	12,2	11,4	11,8
Физ. рес. в млрд. \$	3,7	8,0	15,6	66,1	126,0	59,1	59,9	84,7	104,6
В % към бюдж. р-ди	8,6	8,7	8,0	11,2	10,1	3,9	3,7	7,7	4,7
В % към БВП	1,3	1,5	1,5	2,4	2,2	0,8	0,7	0,9	0,8
R&D в млрд. \$	1,1	7,3	15,2	30,2	63,8	68,4	71,1	73,3	:
В % към бюдж. р-ди	2,5	7,9	7,7	5,1	5,1	4,5	4,4	4,1	:
В % към БВП	0,4	1,4	1,5	1,1	1,1	0,9	0,9	0,8	:

*Прогнозна оценка

Източник: Извадка и пресмятания от The Budget U. S. Government for Fiscal Year 2002, Historical Tables. Executive office of the President of the U. S. Tables 3.1 and 9. 7.

²⁷ "Бюджетната дейност е важен масив от държавните функции. Но тя все пак си остава един от технологичните инструменти, подготвителен стадий на държавното въздействие. Главният масив от работата на най-разнообразните държавни сфери на дейност не опира до това, как да се съберат и разпределят средствата на бюджета, а самите конкретни мероприятия, процеси, програми и пр., финансирани от тези средства, както и доколко резултативен е държавния контрол върху провеждането им, какви са техните непосредствени и по-далечни резултати"[Социално-икономическая ефективность: опыт США. Роль государства. М.: Наука, 1999, с. 20].

Преди да се пристъпи към кратък анализ на данните от таблица № 15 е нужно да се има предвид, че първо, огромната част от разходите за развитието на всеки от трите типа икономически фактори се прави от частния сектор. Следователно предимно тази част има определящата роля за ефективността, конкурентоспособността и динамиката на американската икономика; второ, формиралата се структура и съответно тенденции на разглежданите разходи между частния сектор и държавния бюджет е резултат *също и* на специфичния пазарен модел, следван в дадената страна, както и на *сравнителното* конкурентно равнище на развитие, което икономиката ѝ е добила спрямо другите в световното стопанство. В страни с относително по-либерален модел делът на бюджетните разходи е съответно по-малък, поради което и флуктуациите им по години за дълъг период обикновено са и с по-ограничен диапазон; трето, поведението на последната част от тенденцията на разходите за всеки от трите фактори (т.е. характеристиката на кривата ѝ) зависи и от това доколко степента на вътрешното инвестиционно насищане е близо до специфичния си *предел*, свързан с ефективността му използване. Достигането на предела *обикновено стабилизира* кривата на водоравно равнище, поради което не откроява адекватно реалната степен на приоритетност, с която се ползват на етапа съответните разходи и проекти на държавата в бюджетната ѝ политика.

Най-същественото, което таблица № 15 недвусмислено показва, е *трайно нарастващото внимание и ангажираност на държавата в САЩ към развитието на човешкия капитал*. В сравнение с относителните разходи за физическия капитал, които дори намаляват с почти четири пункта за половин век, делът на федералните разходи за човешкия капитал през същия период се е увеличил от 33.4% на 62.3% през 2000 г. и само за следващите 6 години се предвижда рязко да скочи на 71.1%. Това означава, че бюджетните инвестиции в човешкия капитал са безусловен *приоритет* на федералния бюджет и следователно са третирани като първостепенен фактор на обществено-икономическото развитие. Този приоритет, разбира се, има своето чисто социално измерение. Същевременно обаче той има преди всичко *икономическо измерение*. Той очевидно е развиван на първо място като траен основен *стратегически* генератор на икономическата динамика. Самата стопанска практика в напредналите страни вече е доказала убедително, че освен по-висока социална осигуреност, здравно равнище и образованост на населението, по-големите разходи на държавата за отбелязаните социални нужди водят не само до съответно по-висока социална стабилност, която е косвен благоприятен фактор на стопанската дейност, но и особено до по-високо *качество* на човешкия капитал, който е пряк и все по-решаващ фактор на съвременната икономическа конкурентоспособност и развитие.

Известно е, че активните форми и средства, чрез които се повишава качеството на човешкия капитал, са образованието, професионалната /пре/квалификация и научната дейност. Но непосредственият функционално-трансмисионен *мост* между повишаващото се качество и икономическото развитие са най-вече *приложните* дейности, резултати и *иновации* на *научната* сфера – новите открития и технологични изобретения (патенти) на природните и техническите науки; многообразните икономико-организационни

иновационни решения на обществените науки. В съвременната ускорено интегрираща и глобализираща се стопанска дейност те придобиват все по-нарастващо значение за нейното развитие.

От близо един милиард долара през 1950 г. абсолютните разходи на държавата в САЩ за научни изследвания и развитие (for the conduct of R&D) през 2000 г. надхвърлят 73 милиарда. Дори като се има предвид, че разходите от федералния бюджет съставляват едва една трета (например за 1995 г. те са 35%) от съвкупните разходи на страната за изследвания и развитие, впечатляващият им размер и ръст през изследвания период сами характеризират, макар и по косвен начин *съществената* роля и място, които американската администрация е отредила на *иновационната* дейност в политиката си по отношение на обществено-икономическото развитие. Рязкото покачване на относителния дял на R&D-разходите през шестото и седмото десетилетие съответства на завоя през 60-те години в икономическата политика и военната доктрина на САЩ към масирано развитие и използване на научно-техническите достижения в цивилната стопанска дейност и особено във военното им производство. Това всъщност е специфичен исторически период за САЩ, характеризиращ се с *широкомащабни капиталовложения от държавата* в областта на науката, техниката и приложните изследвания чрез крупни програми, които ускорено разширяват фундамента на научно-техническото превъзходство на САЩ в целия свят. Намаляването на дела през 80-те е обусловено както от кризите през 1973-1975 г. и 1980-1982 г., така и с отслабването по-късно на военно-политическото напрежение между Изтока и Запада.

През периода 1950-2000 г. относителният дял на федералните R&D-разходи в съвкупните бюджетни разходи, както и по отношение динамиката на БВП, бележи тенденция към съвсем леко повишение. По този начин тенденцията *само плахо загатва за фактическата ранжировка* на изследванията и технологиите в дървото на приоритетите на държавната политика на страната. В действителност днес в САЩ на R&D-дейностите е отредена ролята на *първостепенен фактор* на икономическото им развитие. Що се отнася до размера на разходите за R&D-дейностите и в частност на бюджетната им част, който тук не отразява адекватната им първостепенна роля, логично е в бъдеще да се очаква *не само абсолютно, но и относителното им нарастване*. Главният логичен аргумент за подобна прогноза е безспорният факт, че *единица разход при тези дейности, много по-силно развива от останалите в икономиката вътрешното им качество и съответно ефекта от въздействието им*. Изразено по друг начин, ефектът от икономическото им въздействие откупва сравнително най-бързо направените разходи. И както показва американския опит, освен чрез по-широка и по-високопродуктивна иновативна дейност, народностопанският ѝ ефект особено през последните години се усилва и по линия *на строго целенасоченото реструктуриране на разходите за тази дейност в полза на най-перспективните наукоемки и високотехнологични отрасли*.

В оценката си на ефекта от съвкупните и в т. ч. на бюджетните разходи за R&D през периода 1992-1995 г., именно когато американската икономика достига сравнително високия 3.3-4.1% годишен ръст на БВП, президентът Б. Клинтън изтъква в икономическия си доклад до Конгреса: "Социалната норма

на печалбата или възвращаемостта на федералните разходи за изследвания и развитие достигна средно 50%. Тази възвращаемост съществено надвишава доходите от всички други видове капиталовложения в националната икономика²⁸.

* * *

Да резюмираме най-важното дотук. През целия XX век обхватът от прерогативи, дейности и инструменти на държавата за по-перспективно и по-конкурентоспособно въздействие върху обществено-икономическото развитие в напредналите страни бележи *обща тенденция към съществено разширение*. През преобладаващата част от периода разширението се е осъществявало *предимно в количествено* измерение. Към края на века обаче по-продуктивното ѝ въздействие започва да се постига главно по пътя на цялостното *качествено* усъвършенстване на държавно-административната дейност и система.

Във *фискалната* част на бюджетната политика по-висококачествените (от конкурентите) дейности и инструменти на държавата през последните години се изразяват в отслабване интензивността на увеличението на brutната данъчна тежест, но с оставащ акцент върху по-нататъшно увеличаване дела на *косвените* данъчни форми. В *разходната* част на бюджетната политика по-продуктивното въздействие се постига напоследък предимно чрез усиляващото се *преференциално* финансиране от бюджета на *качественото развитие на човешкия капитал* като решаващ фактор на съвременната конкурентоспособност; на образователната и научната дейност; на всестранната иновативна дейност за развитието както на високотехнологичните, така и на системно-организационните аспекти на съвкупната стопанска и държавно-административната дейности.

Каква е върху този фон алтернативата пред по-нататъшното обществено-икономическо развитие на България?

Ако отговорът на този въпрос задължително се търси в динамичния контекст на световните конкурентни стандарти и стопанско-политически тенденции, в максимално възможен (практически обозрим) дългосрочен хоризонт, той всъщност може да бъде *само един* – стратегическо проектиране и осъществяване в максимална степен на националното развитие съобразно изискванията на тези стандарти и тенденции. Това безспорно е многоаспектна, изключително сложна и поетапна комплексна задача, чието осъществяване изисква решаването на огромен кръг от проблеми от различно естество. Но съвсем накратко, основните *ключови направления* и етапи за нейното разработване и реализация могат да се сведат до три:

- Разкриване и перманентна верификация в глоболизиращата се световна икономическа среда и тенденции на изменящото се състояние и възможности за развитие на перспективните и със структуроопределящо значение профили на стопанска дейност у нас, които в дългосрочен хоризонт съдържат потенциалните *предимства* на икономиката и обществото ни спрямо другите страни;

²⁸ Economic Report of the President. Wash. (D. C.). 1995.

- Своевременна подготовка и изграждане на *комплексна благоприятна среда и инфраструктура* за ускореното развитие на тези дейности – от социално, политическо, институционално, правно, икономическо, образователно, научно и иновативно-развойно естество;
- Изпреварващо създаване по инициатива на съответните държавни институции на необходимия *ресурсов* потенциал за ускореното развитие на перспективните дейности и на първо място на необходимия по *качество* човешки капитал, който в съвременните условия вече е с *решаваща роля* в общественно-икономическото развитие.²⁹

Излишно е да се подчертава, че първо, проектирането, програмирането и реализацията на подобна гигантска комплексна задача е невъзможно без създаването на съответна **научно-иновационна** инфраструктура за всички най-важни аспекти и подзадачи *върху основата на бюджетното финансиране*; второ, че инициативите и водещата роля в изясняването и решаването на целия кръг от проблеми и задачи *са безусловен прерогатив на държавата, включително и в областта на бюджетната политика*.

²⁹ По-подробно идеите на автора по тези въпроси са разработени в: Балабанов И. Глобалната тенденция на индустриалното развитие, Икономическа мисъл, 2000, кн. 1, с. 30; Инвестиционният вакуум - причини и изход, сп. Банки Инвестиции Пари, 1999, кн. 3, с.15; Държавната стратегия в инвестиционната дейност, сп. Банки Инвестиции Пари, 1999, кн. 7, с.17; Контекст и подход за разкриване на перспективните пазарни ниши на българската икономика, Икономическа мисъл, 2001, кн. 1, с. 23.