

РАВНОВЕСИЕ, РАСТЕЖ И РЕФОРМА

През 2001г. унгарската икономика се отклони от пътя на балансиран растеж. През последните шест години дефицита на държавния бюджет е нараснал до неустойчиво равнище, а и дефицитът в текущата сметка е станал твърде голям. Реалните заплати са нараснали значително по-бързо от производителността на труда. Тези трудности и други макроикономически проблеми накараха унгарското правителство да въведе коригираща програма през юли 2006г. В първата част на статията е анализирана сегашната макроикономическа ситуация и очакваните икономически и социални ефекти от коригиращата програма. Ангажиментът и решимостта на правителството се виждат от факта, че то е готово да приеме политическата „цена“ на програмата, т.е. че неизбежните мерки вероятно ще намалят популярността на политическите сили, спечелили изборите.

Във втората част се дискутират връзките между мерките, изискващи незабавно изпълнение и реформите, целящи дълготрайни ефекти и дълбоки институционални промени. Те са необходими за устойчивостта на ефектите от регулирането. Във тази връзка са разгледани отношенията между бюджетния дефицит и размера на държавата, пропорциите между държавното подпомагане и самоподпомагането, както и скоростта и постепенното прилагане на реформите.

JEL: E61, E62, E63, E64, H62, P36

КОРИГИРАЩА ПРОГРАМА²

През април 1995г., скоро след обявяването на т. нар. „Bokros-package“, бях интервюиран от Duna Television. Репортерът постави следния въпрос: „По принцип Вие как реагирахте на политическия пакет?“. Аз отговорих: „Вижте, бих направил критични бележки, виждам слабости ... Но все пак това е второстепенно. Необходимо е да изясня, и това е най-важното, че съм съгласен с основните принципи на скорообявената правителствена програма; намирам ги необходими, подходящи и неизбежни. Трябва веднага да добавя, че тези мерки ще са придружени и с много трудности и страдания, причиняващи нещастие на много хора. Напълно осъзнавам това и чувствам голяма симпатия към тези, които са в подобни трудни обстоятелства. Не

¹ Янош Корнай, Collegium Budapest, Szentháromság utca 2, H-1014 Budapest, Hungary, e-mail: kornai@colbud.hu.

² Това е превод на предоставената от автора английска версия на статия в две части, написана за широка публика и отпечатана в унгарския ежедневник *Népszabadság* на 28-и и 29-и юни 2006г. Английската версия отговаря на публикувания унгарски текст с малки промени. Прибавени са няколко обяснителни бележки под линия основно с цел да помогнат чуждестранните читатели.

приемам правителствената програма като добра новина, а по-скоро като начало на същински курс на терапия, изпълнението на който е необходимо за доброто на страната.”

Сега, 11 години по-късно, бих повторил дума по дума каквото съм казал тогава. Тъжно е, че същото поколение трябва да преживее за втори път коригираща програма, придружена с травма и нещастие. Все пак, мога отново да заявя, че съм съгласен с основните принципи на програмата, и – за доброто на страната – смятам тяхното реализиране за необходимо.

Аз съм независим изследовател. Не говоря от името на правителството или коалиционните партии. Вместо това заявявам, от моя лична гледна точка, как чета програмата, какво според мен налага правителството да я разработи и да инициира нейното прилагане, какви ефекти да се очакват и какви проблеми ще възникнат.

Макроикономически връзки

Унгарският икономически растеж, след напускане на балансирания път, се върна към него, следвайки пътя на стабилизация и коригираща програма, започнал през 1995г. За няколко години успешно продължихме по пътя на устойчив растеж, но от 2000г. насам отново го напуснахме, въпреки че през 2004 и 2005г. имаше малка корекция, докато въвеждането на нова програма за растеж все още се прилагаше при изключително небалансирани условия.

Какво имам предвид като казвам, че напуснахме пътя на балансирания растеж? Ще започна обяснението си с преглед на две връзки. Ще помоля читателя да навлезе търпеливо в тези сухи и твърде абстрактни изречения. В тази светлина аргументите по-нататък може би ще станат по-ясни.

Според първата връзка цялата нова стойност, произведена през дадена година (БВП), е равна на сумата от потребление и инвестиции минус нетните ресурси, вливащи се от чужбина, или плюс тези, изтичащи извън страната (думата „нетни” се отнася до факта, че ние трябва да имаме предвид баланса на внесените и изнесените ресурси). Сумата на потреблението и инвестициите е „общо търсене”.

Това е вид връзка, която на езика на математиката се нарича „тържество”. Така че, това не е някакъв вид добър съвет към правителството, в смисъл „вие ще направите добре, ако съблюдавате правилото”. То сигурно ще господства независимо дали правителството или някой друг иска то да господства или не. Ако например по каквато и да е причина, сумата от чуждите нетни ресурси е равна точно на нула, тогава можем само да консумираме и инвестираме толкова, колкото произведем. Общото предлагане (производство) ще постави границите на общото търсене (потребление и инвестиции), а общото търсене ще постави границите на общото предлагане.

Съществува и друга макроикономическа „тържествена” връзка. Според нея инвестицията през дадена година е равна на местното спестяване през същата година, плюс (минус) финансиране от чужд произход. Местното спестяване е генерирано от трите големи сектора на притежателите на доходи: всички домакинства и всички фирми в икономиката, и правителството. Спестяването на всички големи сектори на притежатели на доходи може да бъде положително (това става ако не целият им доход е

изхарчен) или отрицателно (ако е изхарчено повече отколкото е техния доход, т.е. ако имат дефицит). Основната връзка непременно ще бъде реализирана, дори ако част от притежателите на доходи (например правителството) имат дефицит. В този случай, положителните спестявания и/или чуждото финансиране (растежа на дълга) на другите притежатели на доходи ще го балансира.

Ако читателят, желаещ да научи малко макроикономика, е достигнал до този момент, тогава той би могъл по-добре да разбере какво имаме предвид под *балансиран* растеж. Растежа на страната върви по балансиран път ако – сега гледайки нейната динамика – споменатите връзки се материализират според следните характеристики:

- Производството расте в здравословен темп.
- Общото търсене средно за няколко години не расте по-бързо от производството. Това, в светлината на обсъдената преди това основна връзка, означава също, че дори ако чуждите ресурси са привлечени, те няма да растат по-бързо от производството.
- В общото търсене потреблението средно за няколко години не расте по-бързо от инвестициите. По-скоро, инвестициите растат малко по-бързо, позволявайки по-добър темп на растеж.
- Местното спестяване не изостава от растежа на инвестициите. С други думи, процентът на чуждо финансиране няма да расте; страната няма да изпадне в състояние на увеличаваща се задлъжнялост.

Тези връзки не са идентични; тяхното материализиране не е автоматично. Те са доказани „практически правила“, с които е препоръчително да се съобразяваме, но можем и да нарушим. Точно това се случи в Унгария през 2000г.

Общото търсене растеше по-бързо от производството. Потреблението на глава от населението също растеше по-бързо от производството на глава от населението. Реалните заплати изпреварваха производителността на труда. В уравнението на спестяванията отрицателното спестяване (дефицита на държавния бюджет) на правителството непрекъснато нарастваше, и за съжаление това съвпадна с драматичен темп на намаление на нетните спестявания в сектора на домакинствата, със стръмно покачване на заемите за къща, кола, потребителски заеми и др. (Бизнес секторът обикновено е нетен длъжник, защото това е единственият начин, по който той може да финансира проектите си. Следователно това няма отрицателно влияние върху крайната картина). Неизбежното последствие от това е, че чуждото финансиране е нараснало рязко, което беше основно обяснено с растежа на дефицита в баланса на плащанията по сегашните сметки.

Същинската цел на коригиращата програма от 2006г. е да насочи унгарската икономика обратно към балансирания път. За да се постигне това икономическата политика трябва да се опита да промени тенденциите, довели до грешни посоки. В програмата се твърди, че ще се постигнат следните промени:

- Ще спре опасният растеж на бюджетния дефицит на правителството и ще задвижи обратната тенденция, благоприятстваща за намаление на дефицита.

- Ще се намали непропорционално бързия растеж на потреблението на домакинствата. По-бързият растеж на средните реални заплати спрямо производителността, което продължава от 2000г., ще бъде заменен с тяхното значително, мъчително временно намаление. За определен период реалните доходи ще останат стационарни, някъде около предишното равнище или малко под него.
- Поради влиянието на описаните промени, търсенето на чуждо финансиране ще намалее (пропорционално, като процент от производството).

След внимателна преценка на състоянието на унгарската икономика съм убеден, че коригиращата програма сочи в *правилната посока* що се отнася до макроикономиката. Впечатлението ми е, че повечето макроикономисти, които могат да различат проблемите и са способни да преценят обективно, споделят моето мнение, а тези, които не го виждат по този начин сега, рано или късно ще стигнат до същия извод. Аз лично смятам *посоката* на поправката за ключов момент. Все пак, това все още оставя отворени много други въпроси, които бих искал да разгледам в следващите раздели.

Големината на корекцията

Нека се опитаме да разсъждаваме върху основните макроикономически последици от зараждащите се промени. Според финансовия министър правителственият дефицит ще спадне с 350 млрд. форинта през 2006г. и с 1000 млрд. през 2007г. в сравнение с дефицита, който би се получил, ако правителството не беше иницирирало и осъществило коригиращата програма. Обхватът на програмата може да бъде демонстриран като я сравним с обема на производството. Мащабът на корекцията на държавния бюджет за 2006г. е около 3.5% от очакваната втора половина на годишния обем на БВП, а за 2007г. е 4-4.5% от очаквания БВП за следващата година. Съществуват много програми за стабилизиране и коригиране, осъществени в различни държави по света. Запознатите с тях могат да свидетелстват, че въпреки че този унгарски вариант не е сред най-драстичните, той все пак е твърде обхванен и радикален. Някои местни и чужди експерти не наблягат адекватно на това, но лично аз смятам, че е важно. Степента на коригиращия пакет, неговият общ обем, е най-важният сигнал за сериозността и непоколебимостта на намерението на правителството да поправи нещата, което заслужава съответно внимание.

Коригиращата програма не съдържа само специфични, еднократни действия (тези цени или онези данъчни равнища ще нараснат, тази или онази организация ще бъдат затворени). Точно обратното, тя ще иницирира много бързо- или бавноразвиващи се макроикономически процеси. Например, ако някои от хората на държавна служба са освободени, а заплатите на други държавни служители са замразени, тогава това ще повлияе също и на заплатите в бизнес сектора, което ще предизвика и други ефекти – например растежът на дохода на домакинствата ще намалее. Това от своя страна също има въздействие; ще повлияе върху общото потребление и спестяване в сектора на домакинствата, което после ще въздейства върху производството и т.н. Следователно основните последици от програмата ще имат вторични и

третични ефекти. Трудно е да се прогнозира какви ще бъдат те, може би ние ще ги усетим по-добре след месец-два, а след 12-18 месеца ние ще имаме сравнително ясна картина.

Този тип прогнози са свързани с голяма несигурност. Можем да споменем един пример – спестявания в сектора на домакинствата. Стандартната реакция би могла да бъде следната: ако доходът се намали, но домакинството желае да поддържа равнището на своето потребление, тогава то ще намали своите финансови спестявания. Със сигурност това ще се случи в много домакинства. Други обаче биха мислили различно. „Несигурността се е увеличила. Кой знае какво крие бъдещето? Ами ако ме освободят от работа? По-добре ще бъде да спестявам повече. По-добре ще е да отложам замяната на колата или закупуването на нов дом – не смея да изтегля заем.“ Такава реакция увеличава спестяванията. Никой не може да каже днес коя реакция ще бъде по-честа или по-силна. Обхватът на проблема е добре илюстриран от факта, че през 1998г. спестяванията на домакинствата бяха 9% от БВП, но тази цифра падна до 0-1% през 2003-2004г. Разликата между най-високите и най-ниските точки е равна приблизително на държавния бюджетен дефицит! Напомням за моето предишно твърдение, че спестяванията на домакинствата и бизнес секторите, както и тези на правителството (положителни или отрицателни) определят колко ще бъде търсенето на чуждо финансиране в икономиката. Следователно много зависи от спестяванията на домакинствата – а това е нещо, което не можем да предвидим със сигурност.

Исках само да хвърля светлина върху трудността да се представят количествени оценки за очакваните макроикономически ефекти на коригиращата програма. Политиците и икономическите анализатори, които намират корекцията за твърде обхватна, както и тези, които я смятат за нормална, трябва да мислят много преди да правят каквито и да е изказвания. Може ли някой от тях да бъде сигурен за точното измерване на очакваните ефекти, в случаи когато лесно се правят съществени грешки? Това е също и предупреждение за онези, които вярват, че правителството и мнозинството в парламента трябва само да *искат* нещо и да работят много за неговото прилагане, за да е сигурно неговото материализирането му. Има неща, които са всъщност в ръцете на политиците. Те могат да бъдат *инициирани* чрез указ, правилник или забрана. Резултатът обаче ще зависи от много влияещи фактори, като косвените местни ефекти или независими събития в световната политика и международната икономика. Всички ние, както и политиците от правителството и от опозицията, а също и експертите, коментиращи и лесно даващи съвети в светлината на тези събития, трябва да мислим много скромно за границите на нашето познание и желание.

Коригиращата програма се състои от голям брой специфични клаузи. Няма да се опитвам да съдя дали съставът на елементите на пакета е оптимален или не. Наблюдавам скептично смелостта на тези, които правят това – без съмнение аз ще бъда по-предпазлив. Разпознавам някои от принципите, които са в комбинацията на тези елементи. Ще спомена само някои от тях, без да представям пълен списък. Елементите, включени в пакета трябва да бъдат достатъчно реални и ясно достижими. Освен това, нищо не трябва да бъде включено ако не е политически приемливо, макар и

със скърцане на зъби, поне от поддръжниците на правителството. Пакетът не трябва да бъде зареден с твърде много мерки, които ще предизвикат силна съпротива. Не само политици, но и изследователи на връзките между политиката и икономиката са наясно за това колко силно такива съображения влияят върху реалната икономическа политика. Аз лично не виждам нищо осъдително във факта, че тези съображения играят важна роля в избора на съдържанието на коригиращия пакет.

Страна на приходите, страна на разходите

Когато обсъждаме комплекса от мерки за намаляване на бюджетния дефицит, беше правена непрекъснато следната критика: тежестта на промените, които ще увеличат правителствените приходи е твърде голяма в сравнение с тези, които ще намалят правителствените разходи. Последните трябва да заемат много по-важно място, тъй като те са тези, които ще осигурят дълготрайна стабилност.

Според мен това е само половината истина. Каквато и престижна литература да вдъхновява посочената критика и какъвто и стереотип, взет от някоя международна организация да е повторен от критиците – това ще си остане наполовина истина.

Ние можем да подходим към проблема от перспективата на *последователност във времето*. Аз съм един от тези, които ще са щастливи да видят данъчната тежест на обществото намалена относно общия резултат, общия приход. По този повод ще разсъждавам повече във втората част на тази статия. Но все пак, намирам за напълно погрешно да се започне всичко с намаляване на приходите на държавата и да се очаква последващо намаление в разходите *като резултат*. Ефектите от данъчните намаления, стимулиращи производството, ще се появят само след известно закъснение, и никой не може да предвиди колко обхватни ще бъдат те. Приходите обаче ще намалеят веднага, а това със сигурност ще увеличи бюджетния дефицит. Роналд Рейгън избра тази абсурдна последователност в САЩ – след предложение от некомпетентни съветници – а същото направи и сегашният президент Джордж У. Буш. Последният следваше политика на данъчни намаления, докато войната в Ирак доведе до по-високи разходи и по-нататъшно напрежение в бюджета. По време на двата периода бюджетният дефицит нарасна неимоверно. Връщайки се към унгарския случай, полисимейкърите не трябваше да слушат също толкова лош съвет – безусловните предложения за орязване на данъците, всяко надхвърлящо предишното, което е характерна черта на подготовката за скорошните общи избори. Одобрявам сегашното отдръпване на управляващите от прибързаните данъчни орязвания и се надявам, че това неподходящо коригиране поне ще даде сигурност, че такива грешки няма да се направят отново. Нека започнем с поставяне на баланса в ред. Когато достигнем насърчителна ситуация, тогава правилната последователност е както следва: първо трябва да намалеят разходите и когато това постижение е твърдо в ръцете ни, тогава и само тогава можем (и трябва) да намалим данъците.

Нека се обърнем към друг аспект на проблема – *постоянността* на правилата, които са предназначени да намалят бюджетния дефицит. Ако две ведомства или други държавни институции се обединят и по този начин се

спестят пари, това е добре, но кой може да гарантира колко дълго ще просъществува? Вече съм преживял толкова много министерски обединения, реорганизации и т.н., че ми е невъзможно да съм ентусиазиран от тях. Днес хората са безработни, утре други са назначени отново. Следователно тук можем да намалим разходите, но все още не можем да сме сигурни, че ефектът ще е постоянен.

Да разгледаме ситуация с обратните характеристики. Нека предположим, че новото законодателство въведе данък върху собствеността, и че този данък ще се превърне в основен източник на приходи за местната власт. Данъчната система се реорганизира по такъв начин, че местната власт има голям дял в събирането на данъка върху собствеността. Апаратът за събирането на новия данък се развива и се развива рутина за неговото опериране. След време обществото свиква с плащането на данък върху собствеността и това се превръща в нещо естествено. В случая тук установихме нов източник на приходи, при който устойчивостта на прихода е осигурена от силни гаранции вътре в институциите и поведенческите норми на обществото.

Следователно решаващият фактор в този контекст не е дали промяната става от страната на приходите или на разходите, а колко трудно или лесно е тя да се запази. Доколко промяната ще проникне в законодателната система, до каква степен нейното изпълнение ще е принудително и колко дълбоко може да проникне в съзнанието на хората? В този смисъл, съставянето на коригиращия пакет показва смесена картина. В него има твърде малко елементи, които могат лесно да се отнесат както към страната на приходите, така и към страната на разходите. Това изисква внимание. Тези от мерките, които ще бъдат временни, всъщност трябва да бъдат прекратени веднага щом престанат да бъдат необходими. Но онези, които е нужно да се запазят, трябва да се институционализират по-дълбоко и по-силно, т.е. да се „циментират“ в законовата система и в умовете на хората.

Разпределение на трудностите

Вече подчертах във въведението, че коригиращата програма ще причини болка, материална загуба и растяща несигурност за много хора. Съдбата няма да наложи еднакво страдание на всички хора. Какво можем да очакваме в това отношение? Както при разпределението на доходите или богатството, трябва да разгледаме проблема на разпределението на трудностите също в различни измерения.

Преди всичко тук говорим за *разпределение* на удоволствие и трудности, разходи и облаги *между поколенията*. Когато потреблението „излети нагоре“, тогавашното поколение се радваше на засилен растеж на жизнения си стандарт. Оттогава минаха няколко години. Сега, няколко години по-късно, сегашното поколение носи тежестта на лишенията. Ако не завършим това тежко коригиране, ситуацията ще бъде още по-лоша утре. Темпът, с който расте дългът, вече се увеличава. Влошаването на кредитоспособността и доверието относно способността на страната да изплаща дълговете си е ясно показано чрез увеличението на лихвените плащания по неизплатени заеми. Колкото повече държавата задлъжнява и колкото повече е застрашена от финансова криза, толкова по-високи трябва

да са печалбите, за да привличат инвеститори и да ги убеждават да финансират бюджетния ни дефицит. Лихвеното тегло върху държавния бюджет става по-тежко, а това също увеличава дефицита, така че финансовото инвестиране в Унгария става дори по-малко атрактивно. Един неблагоприятен феномен засилва друг и по този начин се образува дългова спирала. Дългът, растящ по-бързо от преди е наследство за бъдещите поколения. Коригирането, освен другите неща, е необходимо и поради търсенето на равно разпределение на удоволствието и страданието сред поколенията.

Нека разгледаме сегашното разпределение на тежестите, носени от днешното население. Ще бъде безотговорно да обещаем, че коригиращата програма осигурява равното им разпределение. За да постигнем това, няма да се нуждаем само от справедлива държава, а и всезнаеща и всемогеща, но такава държава не съществува. Можем да бъдем предварително сигурни, че разпределението на страданието ще бъде осеяно с болезнена несправедливост. Аз бих се чувствал по-спокоен, ако управляващите сили в страната биха признали това, което би показало границите на тяхното влияние, респ. би добавило, че те правят всичко по силите си да *облекчат несправедливостта*.

Сега ще подчертая три елемента, три характерни части на коригиращата програма, за да покажа как може да се почувства намерението да се облекчи несправедливостта:

- По моя преценка, изкуственото намаление на увеличението на енергийните цени не беше просто икономически вредно, това не беше дори справедливо. Богатите домакинства, които консумират значително количество енергия, получават значително по-голям размер субсидия, отколкото бедните семейства, живеещи в малки домове, използвайки само няколко електрически уреда. Тези бедни домакинства, използвайки малко количество енергия, субсидират богатите чрез каналите на държавния бюджет. Всички мерки в програмата, намаляващи финансовите субсидии за който и да е продукт или услуга, ще направят разпределението на товарите по-справедливо. Ако е възможно, всички разходи трябва да са платени от онези, които консумират дадения продукт или услуга. Необходимо е нуждаещите се да получат помощ не чрез изкуствено намаление на цените, а чрез целеви субсидии. Най-добрият инструмент за това е финансовата помощ, защото тя уважава суверенността им като консуматори. Към инструментите за целева ценова компенсация трябва да се прибавя в най-добрия случай само като помощни механизми.
- В състава на коригиращия пакет вниманието очевидно е фокусирано върху данъците с възможно най-широката основа. Всеки консумира, следователно всеки, който купува по закон плаща ДДС. С данъци се облагат не само доходите от заплати и приходи от фирмени печалби, а и от капиталови приходи. Въведени са различни специални данъци, които действат върху определени целеви групи. Обединяването на всички тези промени не съставя последователна данъчна реформа; някои от тях изглеждат импровизирани, случайни

и временни правила – но поне благородния стремеж, според който всеки трябва да носи своя дял от теглото, е очевиден.

- Основният метод на изплъзване от споделяне на тежестите е ловкото експлоатиране на вратичките в закона – избягване на данъци, ако е възможно без открито да се нарушават правилата. В обхвата на коригирането правителството се опитва да се изправи срещу това поведение. Затварянето на задната врата на „предприятия по необходимост“³ може да се нареди сред тези опити – предпазване от неплащане на данъци и социални осигуровки от хората чрез завоалиране на заетост чрез договори с външни предприятия. Облагането с данъци на „резерв в брой“⁴ също може да се класифицира в тази категория, тъй като много хора се опитват да скрият тук приходи, които те вече са взели от предприятието. Данъкът върху собствеността косвено поставя данъчен товар върху онези икономически агенти, деклариращи сравнително ниски доходи в своите данъчни декларации, които често са не повече от минималната заплата, докато живеят в скъпи луксозни жилища. Общото и безусловно данъчно освобождаване на минималната заплата неизбежно е привличало хитри хора да получат достъп до безплатните услуги, предоставени от държавата, докато се измъкват от задължението да плащат данъци. Всички дотук споменати мерки (и по-нататъшни елементи на програмата, които също могат да се добавят тук) имат недостатъци. Може би мерките трябва да се направят по-ефективни и справедливи. Искам основно да подкрепя *намерението* и да окуража законодателите да не отстъпват на тези, които повдигат възражения и вместо да правят конструктивни предложения, се опитват да дискредитират самото намерение.

Надежди и решимост

Едно от изискванията за успех на тази изключително размирна коригираща програма е *надеждността* на онези, които я предложиха и които я изпълняват. По своята същност програмата е обещание и нейната реализация отчасти зависи от това дали тези, които играят роля в предстоящите събития, вярват в това обещание или не. Отново използвах често повтаряно клише; все пак това не променя факта, че то изразява много важна и дълго създавана истина.

Относно надеждността ние трябва да обсъдим две „целови групи“. В бизнес света едната група обикновено се нарича „пазарите“. Това е двусмислен етикет, тъй като не говорим за пазарите, които стават в хали, или за пазарите на автомобили или CD плеъри, а за много по-тесен участък от икономиката. Нека първо погледнем търсенето. Основно унгарското правителство получава външно финансиране чрез продаване на облигации,

³ „Предприятие по необходимост“ е термин, използван в унгарския икономически жаргон за индивиди, които всъщност са служители, но отдават услугите си в законовата рамка на „предприятие“ за да постигнат данъчна позиция, която е по-благоприятна както от тази на работодателя така и от тази на служителя.

⁴ Отново термин в унгарския икономически жаргон за известен трик. Съществуваше специално данъчно убежище, което отсега нататък ще се облага с данък.

то може също и пряко да договаря заеми. В допълнение, бизнес секторът също се нуждае от финансови заеми, а дори и секторът на домакинствата се нуждае от тях (например за купуване и строеж на домове). Относно предлагането, сред кредиторите са главно банки, заедно с големи застрахователни компании и пенсионни фондове, които искат техния акумулиран капитал да носи възвръщаемост. Има също и други финансови инвеститори, които искат да инвестират парите на клиентите си изгодно. Инвестиционните организации наемат добре обучени експерти, които трябва внимателно да анализират инвестиционните възможности. Това е твърде трудна професия, защото човек трябва веднага да прецени печалбите и рисковете на всяка инвестиция. Ще има ли проблеми с изплащането на заема? Тук възниква въпросът за надеждността. Ако една държава е финансово нестабилна, тогава съществува риск от криза и рисковете за инвестиране нарастват. Армия от експерти, назначени от инвеститорите, следят внимателно как се оформя „държавният риск“. Ако има проблеми, ще започнат ли управляващите да поправят грешките? Ако обещаят корекции, ще се придържат ли към обещанията си? Тяхното обещание надеждно ли е?

Тези, които не разбират от национални финанси (и особено тези, които мразят и не са благосклонни настроени към банки, фондови пазари, акции и спекулации) ще свиват рамене и ще питат защо е толкова важно да се „кипим“ толкова пред финансистите. Обаче ние не говорим за емоционална връзка. Ние живеем в малка страна, която е отворена към световната икономика. Още Széchenyi, великият реформатор от XIX век, наречен от неговите съвременници „Великия унгарец“, пръв обясни на унгарците значението на *кредита*. Всички граждани имат интерес да получават заеми при подобряващи се условия. Следователно от важно обществено значение е експертите от международната финансова общност, чуждите и местните инвеститори, т.е. „пазарите“, да получат положителни впечатления от коригиращата програма, действаща в момента в Унгария. Първите реакции не бяха положителни поради няколко фактора. Мнозина вече са анализирали проблема. Естествено дори и първият отговор е от значение, но на този етап би било твърде рано да се обсъжда каква ще бъде *дълготрайната* реакция на пазарите. Преценката ще се направи въз основа на действия, а не на думи. Ще се материализират ли обявените мерки? Първоначално обявената твърдост ще се смекчи ли с времето? Дали правителството има решимост само сега, или то ще я запази и по-късно? Как ще изглежда бюджетът за 2007г.? Как ще реагира правителството на тези вторични и третични ефекти, вкл. и някои, които могат да са отрицателни, но не биха могли да се предвидят? Дали ще отстъпят, или ще продължат напред по поетия път? Тук не говорим за 2-3-часово изследване. Този специален тест ще продължи месеци или години. Наистина аналитици с поглед напред са наясно с това и те ще бъдат готови да ревизират първоначалните си и импровизирани реакции, ако наблюденията им се окажат обещаващи и сигурни. Обръщайки се към моите сънародници аз вече имах възможност да отбележа, че тези, които дискредитират програмата с техните намръщени, заяждащи се, панически или прекалени искания, правят много лоша услуга на страната.

Реакцията на „пазарите“, в този контекст, отразява позициите и постоянните решения на няколко стотици или хиляди финансови експерти.

Сигналите идват на различни честоти от милионите унгарски граждани. Те също говорят и мислят за програмата и дават преценки дали може да се вярва на тези, които изработват и прилагат програмата за коригиране.

Ние говорим за изключително сложен проблем. Как беше представена програмата на унгарското население и на международната финансова общност? Какво беше разкрито преди и след изборите относно проблемите на страната и задачите, пред които се изправяме? В пресата, както и в телевизията, имаше много дискусии. В моята статия – въпреки че съм наясно колко е важен методът на разкриване – предлагам да не се обсъждат въпросите относно комуникацията. Мога само да повторя какво казах по-рано, когато обсъждах реакцията на „пазара“: действията са по-важни от думите. Временно словото (както и мълчанието) може да има голям ефект чрез вредното влияние върху климата на общественото мнение и чрез разпалването на страстите на хората. Рано или късно обаче много по-силното въздействие на опита ще се наложи.

В публикувания текст на правителствената програма министър-председателя Ференц Дюрчани пише следното във въведението, което той е подписал. „През последните пет-шест години ние преживяхме все по-тежки и по-малко поносими товари върху държавата. Оправданите социални и модернизационни цели не вървяха ръка за ръка с отговорното поведение, което трябваше да характеризира данъчната политика на правителството. Независимо от факта, че излизането от балансирания път на устойчив растеж започна през 2000-2001г.⁵, без съмнение по-голямата отговорност лежи върху правителството от 2002-2006г.“

Никой унгарски министър-председател не е стигал толкова далеч в отправянето на самокритика за грешките в икономическата политика за изминалия период. Сериозни дилеми стояха пред министър-председателя и неговите колеги в последно време, особено в годината на изборите. Те би трябвало да са знаели за икономическото състояние на страната и за надвисналите опасности. Дали трябваше да започнат коригирането веднага, с целия катаклизъм, който щеше да причини? Или трябваше да го отложат, но да обявят предварително, че възнамеряват да го направят след изборите? Дадох се повтарящи се обещания, твърдящи, че в икономическата политика, в оформянето на бюджетните приходи и разходи, няма да има „година на избори“. Само половината от това обещание беше изпълнено. Това в крайна сметка води до неизбежния въпрос – кое беше по-важно от перспективата на *държавния интерес*. Дали назначеното правителство трябва да остане на кормилото и да не даде властта на опозиция, която проповядва безотговорни политики – така че икономиката да се възстанови възможно най-бързо и гражданите могат да получат по-пълна и по-честна информация за трудностите? Дали можеше да се намери по-сполучлив компромис между трите конфликтни тогава цели, между постигането на политическа победа, поправяне на икономиката и спазване изискванията на честна комуникация? Лесно е след това да се каже, че тези или онези мерки, които сега трябва да се прекратят, бяха напълно ненужни популистки действия, защото изборите

⁵ Парламентарният цикъл завърши в средата на 2002г. Преди тази дата партиите, които в момента са в опозиция, бяха на власт, а след тази дата сегашната управляваща коалиция състави правителството.

можеха така или иначе да се спечелят без тези мерки. Лесно е да си мъдър след събитието. Не е възможно да се определи чрез ex post анализ степента на риска, съобразен субективно ex ante. Предварително десижън-мейкърите биха могли да мислят, че победата на изборите може да зависи точно от тези десетични проценти, които са резултат от популярната „електорална“ данъчна политика.

Аз съм изследовател, чието професионално задължение е да усеща в съзнанието си и да изразява в писането си несигурностите в своите изказвания, и който е настроен да ревизира своите заключения отново и отново, често по самоизмъчващ се начин. Това не е недостатък, а по-скоро добро качество в моята професия. Освен други неща, това е причината защо избягвам да бъда професионален политик, защото имам нагласа към този вид подход. Не бих искал да прилагам към политическите десижън-мейкъри същия вид стандарт, какъвто е към изследователите. Осъзнавам сериозните проблеми с оценяването на предишния период и вече съм формулирал някои *въпроси*, които ще останат без отговор. Не усещам импулс да играя ролята на съдия по етичните въпроси, формирайки мнение по трудните политически и морални дилеми на политическата и икономическа целесъобразност или по отговорите, дадени на тях.

Не като съдии, а като наблюдатели ние можем да видим, че на този етап не само неговите опоненти, но и неутралните и обективни анализатори, а дори и ентузиазиранияте поддръжници ще приемат дадените обещания от Ференц Дюрчани и правителството му с по-силни резерви отпреди. Естествено, надеждността на правителството ще зависи от неговите начини за „комуникация“; тя може да се засили ако се появи по-добро обяснение на плановете, но това все пак е вторичен въпрос. Наистина, по-важният въпрос е какво ще се случи на практика. *Непоколебимостта* на министър председателя и неговия екип вече е изразена. Те показаха значителен политически кураж да оповестят една непопулярна програма само месеци преди изборите за местни органи. Ще трябва кураж и да продължат с програма, която изисква жертви от всички класи и групи от обществото, предизвиквайки негодуващи, ядосани, разочаровани и враждебни реакции навсякъде. Разбира се, рано или късно, все повече хора ще започнат да разбират, че политическата цена, която политическото ръководство е готово да плати сега чрез въвеждането на коригиращата програма, всъщност е важно мерило за това колко отдадени са те на изпълнението на програмата.

Обещанието за коригиране не означава, че трябва да се настоява за всяка буква, казана тези дни. Необходима е гъвкавост, тъй като успехът понякога изисква компромиси. Би било разумно да се избягва изказване например, че обявения пакет днес е достатъчен за коригирането, и че със сигурност няма да има нужда от повече. А ако възникне нужда от по-нататъшни болезнени мерки? Ако първоначалните изчисления се окажат грешни? Ако външните условия се влошат? Не бива да се появяват отново уверения, които съдържат неизпълними обещания. Населението на страната, финансовата общност и накрая историята няма да измерват обещанията според това дали всичките 50 или 100 клаузи, определени в началото на програмата, са били наистина въведени или не. Пълна и силна надеждност може да се постигне с *резултата*. Ако, и само ако, правителството докаже,

че е ангажирано, държавата ще се върне към балансирания път и ще продължи по него. След като се доближим до този път, като минат месеци или може би дори една или две години, доверието ще се увеличи.

ЗА ТРАНСФОРМИРАНЕ НА ОБЩЕСТВОТО

В този раздел бих искал да допринеса за развитието на „дневен ред“ за лекция относно реформата. Какво бихме дискутирали? Какви са съществените теми?

Нямам за цел да разпространявам собствените си предложения; нито ограниченото пространство в това списание позволява систематични обяснения и разсъждения. Все пак не искам да заемам позиция и поради това ще отбележа накратко своето мнение относно дискутираните проблеми.

Мистичната лекуваща сила на реформата

В коментарите по коригиращата програма на правителството често се споменава за реформа. Тези, които по принцип са съгласни с коригирането, любезно отбелязват: „Това е само началото на процес, който в действителност ще бъде завършен от реформата“. Онези, които искат остро да критикуват програмата, ще използват същото обяснение по обратен начин: „Това, което ни се представя сега, не струва много. Ние се нуждаем от истинска реформа: само това би могло да разреши проблемите“.

Каквато и да е посоката на изказването, намеците са по-скоро загадъчни. Типичният разговор, който се осъществява между телевизионния репортер и експерта, който е интервюиран, създава впечатление, че и двете страни знаят точно какво ще се реформира и как. Например, очевидно има нужда от „реформа на големите разпределителни системи“. Ако тази реформа трябваше да се приложи, всичко би се решило; освен други неща, балансът на бюджета ще се възстанови. Единственият проблем е, че политиките продължават да отлагат реформата, страхуват се, не искат да се впускат в нея. „Какво става, защо не започвате?“ – се чува въпросът към политиките.

Това карикатурно описание не само ще бъде типично за по-малко или повече повърхностни разговори. Добре обучени икономисти и икономически полисимейкъри също разговарят на подобен език. Освен това, дори престижни международни организации изразяват такава гледна точка под формата на критика, съвет, и отново под формата на категорични очаквания. Някои от нашите местни експерти преповтарят мненията, чути от финансовите организации във Вашингтон или в някой офис в Брюксел.

Оставам с впечатлението, че плувам срещу силно течение когато рискувам със следното твърдение: „Всяка част от споменатия ред на мисли е грешна“.

Каква е тази „реформа“, за която се говори сякаш е някакъв вид недвусмислено и ясно дефиниран постулат? Няма консенсус, нито в нашата страна, нито по света, за това в каква посока трябва да се насочат промените в сегашната ситуация. Докато, например в Будапеща, либерално настроените приемат децентрализацията на финансирането на системата за здравеопазване като крайъгълен камък на реформата, в САЩ някои

либерални икономисти подтикват към реформа в точно обратната посока – създаване на национална служба за здравеопазване. Самите реформатори не са съгласни помежду си относно необходимите посоки на промени, и разликата произлиза основно от идеологията и политическата философия, която те следват. В допълнение, предлагат се различни версии на реформата от хора, които искат да защитят интересите на различни социални групи или класи. Може би известен свеж интелектуален опит влияе на реформатора; той или тя имат любима идея – за някои това е сметката за здравеопазване, която се явява като панацея за всичките ни проблеми, за други – отсрочване на таксите за висше образование.

Една от основните причини за безпокойство и забавяне е неяснотата около посоката на промяна. Когато две власти се срещнат, те се съгласяват, че наистина реформата е необходима! Обаче ние не можем да сме сигурни дали те имат предвид едно и също под „реформа“.

Ако се извършат радикални промени, по никакъв начин не е сигурно дали те ще допринесат за решаването на сегашните макроикономически проблеми; освен други неща, за решаването на нашите бюджетни проблеми. Може би ще го направят, може би не. Може да има реформа например в пенсионната или образователната система, която временно или постоянно ще изисква не по-малко, а повече държавни ресурси.

Една от точките в дневния ред на дебата по реформата трябва да бъде точно въпросът за това дали трябва да поставим планове за реформа основно в услуга на елиминиране горещите макроикономически проблеми, или реформите имат право на самостоятелен живот. Аз например преди много години препоръчах за здравеопазването „споделените разходи“ и „съплащането“, т.е. една приспадаща се сума, платена от пациента да преобладава до известна степен. Направих това предложение във време, когато бюджетът нямаше сериозни проблеми. То беше основано на добре известно икономическо наблюдение, че търсенето ще расте бързо, ако ползвателят получава стоките или услугите безплатно. Съплащането, дори ако включва само малки суми, по някакъв начин ще ограничи търсенето. Бих поддържал това предположение дори ако в случай, че бюджетът има големи излишъци.

Така, ако приносът към данъчната корекция е само едно от многото изисквания, които да се вземат предвид, ние трябва да изясним какви са тези големи цели и ценности – повишаване на растежа, конкурентоспособност, ефективност, по-голям избор за гражданите, засилване чувството на сигурност в обществото, по-последователно прокарване на равенство и справедливост, които трябва да се обслужват от реформата.

В този раздел първо ще разгледам *същността* на реформите, посоката на промените. След това бих искал да направя някои коментари за това „как да се направи“, т.е. относно *прилагането* на реформите.

Размерът на държавата

Два отделни въпроса обикновено се бъркат в дебатите – какъв е размерът на държавата и каква е степента на бюджетния дефицит. Истината е, че дефицитите могат да растат в страни с малък, среден и голям относителен дял на държавни разходи в БВП. В САЩ размерът на държавата

е сравнително малък в сравнение с повечето западноевропейски страни. И все пак, американската данъчна политика непрекъснато се сблъсква със сериозен дефицит, докато от тази гледна точка държавният бюджет е в стабилно състояние в много европейски страни.

Корекцията на държавния бюджет е спешна задача. Трябва да се предприемат твърди стъпки, които да имат ефект, а след година-две дефицитът да бъде намален до приемливо равнище. Ние не можем да направим тази задача зависима от степента, в която държавата се реформира.

Необходимо ли е държавата да бъде по-малка? Ние *не* трябва да започваме изясняването с поставянето на този въпрос. Първият въпрос, на който трябва да отговорим, е какви услуги обществото очаква от държавата.

Има някои наистина важни отговорности, които дори и в наши дни принадлежат само на държавата. Те включват управляване на военните, издаване на банкноти и монети от законната парична единица, изпълняване на наказанията, издадени от съдилищата (например затвор). За момента дори не мога да приведа други примери. Много други отговорности, които традиционно се смятаха за монопол на държавата, частично са предоставени на недържавни организации – по-точно на бизнеса (за печалба) или на гражданското общество (организации с идеална цел, НПО).

Да вземем *обществената сигурност*. Броят на хората, наети от държавната полиция е не по-голям от този на хората, работещи в охранителните фирми, както и за охранителните услуги, пряко оперирани от бизнес предприятията. Има почти толкова „частни полицаи“, колкото и обществени. Относително малко хора вземат участие в доброволни охранителни услуги в Унгария, но в някои други държави техният брой е значителен.

Друг пример е *администрацията на правосъдието*. Разбира се, това все още е приоритет на държавата. Все пак, би било желателно и би намалило част от товара на държавната съдебна система, ако ролята на етичните комисии, наблюдаващи почтенността във всяка професия или организация, както и арбитражните трибунали, упълномощени от страните, ангажирани в юридически диспути, стане по-значима. С други думи, недържавната администрация на правосъдието би се разширила. (Това не трябва да се бърка с поемането на закона в нечий ръце!)

Наблюдавайки бизнес живота, дипломацията, възстановяването от бедствия, защитата на околната среда, можем да продължим да изброяваме области, в които държавните и недържавните организации споделят задълженията и отговорностите си по регулиране, управление, администрация, мониторинг и инспекция. Тъй като ролята на недържавните организации се разширява, размерът на държавните операции намалява в сравнение с частните операции. Ако погледнем в по-дълъг период, тази тенденция ще доведе до относително намаляване размера на държавата, което би било измеримо например с намалението на общите държавни разходи, изчислени като процент от БВП.

Тази тенденция вече се проявява с голяма сила. Процесът може да се забави, ако ние запазим монополни права за държавата, но също може и да

се засили, ако дадем повече свобода на частните предприятия и гражданските инициативи.

„Реформата на държавата“ не само изисква да се има предвид какъв вид реорганизация ще се извърши *вътре* в държавния апарат. Разбира се, това също е важно. Може би по-важно е обаче да се изясни *кои* необходими задачи, нужни за регулация, управление, администрация и инспекция, *трябва да се предадат* на недържавната сфера.

Аз самият бих защитавал разширяването на ролята на недържавната сфера относно представянето на задачите на обществените услуги, но без опити да се създаде „минимална държава“ с един удар само чрез предприемането на няколко драстични мерки. Би трябвало да се опасяваме, че всяка твърде радикална терапия, целяща реформирането на държавата, би създала вакуум в регулирането и контрола.

Степента на държавно преразпределение

Модерната държава на благосъстоянието не само регулира, управлява, администрира и извършва мониторинг, но също и осигурява населението на страната. Тя постига това по два начина. Първо, действа пряко чрез своите организации. Пациентите са лекувани в държавни болници и клиники, учениците са обучавани в държавни училища и университети, а бездомните хора са настанявани в държавни приюти. Второ, преразпределя първичните приходи в парично отношение. Тя взема приходи от гражданите под формата на данъци, дялове за социално осигуряване, или други задължителни плащания, а след това ги осигурява с доходи под формата на пенсии, помощи по болест и безработица и др. Тези два основни вида държавна помощ (в услуги и в пари) се преплитат по много начини.

Освен държавна помощ, *самоподпомагането* от индивидите и семействата се изразява по стотици други начини. Държавното подпомагане и самоподпомагането могат да се съчетаят помежду си до известна степен. Има също и области, в които човек би могъл да *избере* между двете. Децата могат да бъдат изпратени на държавна детска градина, или родителите би могло да платят за по-скъпа частна детска градина, или дори да ги отглеждат в къщи. Възрастният родител може да живее в държавно финансиран старчески дом, или да се грижи сам за себе си, или децата му да се грижат за него вкъщи, или да бъде настанен в частен дом, предоставящ по-качествени грижи, заплащани от семейството.

Що се отнася до реформата на държавата, най-трудното нещо за решаване е доколко държавното подпомагане и самоподпомагането трябва да се разширят. Тези, които се опитват да избегнат въпроса, говорят само празни приказки.

Често споменаваната „реформа на големите разпределителни системи“ може да даде някакъв принос към облекчаването на фискалните проблеми, ако те се опитат да организират по-ефективно своите операции. Все пак, не трябва да очакваме прекалено много от това. Действителният въпрос се отнася до *съотношението между държавното подпомагане и самоподпомагането!*

Нека разгледаме въпроса за приходите на хората от третата възраст (използвам нарочно този термин, защото не искам да се ограничавам само с

пенсиите). Не бих искал да говоря само за тези, които вече са пенсионери, или са близо до пенсиониране. Нека погледнем към младите хора, които започват кариерата си и които ще се пенсионира (ако се пенсионира) след 40 или 50 години. Как ще изглежда портфолиото на техните приходи? Каква част от него ще бъде държавна пенсия, идваща от бюджета, която може да се разглежда в известен смисъл като „държавно подпомагане“, тъй като и помощите, и плащанията са основани на държавното законодателство? Можем да контрастираме това със „самоподпомагането“, в каквато и форма да бъде то. Това може да включва няколко компонента: суми, плащани от частни пенсионни фондове, банкови депозити събрани през активния живот, или използване на други инвестиции, разпродажба на собственост или стоки, закупени по време на трудовата си дейност. Целенасочено тук няма да навлизам в детайли. Няма да обсъждам как трябва да оперира системата за държавни пенсии, нито ще се задълбочавам за това как трябва да изглежда състава на инструментите, служещи като финансов източник на лични грижи. Предпочитам да насоча вниманието към най-важното разграничение, към установяването на относителни пропорции на държавната и личната грижа.

Следващите ми аргументи се отнасят не само до приходи на третата възраст и във връзка с това до пенсии, а и до други области на подпомагането. Едно преразпределение от държавата, отнесено към общия приход, ще се намали само ако личното подпомагане заеме своето място в нарастваща степен. Това е принципният въпрос, по който всеки, желаещ да разсъждава сериозно за размера на държавата, трябва да заеме позиция.

Мога да обобщя моята позиция в 3 точки:

- Не одобрявам нито едно от крайните решения. Бих отхвърлил монопола на държавната намеса, както и ситуацията, в която един гражданин може да разчита само на собствени усилия. Вярвам в смесените системи, които се основават на няколко опори. Различните организации и механизми на държавно поддържане и самоподдържане трябва да оперират като се допълват едни други.
- Политическата философия, с която аз се свързвам, не пропагандира егалитарно разпределение, изкуствено и насилствено изравняване на приходи и благосъстояние. Аз съм егалитарист – *до известна степен*. Основни здравни услуги, образование, грижи за третата възраст и друго благополучие трябва да бъдат осигурени за всички – но извън това всеки трябва да може да получи повече за себе си със собствените си усилия и от собствени ресурси.
- Тези облаги, които вече са дадени от държавното преразпределение, не трябва да бъдат съкратени в абсолютен размер.⁶ Все пак, когато в бъдеще икономиката расте, излишният приход, идващ чрез каналите на държавно подпомагане, би трябвало да расте по-малко, а самоподпомагането повече в сравнение със степента на растеж на производството.

⁶ Аз пропуснах следващото изречение от оригиналния текст, публикуван на унгарски език: „Никой не трябва да бъде лишаван от неговите „установени права““. Статия на Тамаш Бауер (Tamas Bauer, *Népszabadság*, юли 18, 2006), с коментари по моята статия, привлече вниманието ми върху този въпрос. Освен други съображения, концепцията има сложни и дълбоки конституционални последици. Следователно аз бих искал да извадя това от сегашната линия.

Сега можем да се върнем към размера на държавата и трудностите на държавния бюджет. Едно значително фискално съкращаване може да се материализира в близко бъдеще, само и единствено ако политическото решение намали абсолютния обем на държавното подпомагане в сравнение с вече установените равнища. В резултат на това по-малко държавни пари ще бъдат похарчени за пенсии, здравеопазване, образование, грижи за децата и възрастните, социални плащания и други в сравнение с преди. Това, разбира се, е възможно в икономическо и финансово отношение. Обаче има силни аргументи против. В случая, когато досега са правени многобройни разходи се появяват конституционни скрупули, тъй като те ще означават отдръпване от законни обещания, и което е по-важно, срещу това са също и етични принципи и политически съображения. Крачка назад в сравнение със статуквото ще предизвика голям (и разбираем) хаос.

Реалистично погледнато, едно политическо решение едва ли може да навакса в краткосрочен план, което не предоставя реална възможност за промяна на сегашните пропорции на държавното подпомагане и самоподпомагането. Все пак, има място за маневриране в оформянето на динамиката на бъдещите пропорции.

Човек трябва да използва здрав разум и да има предвид този ред на мисли, с техните етични, политически, законови и икономически последствия. И ако направим това, тогава бихме били по-внимателни с такива неясни изказвания като твърдението, че „реформата на големите разпределителни системи“ предлага решение на фискалните и макроикономическите неравновесни проблеми на страната.

Държавата и икономическия растеж

Има твърде голям консенсус, че един от най-важните фактори, влияещи върху просперитета на страната, е устойчив и мощен растеж. Все пак, въпросът за ролята на държавата в постигането на успеха все още не е разрешен. Ако бъдем честни, все още не е започнал дори сериозен дебат по този въпрос.

В западните дискусии по въпроса една от философските школи набляга на активно планиращата и иницираща роля на държавата. В англосаксонската литература подобна теза е наречена (с не толкова подходящото име) „индустриална политика“. Последователите на тази школа бяха вдъхновени от големите постижения на Япония през 50-те и 60-те години на миналия век, в които индустриалното министерство в правителството играеше важна роля. Впечатлението ми е, че много хора, работещи в ЕС в Брюксел, симпатизират на тази идея.

Друга интелектуална философска школа разглежда техническия прогрес като ключов за растежа. През последните няколко десетилетия имаше бум поради появата на компютъра и интернет, цифровизацията на информацията и радикалната революция в комуникациите. Водеща страна в тази област беше и все още е САЩ. Разглеждайки по-подробно исторически значимите технологични промени, можем да твърдим, че те не са се случили под централния контрол на държавата. Това е типичен пример за процес, воден от „невидимата ръка“ по децентрализиран начин. Няма централен план или визия, предварително определени от някого, които само трябва да се

изпълняват. Дребни фирми, създадени в гаражи или малки офиси, се превръщат в гигантски корпорации. Раждат се умни идеи, а тези, които са предварително обречени на провал умират в резултат на конкуренцията, и не централно назначени съдии или комитети решават кои предложения не са желани.

В продължение на десетилетия САЩ бяха пред Европа – по отношение степента на дългосрочен растеж. Това устойчиво предимство се обяснява с много фактори. Според мен най-убедителното обяснение е това, което основно набляга на по-неограничените възможности за бизнес и инициативи, тъй като те правят възможна водещата роля в областта на уникално бързия растеж на технологията.

Не трябва нито държавата, нито назначен комитет, да определят дали нещо е наистина обещаващо. Кой би могъл да каже 10 години преди появата на Гугъл, че тук има бизнес, който ще получи подкрепа, че ще има голям успех! Сто компании експериментираха с нещо; деветдесет банкрутираха, шест или осем постигнаха някакъв успех, а една или две направиха революционен пробив. Правителството на никоя страна не може да има претенция да притежава знанието за това в коя посока трябва да се насочи икономиката и къде да се концентрират ресурсите. Сталин мислеше, че знае. Първите петгодишни планове на Съветския съюз създадоха секторите, върху които трябва да се концентрира вниманието. („Първо идва тежката индустрия, а в нея машиностроенето.”) През същия период хората на Запад бяха започнали да експериментират с първите телевизори – без държавен контрол, по своя инициатива. Никой не си представяше, че след едно или две десетилетия всяко домакинство ще има телевизор. По онова време само математиците, занимаващи се с „фундаментални изследвания”, мислеха за двоична система на числата и теорията на *finite automata*. И те не биха могли да си представят, че след няколко десетилетия революцията на информационните технологии ще бъде основана на тези открития.

Всичко това не означава, че няма значение как действа държавата – напротив, има значение. Бих започнал с негативно мнение, което логически следва от казаното дотук. Държавата не трябва да има глас в области, в които тя няма или не може да има достатъчно компетенции. Оставете икономиката на предприемачите, както и на учените и приложните изследователи, на децентрализирания поток на технологично развитие, така че тя ще се насочи в посоката, в която вътрешните сили я водят. Направете на страната услуга и *не блокирайте* пътя на нейния поток, не изграждайте бариери с бюрократични ограничения. Според едно сравнително изследване, създаването на ново предприятие в Ирландия отнема 12 дни, в Хонг Конг – 11 дни, в САЩ – само 4 дни. В Унгария това отнема на предприемача 65 дни да събере всички необходими разрешителни.

Разбира се, освен свалянето на бюрократичните бариери, държавата трябва да поеме *активно подпомагаща* роля. Без да се опитвам да правя изчерпателен списък, ще спомена само няколко задачи, които държавата трябва да изпълнява:

- Да създаде законовата сигурност, необходима за успешен бизнес. Би било добре ако работата на съдебната власт може да се ускори и

да стане по-ефективна, а с това репутацията на частните договори би се засилила.

- Не би било добре да се поставя образованието под егидата на държавата; не е практично да се прави развитието му изцяло зависимо от държавно финансиране. Мащабът на самоподпомагането трябва да се разшири и в тази област. Дори и така достатъчно отговорности ще останат в държавата – най-малко това ще помогне да се проправи пътя на тези, които започват с по-малки шансове. Държавата може също да играе роля в популяризирането на области на знанието, в които Унгария е опасно назад – например владееенето на чужди езици и компютърни умения.
- Съществуват линии на развитие, изискващи големи инвестиции, които се нуждаят от активно участие и финансиране на държавата. Те включват например изграждането на линии за метро и автомагистрала. Това, от гледна точка на цялата икономика, не служи за заместване на частните инициативи; това по-скоро осигурява инфраструктурата за икономическо развитие.
- Ако пишех тази статия в друг исторически момент, бих спрял с прегледа досега на изброяването на отговорностите на държавата относно растежа. Днес обаче не мога да пренебрегна изключителния факт, че Европейския съюз е готов да подпомогне с огромни суми за икономическото развитие на новите страни-членки, а това обвързва трансфера на тези ресурси със специфични условия. То прави активното и ефективното участие на правителството належащо в избора на проекти за развитие. Същевременно унгарското правителство е длъжно да допринесе за развитието със свои собствени финансови ресурси. Ако искаме да се възползваме от тази уникална възможност, бихме имали нужда от много по-високо равнище на държавно участие в тази област, отколкото това, което аз, както и значителен брой икономисти, занимаващи се с растежа, бихме смятали за идеално. Надявам се, че тези, които решават относно използването на ресурси на ЕС в Унгария, ще изберат проекти и програми без професионални предразсъдъци, и че техните очи ще бъдат отворени за всяка здравословна народна инициатива. Тази манна небесна трябва да бъде използвана – но аз се надявам, че апаратът, организиран за тази цел, няма да задържи силната си позиция постоянно и закрепостено. Дългосрочният бъдещ растеж, а това е доказано с един век икономическо развитие, зависи от възможностите, създадени за иноватори, инициатори и предприемачи.

Този дебат, който аз исках само да очертая, дори не е започнал в Унгария. Моето впечатление е (въпреки че може да греша), че правителството е по-настроено да насърчава първия вид подход – дългосрочно централизирано планиране на държавата. Може би машината в Брюксел също натиска новите страни-членки в тази посока. Тези предположения не ме убеждават. Би си струвало да се помисли повече върху тях.

Отдолу нагоре или отгоре надолу?

Въпреки че по никакъв начин не съм изчерпал тази обширна тема – *в каква посока* да водят реформите, сега трябва да се обърна към втората ми тема – *как* да станат реформите.

Ако чета възискателно предното изречение, изглежда изразът не е много сполучлив. Изразът „трябва да станат” с неговата ръководеща модалност изразява дълбоко вкоренения възглед, че предстоящите действия на реформата *трябва да бъдат предварително уточнени*.

Трансформацията на обществото е естествен, основен процес. Той се извършва основно чрез еволюция. Инициативите са родени „на дъното”, предимно в средите на населението, компаниите и други организации. Жизнеспособните от тях ще се разпространят бавно или може би бързо, инициативите, които не могат да оцелеят, ще угаснат и изчезнат.

Политикът реформатор, лидерът и ученият трябва преди всичко да бъдат за появата на жизнеспособни инициативи. Ако такава инициатива се появи, необходимо е тя да бъде подпомогната от държавата, окуражена и критикувана, с цел да се намалят нейните грешки. Ще спомена два примера от две различни части на света. През 70-те години на миналия век в някои от градовете на Китай (не в метрополиси, а в градове по-малки от Пекин и Шанхай) се появи странно и нечувано формирование, което беше наречено „градско или селско предприятие”. То беше наполовина собственост на града или селото и наполовина (поне приблизително) на частен предприемач. Доминиращата западна икономическа теория и законова практика изисква ясно разделение на държавата и бизнеса. В тези странни предприятия обикновено кметът ставаше директор; директорът, заместниците и може би други скрити собственици разделяха печалбите. Какво е това? Дали е особена форма на корупция? Поне това е сигурно – населението на всеки град, както и шефовете на предприятието, всички получават част от печалбата. „Секторът на градските и селски предприятия” започна да расте с огромна скорост и стана една от основните движещи сили зад исторически непаралелния, бърз китайски растеж. Никой не е планирал предварително тази „реформа на собствеността”. Тя беше иницирана на дъното, но политическите лидери разпознаха възможностите, заложили в нея, и я издигнаха нагоре. Обаче сега времето им вече минава, ролята им намалява и може би в бъдеще те ще изчезнат.

Другият ми пример е от сферата на американската система на здравеопазване. Т. нар. „организация за поддържане на здравето (ОПЗ)”⁷ съществува отдавна. Първите й предшественици са се появили в средата на XIX век. Това особено формирование включва операциите по осигуряване (финансиране) и доставяне (услуги). (ОПЗ не е това, което много в Унгария се пропагандира – осигуряването и услугите трябва да останат разделени, но частният сектор отделно трябва да почне да участва в тях.) Структурата на ОПЗ започна да се разпространява широко през 70-те години на миналия век и още през 1973г. законодателството се намеси да регулира нейните дейности. Мрежата на ОПЗ включва значителна част от системата на здравеопазването. Въпреки това ОПЗ не се е превърнала във всеобхващаща

⁷ От англ. HMO – Health Maintenance Organization.

форма, монополизирайки осигуряването и доставянето. Отначало имаше много оплаквания срещу ОПЗ. Често се появяваха критики в медиите, правеха се опити да се подобрят техните дейности. Оплакванията все още не са напълно изчезнали, а са се появили нови проблеми. Но едно е сигурно, ОПЗ не се разви в резултат на централизиран план за реформа или държавен указ.

Тези, които искат да реформират едно общество, трябва да бъдат за места, където се появяват нови форми. Ако тяхното развитие обещава резултати, основното задължение на държавата е да изчисти бюрократичните бариери от техните пътеки. Тя трябва да създаде законови и институционални рамки, които да подкрепят добри инициативи. По принцип се изисква също и установяването на подходящо държавно наблюдение.

Няма нужда да се вземе универсално окончателно решение „гравирано върху камък“, което може да се използва универсално във всички части на страната и на което всички граждани в държавата трябва да са подчинени. Английският израз „проба и грешка“ е подходящ тук, човек трябва да опита отново и отново, грешките трябва да се толерират и разглеждат като естествени неща. Грешката е нужно да се поправи и опитите да започнат отново.

Разбира се не бива да отричаме, че определени промени могат да се инициират отгоре. Това също може да успее, но централизираната воля не трябва да има монопол върху инициативите. Подходът „проба и грешка“ трябва да се прилага и върху централизирани реформиращи дейности, дори и в случай на централизирана инициатива има смисъл да се експериментира, да се наблюдава приложението и да се коригират първоначалните мерки.

Скоростта на реформите

Коригиращата програма, водеща икономиката обратно към пътя на балансиран растеж, е *наистина спешна*. Не бива да има отлагане относно първите стъпки. Правителството беше право да даде конкретни решения и да се заеме с изпълнението им от самото начало. Като имаме предвид скоростта на коригиране, единиците за измерване са седмици и месеци.

Реформите, които дълбоко трансформират обществото, са също спешни, но в този случай мащабът е различен – може би година, а при някои процеси това може да е период от няколко години. Работата по подготовката и прилагането на реформите трябва да се извърши *търпеливо, без бързане*.

Необходима е голяма предпазливост през *фазата на подготовката*. Признавам, че понякога нетърпението, което лъха от изказвания относно реформата, ме изпълва с тревога. Ще илюстрирам този проблем с въпроса за *таксата за колеж*. Ще започна с това, че аз съм против принципа, че висшето образование трябва да бъде изцяло безплатно. В една ефективна система бих очаквал комбинация от следните неща: такси за образование от част от студентите, освобождаване от такси за образование, свързани със строги условия за другата част, стипендии, давани по различни критерии, и студентски заеми. Много е възможно наскоро обявените правителствени планове да сочат в тази посока, в такъв случай бих ги подкрепил. Тук не коментирам *съдържанието* на реформата на заплащането на образованието, а по-скоро *метода на обявяване*. Първо, идеята за „отсрочено заплащане на

обучение” беше разпространена, после се изхвърли от дневния ред и друга идея беше бързо обявена, с вече подготвена допълнителна клауза към парламентарния закон, който я предлага. Какво е доброто на това правителството първо да създава впечатление за импровизация, а после да поставя всички пред свършен факт по въпроса? Колко по-разумно би било ако се започне с публикуване на подробно и балансирано изследване, представящо на заинтересуваните страни и на обществото различните опити на чужди държави, изброявайки основните алтернативи и обективно обяснявайки техните предимства и недостатъци. След всичко това изследването би продължило със собствено предложение на правителството, придружено с причините, които са довели до избора на точно тази алтернатива. След публикуването на изследването и на предложението на правителството, трябва да се създаде възможност за публична дискусия на алтернативите. По този начин щяхме да имаме парламентарен закон с много по-сигурни основи и в крайна сметка по-добър закон за заплащане на образованието, който би получил по-голяма подкрепа и от заинтересуваните страни, и от обикновеното общество.

Разумно е да се постави краен срок за работната група, която трябва да събере материалите на фазата на подготовката. Все пак, човек трябва да внимава с поставянето на краен срок за завършване на всеки по-дълбок трансформиращ процес. Ужасявам се като чуя хора да казват, че това правителство „трябва да завърши реформата в здравеопазването” в рамките на сегашния парламентарен цикъл. Подчертах определителния член. Читателят на тази статия ще разбере иронията на това. За какъв вид реформа говорим тук? Какво може да оправдае идеята, че краят на парламентарния цикъл трябва да бъде краен срок за завършване на голямата трансформация? Аз ще съм доволен от правителството, ако по време на четиригодишния мандат се провежда съзнателна подготвителна работа по реформата и върху тази основа се предприемат *някои значими стъпки* към трансформация. Всяка стъпка може да се окаже или успешна, или неуспешна. Ако е неуспешна, тя трябва да се поправи – може би дори през четвъртата година на цикъла. Процесите на трансформация по дневния ред не трябва да се разглеждат като кампания с краен срок.

Аз разглеждам изопачената комбинация на макроикономическа коригираща програма и въпроса за дълбоката трансформираща реформа на обществото като особено вредна. Често местни и чужди експерти и дори говорители на международни организации създават впечатление, че биха искали да изтискат реформата от унгарското правителство. „Започнете с реформата веднага, иначе ние няма да ви вярваме, че сериозно искате да поправите макроикономическите проблеми и липсата на баланс!” Не съм учуден от нетърпението, тъй като от 1998г. сериозна реформа е направена само в няколко области, а процесът на по-дълбока обществена трансформация се е забавил обезпокоително. Все пак трябва да подчертая, че този вид натиск води само до идеологическо объркване и до безотговорно говорене на глупости. Реформите не бива да се извършват „под натиск” – напротив, те трябва да бъдат извършени с искрено вътрешно вдъхновение, в област, която е била добре изследвана в спокойни и търпеливи дискусии.

Парният валяк не е най-добрият уред за осигуряване на добро проникване в тъканта на обществото и достигане на пълна трансформация, поне не в демокрация. Ако в Китай комунистическите лидери решат, че има нужда от реформи, те ще бъдат извършени буквално през огън и вода. В една демокрация това е много по-трудно. Правилата и ограниченията на една конституционна държава забавят процеса. Свободата на словото, на печата и свободата да се организират, големи протести, правят усилията на реформаторите по-трудни. Силната съпротива може не само да ограничи реформата, а и в действителност да блокира промените.

Въпреки тези недостатъци аз нямам съмнения в избора на нашата демокрация пред китайския реформиращ диктат. Насърчително е, че същия избор на ценности споделя и правителството, и политическите сили зад него. Имайки предвид това, новата реформираща ера сега започва в рамките на възможностите, ограничени от демокрацията.

Няма смисъл да се търси пълен консенсус по въпроса за която и да е частична реформа. Разумно е да се поставят много по-скромни политически критерии. Дори това да означава правене на отстъпки, съпротивата, изразена с ядосани и страстни изблици трябва да се избягва. Жизненоважна е сигурността, че поне влиятелна част от обществото и от заинтересованите лица, които са пряко повлияни от въпросните промени, активно ще се наредят в подкрепа на реформата. Разбира се, от особено значение е мнозинството в парламента да подкрепи безспорно законодателството за изпълнение на реформата.

Това са реални цели. Има голяма вероятност в близките няколко години страната да направи успешен прогрес по пътя на реформата, а и значително по-бързо от преди.