

ТЕОРИЯ НА ПУБЛИЧНИЯ ИЗБОР: КРИТИЧЕН АНАЛИЗ НА ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА КОЛЕКТИВНИ ФИСКАЛНИ РЕШЕНИЯ

Представени са възгледите на Бюканън за вземане на колективни фискални решения в условия на простото мнозинство, на функцията на полезност на политици, бюрократи и лобита и на миопията в поведението на избирателите. Той стига до извода, че фискалните решения са неефективни, защото не отчитат до голяма степен предпочитанията на избирателите. За преодоляване на този дефект (дефиниран от Ероу като теорема за невъзможността обществото да стигне до ефективни колективни решения) Бюканън предлага въвеждането на конституционни правила, които да направят публичния избор по-ефективен. Според него са възможни 3 отделни конституции (за данъчно облагане, за фискално преразпределение и парично предлагане) или пък една Конституция, в която да се включат данъчни, фискални и парични правила. В една или друга степен, много държави са приели фискални и парични правила в своите Конституции. След кризата в периода 2008-2011 г., приемането на фискални правила вече се приема като неизбежно решение за постигане на фискална дисциплина и стабилност в развитието на отделните европейски държави и еврозоната.

JEL: D7

Предговор

Съществуват достатъчно рационални аргументи, които обясняват поемането на нови ангажменти от държавата и повишаване на нейната роля в стопанския и обществения живот през последните 30-40 години. Тя започна да се грижи не само за защита правата на собственост и създаване на правила в обществения живот, но и да поддържа благосъстоянието на социални групи, които по една или друга причина изпадат в затруднено положение. Д. Мюлер посочва, че държавата изпълнява функциите на: защитник на общността, разпределител на ресурсите, преразпределител на доходи, стабилизатор на стопанския цикъл, на застраховател от рисковете на живота и благодател за много индивиди в обществото (Mueller, 2002, p. 320-350). Така тя се опитва да докаже със своите действия, че работи за благо на всички граждани на обществото, т.е. в полза на обществения интерес.

¹ Георги Манлиев – g.manliev@gmail.com.

Презумпцията е, че държавата действа, по думите Дж. Бюканън, като "благороден деспот" (benevolent despot), или като институция, която разполага с власт и взема интелигентни и правилни решения за акумулиране и разпределение на ресурси в полза на своите граждани. Наблюденията и анализите върху нейното поведение обаче разкриват картина, която се различава от декларираната представа за мястото и ролята в съвременния живот. Тя е синтезирана точно от А. Селдом в предговора на книгата на Дж. Бюканън, *Constitutional Economics*: „Държавата повече не се разглежда като независим рефер, определящи правилата, по които се играе икономическата игра на пазара, а като могъщ участник в нея, много по-силен от индивидите, фирмите или другите „играчи“, склонен да наложи правила в своя полза, въпреки претенцията, че прави това в интерес на всички участници” (Buchanan, 1991).

Държавата е политически институт. Чрез нейната машина, управляващата политическа партия или коалиция провежда публичните политики. Това е дало основание на К. Вискел още през 1896 г да посочи, че икономическата политика се прави от политиките, които са участници в законодателния процес и икономистите не могат да пренебрегнат този съществен факт” (Buchanan, 1978, р. 4). Възгледът на Вискел е интелектуалното вдъхновение за Бюканън и неговите последователи да анализират политическия процес на вземане на колективни решения. В продължение на 20-на години се публикуват поредица от изследвания на Бюканън, Даунс, Тълок, Нисканен, Мюлер и други, чиито трудове формират теорията на публичния избор. Самият Бюканън я нарича още „икономическа теория на политиката”, а в редица публикации използва и термина „конституционна икономика” (заради предлаганите конституционни решения за вземане на колективните решения).

Базисна хипотеза в анализа на теорията на публичния избор е възгледа на А. Смит, че индивидите са *homo economicus*, т.е. те преследват максимална ползност от участието в пазарните сделки. Това е техният потребителски избор, който определя решенията и действията в стопанската им дейност. Теоретиците на публичния избор приемат, че индивидите съхраняват своето рационално поведение и в непазарните обществени отношения. Те преследват своя личен интерес без значение „дали са в ролята на продавачи или купувачи на пазара или избиратели, данъкоплатци, бенефициенти, политици или бюрократи в политическия процес (Buchanan, 1986, р. 19-20). Всички те се опитват да моделират колективните решения съобразно своите интереси, а не съобразно обществения интерес (под който се разбират действия, водещи до подобряването на благосъстоянието на членовете на обществото).

По отношение на фискалните решения, действията на избиратели, политици и бюрократи водят до по-голяма и неефективна намеса на държавата в стопанския и обществения живот. Генералният извод, до който стигат представителите на теорията на публичния избор е, че за да се ограничат и елиминират негативните влияния на участниците в процеса на вземане на колективните решения и оптимизират резултатите от тях е наложително приемането на пакет от правила, които да залегнат в обществения договор –

Конституцията на страната. Ние разкриваме възгледите на представителите на теорията на публичния избор относно държавна намеса в следния ред:

А) Как се вземат колективните решения в обществото и какъв е техният резултат?

Б) Как избирателите дефинират търсените публични блага и как те се агрегират чрез действията на политиците?

В) Как политиците и бюрократите моделират бюджета за предлагане на търсените публични блага

Г) предложенията за въвеждане на конституционни правила като средство за достигане до ефективни фискални решения.

1. Правилата за вземане на колективни решения и тяхната ефективност

В условията на своето демократично развитие, обществата прилагат два метода за вземане на колективни решения: *чрез директно гласуване и чрез представителната политическа демокрация* (избирателите делегират права на политиците да вземат решения). Директното гласуване е демократичен и коректен метод за вземане на колективни решения, защото отчита предпочитанията на всички членове на обществото с избирателни права. При него е необходимо да се определи предварително кое правило ще се приложи за вземането на колективното решение: пълно единодушие, квалифицирано мнозинство, просто или относително мнозинство. Пълното единодушие е най-ефективният метод, защото всички подкрепят предлаганата алтернатива, т.е. решението удовлетворява всички членове на обществото, поради което е оптимално по Парето. То обаче изисква висока степен на хомогенност на интересите на избирателите, което за малки групи е трудно постижимо. Достатъчно е да има един субект с други предпочитания от групата за избиратели, за да блокира вземането на колективно решение.

Всяко следващо правило става по-лесно за вземане на решение, но и по-неефективно. Когато колективното решение се вземе с определен брой гласове, то удовлетворява гласувалите „за”, но не и тези, които са гласували „против”. Ето защо квалифицираното и простото мнозинство, въпреки тяхната приложимост като правила за вземане на колективни решения, поражда загуби на обществено благосъстояние. Какво означава решение с просто мнозинство: 51% от избирателите гласуват „за”, но 49% са против, т.е. едната половина от избирателите ще извлече ползи, докато другата ще инкасира загуби. Резултатът не е оптимален по Парето. В условията за гласуване на няколко алтернативи с нехомогенен характер се прилага и правилото за гласуване с относително мнозинство. Според него печели алтернативата с най-много събрани гласове. В този вариант, изборът е още по-неефективен: с 40-45% от гласовете на избирателите се взема колективно решение, но срещу него се обявяват фактически 55-60% от избирателите. На тази основа, в

икономическата наука е разработена нормативна теория за първото най-добро, второто добро и третото лошо решение (Acocella, 1998, p. 114-117; Манлиев, 2009, с. 24, 99).

А) първото най-добро решение е само това, което се взема с пълно единодушие. То се подкрепя от всички избиратели, защото им носи ползи или не влошава тяхното благосъстояние. Въпреки своята привлекателност, първото решение е трудно приложимо на практика, защото разнообразните предпочитания на индивидите не могат да доведат до консенсусен резултат в избора.

Б) второ добро решение е реалистично, защото чрез гласовете на 67% от избирателите (квалифицирано мнозинство) или 51% (просто мнозинство) може да се достигне до изборен резултат. Ефективността на решението при квалифицираното мнозинство е сравнително висока, защото 2/3 от избирателите гласуват за предложената алтернатива! Простото мнозинство води до по-ниска ефективност на колективното решение, но пък гарантира в по-висока степен неговото вземане.

В) трето лошо решение за вземане на колективно решение е правилото за относителното мнозинство. То се прилага в условия на конкуриращи се алтернативи с нехомогенен характер. Поради дисперсията на гласовете между различните алтернативи е възможно колективното решение да се вземе с 25-30% от гласовете на избирателите, т.е да спечели алтернативата, която събере най-много гласове. По тази причина, колективното решение с просто мнозинство е неефективно, защото голяма част от избирателите не го подкрепят.

Като цяло, директното гласуване (референдума) е подходящ метод за вземане на колективно решение по даден публичен въпрос, защото отчита предпочитанията на всички избиратели. Той може да бъде и ефективен, ако се прилага правилото за единодушие и квалифицирано мнозинство. Неговият недостатък са високите разходи за провеждане на гласуването, поради което се използва за вземане на колективни решения по ключови въпроси на общественото развитие.

В условията на представителна политическа демокрация (примерно 3000 избиратели делегират правото на един политик, да ги представя в парламента и взема решения съобразно техния интерес), колективните решения се вземат по същите правила на директната, но съществуват особености, които допълнително могат да влошат ефективността им. Първо, няма гаранции, че избраните политици ще следват предпочитанията на своите избиратели. Те могат да се отклонят от тях в преследването на други политически и лични интереси. В случай на правило с квалифицирано мнозинство е възможно да не се вземе решение и да се блокира дейността на колективния орган на обществото. По тези причини, най-често като правило за вземане на колективни решения в условия на представителна демокрация се използва простото мнозинство. В него обаче априори е вградена неефективност: 51% от

представителите на избирателите вземат такова решение, с което 49% от избирателите не са съгласни, защото в една или друга степен не отговаря на техните предпочитания. Значение за ефективността на колективното решение има също характера на политическата система. Двупартийната система поражда по-висока ефективност на политическите решения, защото двете партии в хода на политическата конкуренция моделират програми за действия, които се доближават до предпочитанията на медианния избирател. Многопартийната система често води до създаване на коалиции в законодателния и изпълнителен орган на обществото, които като правило вземат компромисни решения, т.е. такива, които не отговарят напълно на предпочитанията на техните избиратели.

К. Ероу анализира вземането на колективни решения чрез сумирането на индивидуалните предпочитания на избирателите (Brown, Jackson, 1996, p. 93-97; Манлиев, 2009, с. 98-99). Той достига до нормативното разбиране за поредица от предварителни условия, които биха довели до логично и ефективно колективно решение. Те обаче почти не могат да се изпълнят в реалния политически живот и Ероу прави извода, че обществото е неспособно да вземе ефективни колективни решения чрез изборния процес. В това се състои неговата теорема, която въпреки някои критики, се приема за адекватно обяснение на потенциалния резултат от тези решения, взети чрез коректното агрегиране на предпочитанията на всички избиратели. Те, което е общопризнато, са почти винаги нехомогенни (разнообразни), поради което колективно решение не може да удовлетвори всички избиратели. Квалифицираното мнозинство, в по-голяма степен и простото мнозинство в по-малка, достигат до колективно решение, но при тях е налице неефективност, защото гласуваната алтернатива не удовлетворява интересите на 33 или 49% от избирателите.

Дж. Бюканън приема теоремата на Ероу, но смята че тя е нормативно решение („какво трябва да бъде“). Той се ръководи от виждането на К. Вискел, който приема правилото за единодушие като единствено условие за ефективно вземане на колективни решения. Бюканън обаче преодолява две ограничения във възгледа на Вискел: високите разходи за достигане на консенсус и липсата на гаранции за него във всяко следващо колективно решение. Той предлага конституционна алтернатива, която разхлабва строгите предпоставки на Вискел и същевременно дава отговор на Ероу, че все пак обществото може да стигне до ефективни колективни решения. Ако в конституцията се вгради правилото за квалифицирано мнозинство (2/3 от гласовете) за вземане на такива решения с фискален характер, обществото би се доближило до ефективния колективен резултат, т.е. този, който отговаря в максимална степен на предпочитания на индивидите относно колективните им действия (Buchanan, 1991). Предложението на Бюканън (което следва позитивния анализ: „какво е в реалния живот“) доразвива, приземява до реалността, теоремата на Ероу за ефективността на колективните решения.

Кой взема политическите решения в условията на представителната политическа демокрация? Формално политиците, но те изразяват

предпочитанията на своите избиратели и следователно вземат решения в техен интерес. В процеса на вземане на фискалните решения, политиците се подпомагат от бюрократите, които разработват варианти и предложения за водене на публичните политики. Паралелно с тях в обществото се формират групи с хомогенни интереси (лобита), които се опитват индиректно да повлияят на политическите решения в тяхна полза. В тази група са неправителствени организации, които през последните десетилетия станаха влиятелен обществен фактор. Ето защо Бюканън смята, че механизма на вземане на колективните решения в обществото е много по-сложен и противоречив в сравнение с идеализирания модел на „благородния деспот“, който оптимизира разпределението на обществените ресурси в полза на всички членове на обществото (Buchanan, 1991, p. 30).

Основополагаща хипотеза в анализа на Бюканън е, че действията на държавата могат да се оценят адекватно, само ако се разкрие поведението на участниците във вземането на политическите решения. Те, като всички рационални субекти, преследват своите лични интереси в сделките, в които влизат като избиратели, бюрократи и политици. Твърдението на Бюканън се подлага на критика, но отговора е: налице са многобройни факти, които потвърждават преследването на личния интерес в действията на посочените индивиди, следователно хипотезата е реалистична!

Основните актьори в процеса на вземане на политическите и конкретно фискалните решения са политиците (зад които стои медианния избирател и активните лобита) и бюрократите. Последните в теорията на публичния избор се отъждествяват с висшите държавни служители. Общото за политици и бюрократи е, че те моделират в своя функция на полезност, в която освен обществените очаквания за достойно изпълнение на задълженията, вграждат и поведение, преследващи извличането на лични ползи, т.е. на ренти от монопола, които притежават в политическия процес на вземане на решения.

По-нататък представяме процеса на вземане на фискални решения, като имаме пред функциите на полезност на политиците и бюрократите.

2. Медианният избирател, политиците и фискалните решения

Индивидите имат своите предпочитания към потреблението на публичните блага. Те биха могли да ги изразят с директното гласуване (референдум) на една или друга алтернатива за предлагане на публичните блага. Тъй като директното гласуване е скъп процес за вземане на колективни решения, демократичните общества са приели системата на представителната политическа демокрация. При нея 2000 или 3000 избирателя селектират свои политически представител в законодателния орган на обществото, които „гласува“ вместо тях. Вече имаме две фигури в процеса на вземане на колективните решения относно предлагането на публичните блага: избиратели със свои предпочитания и политици, представящи интересите на избирателите.

Въпросът е дали те със своите действия пораждаат колективни решения, водещи до нарастване на общественото благосъстояние?

Политиците вземат решения по широк кръг от обществени въпроси. Тук се концентрираме върху решенията с фискален характер, т.е. какви публични блага да се предложат, колко ще струват те на обществото и как да се разпредели данъчната тежест между избирателите. Допускаме директен избор с просто мнозинство – 51% на бюджет с няколко алтернативи (голям, средно голям, среден, средно малък, малък). Най много гласове (поне 51%) събира, например алтернативата средно голям бюджет, поради което избирателите, подкрепящи тази опция на бюджета печелят избора. Те определят колективното решение на обществото по гласуваната алтернатива. Статистически тази група е медианна: агрегирането на техните индивидуални предпочитания събира най-много гласове! Ето защо избирателят от тази група се отъждествява като медианен избирател и неговите предпочитания стават определящи за политиците. Той се формира в конкретните условия на дадена страна, но олицетворява индивиди с по-ниски от средните доходи в обществото. Те на практика съставляват най-голямата група избиратели с хомогенни предпочитания.

Политиците обаче не са самостоятелни играчи в процеса на вземане на колективните решения. Те са обединени в политически партии, които отчитат предпочитанията на избирателите и разработват своите платформи към тях. Моделът е агрегиран, защото политиците, съгласувано със своите партии, се опитват да съберат повече гласове и спечелят парламентарните избори. Тук се проявява първата закономерност: платформите на политическите партии включват решения за предлагане на публичните блага, които са ориентирани към предпочитанията на медианния избирател. Процесът на предлагането продължава в парламента, където избраните политици вече гласуват по едни или други проблеми с правилото на просто или квалифицирано мнозинство, следвайки предпочитанията на своите избиратели. Това е кристалния политически процес на вземане на колективни решения, който А. Даунс и в последствие другите представители на теорията за публичния избор критикуват като неадекватен. Защо?

На основата на наблюдения и анализи, представителите на теорията констатират изкривяване в поведението както на избирателите, така и на политиците. Те третират избирателите и политиците като субекти, които преследват своя личен егоистичен интерес в процеса на вземане на колективните решения. Избирателите разбират ценността на гласа си за политиците и го търгуват с формиране на предпочитания за по-голямо потребление на публичните блага, от които имат по-голяма полза. В тази връзка Бюканън пише: ”Понеже гражданите в нашия модел са рационални, всеки един от тях гледа на изборите като средство за избор на правителство, което ще бъде най-изгодното за него” (Buchanan, 1960, p. 135). Няма съмнение в правилността на тезата, защото избирателите подкрепят платформите на политическите партии, които са в техен интерес. Те обаче не са запознати с действителните интереси на политиците, поради което са често манипулирани

и заблуждавани. Избирателите също изпитват фискална илюзия: дефинират предпочитания за потребление на повече публични блага, но се надяват някой друг да плати сметката за тяхното предлагане. Тя се подхранва от обещанията на политиците, които се придържат към прогресивното данъчно облагане на индивидите с по-високи доходи. Нормативният принцип за фискална еквивалентност, развит от Линдал и Самуелсън, (чиято съвременна версия е балансирания бюджет) изисква сумата от данъчните цени P_i , които отделните индивиди са готови да платят за потреблението на публичните блага да са равни на пределните разходи MC за тяхното предлагане: $\sum P_i = MC$. Той може да се реализира в условие на фискална илюзия на медианния избирател само чрез прогресивно данъчно облагане и дълговото финансиране. Тук е налице втора закономерност: медианния избирател налага на политиците колективно фискално решение за прогресивно данъчно облагане, а в последните 15-20 години и дълговото финансиране.

Поведението на политиците? А. Даунс приема, че те, подобно на стопанските субекти в пазарната среда, следват рационалното поведение на потребителите, максимизиращи своята полезност с потребителския избор или като предприемачите, които преследват максимизацията на своята печалба (Stretton, Orshard, 1994, p. 27-30). Ето защо в тяхната функция на полезност се формират следните елементи:

Първо, да водят публични политики съобразно интересите на своите избиратели, което има важно значение за спечелване на тяхното доверие и гласове в следващите избори, т.е. те са *vote maximizers*. Политиците разчитат на неосведомеността на избирателите (произтичаща от асиметричната информация) относно правенето на бюджета и вземането на фискални решения. Те разполагат с власт и могат да вземат решения да увеличат бюджетните разходи, за да се осигурят търсенето количество на публичните блага от техните избиратели.

Второ, да използват политическата си сила и спечелят публичен престиж на отговорни и обществено ангажирани лица.

Трето, да използват политическата си власт, за да материализират някои свои лични интереси. Все пак е възможно слизане от политическата сцена и тогава възниква въпроса накъде по-нататък? Властта на политиците отваря вратички за търсенето на изгодни алтернативи за последваща дейност.

В преследването на посочените цели в своята функция на полезност, политиците забравят и пренебрегват оптималното разпределение на фискалните ресурси на обществото. Нещо повече, в рамките на процеса на вземане на колективни решения те влизат в сделки, които подкопават ефективността на фискалните решения. Като са анализирали практиката в конгреса на САЩ, Бюканан и Тълок са разкрили механизма на търговията с гласове (логролинг), при която политиците правят взаимни сделки от рода: давам гласа си за твоето предложение, срещу обещанието, че ти ще дадеш своя глас за моето предложение (Buchanan, Tullock, 1962). Търговията с гласове

позволява на политиците да лансират законопроекти, които удовлетворяват техните избиратели и които прехвърлят данъчната тежест върху всички избиратели. По този начин се реализират интереси на малки обществени групи за сметка на други или действията на политиците водят до Парето неефективен резултат. Във фискален план, търговията с гласове увеличава размера на бюджета отвъд неговите оптимални предели. В някои държави обаче лоялността на политиците към принадлежащата партия не позволява търговията с гласове да получи широко разпространение. Въпреки това явлението се наблюдава и в такива ситуации, което го прави типично за колективното вземане на решения.

Свободата на избора в пазарното стопанство позволява на индивидите да се организират в групи с хомогенни интереси (лобита), които преследват реализирането на своите икономически и други интереси в процеса на вземане на колективните решения. Те осъзнават, че със своите анализи и аргументи могат да убедят политиците да приемат даден закон, който би им осигурил дългосрочни групови и индивидуални ползи. Разбира се, винаги предложенията се афишират като носещи обществени ползи, т.е. че са в съответствие с обществения интерес. Например вносителите на автомобили в България настояват за приемането на закон, който забранява вноса на стари автомобили, защото те замърсяват околната среда. Ясно е, че ако се приеме такъв закон продажбите на нови автомобили ще се увеличат, съответно печалбите на фирмите, но индивидите с по-ниски доходи ще останат без автомобили и благосъстояние.

Лобитата са доста рафинирани в своето влияние върху политиците. Те правят скъпи медийни кампании да разяснят обществената полза от техните предложения, оказват подкрепа на политиците в изборния процес, предлагат им синекурни длъжности след приключване на политическата им кариера и т.н. Всички тези въпроси са анализирани от А. Даунс, който е характеризирал влиянието на лобитата върху политическите решения като "рационално невежество", т.е. дадена група може да повлияе на политиците да вземат решение в тяхна полза, която е много по-малка, в сравнение със загубата на другите групи в обществото (Howard, 2009, p. 55-56). Налице е рационалност, защото дадената група добре осъзнава своя интерес и предприема активни действия за неговата реализация. Останалите неорганизираны избиратели са невежи, защото не допускат, че политиците могат да вземат решение, което ще засегне техните интереси. Тезите на Даунс обаче се критикуват от други изследователи като присилени (Brown, Jackson, 1996, p. 109-110).

Защо политиците се подават на влиянието на лобитата и какви са последиците от вземане на колективни решения? Икономическата сила на лобитата позволява да предложат синекурни длъжности на политиците след слизането им от политическата сцена. Тъй като те нямат гаранции, че даденото лоби непременно ще го направи, създават връзки с повече групи на интереси. Така в някаква степен политиците се оплитат в мрежи с лобитата и подпомагат реализирането на техните интереси чрез приемането на закони, публични програми и други, които пораждат по-високи публични разходи или по-ниски

данъци и съответно имат сериозно фискално влияние. Намалването на акцизите върху горивата например се афишира като полза за всички автомобилисти, но реално повишеното търсене при по-ниски цени, ще увеличи печалбите на търговците на горива. Те, разбира се, въобще не се интересуват от въпроса с какво държавата ще финансира публичните си програми (които осигуряват благоденствие на големи групи от населението), нито пък от факта, че други социални групи, които не са организирани, ще получат по-малки бюджетни средства за техните програми. В този аспект колективните решения в полза на лобитата поражда фискално решение, което е алокативно неефективно, следователно и Парето неоптимално.

Като последица от влиянието на групите с интереси, търсещи ренти чрез политическите влияния и решения, е разширяването на законодателната регулация на държавата. Тя приема закони, които регулират много специфични въпроси в полза на една или друга лобистка група. Процесът създава свръхрегулация и много тежести за нейното спазване. Резултат е негативен за обществото и по друга линия: много често специфичните закони (приети под влияние на лобистки влияния) пораждат влошаване в общите закони, които отчитат интересите на всички членове на обществото.

Политическият бизнес цикъл е друг класически пример как политиците реализират своята функция на полезност (Nordhaus, 1975; Muller, 2002, p. 277-286). Властта, с която те разполагат във вземането на икономически решения им позволява да манипулират икономическата политика в зависимост от хода на политическия цикъл. В първите години от идването си на власт политиците водят ограничителна фискална политика, за да възстановят в някаква степен нарушените фискални баланси. В следващите 2 години на изборния цикъл обаче фискалната и паричната политика променят своята посока – те стават експанзионистични. Сега вече целите са намаляване на безработицата, повишаване на доходите и размерите на социалните трансфери. В своята съвкупност, тези мерки подобряват положението на много избиратели и повишават тяхната склонност да дадат своя вот в полза на управляващите. До голяма степен, политическият бизнес цикъл се базира и на миопията на избирателите, които вземат решение за гласуване, оценявайки текущите ползи от политическите действия.

Многото изследвания доказват, че промяната във фискалната политика в хода на политическия цикъл преследва спечелване на гласове в предстоящите избори, т.е. тя действително е подчинена на функцията на полезност на политиците (Alesina, 1988). Те обаче пренебрегват ефекта на последващата цена, която обществото трябва да плати, за да се възстановят в следващите години създадените от тях фискални неравновесия. Първостепенно значение за политиците има преизбирането им и запазването на властта, а възможното влошаване на фискалните баланси на страната остава на заден план. От гледна точка на рационалната теория на публичните финанси, този тип действия на политиците се характеризират като фискална безотговорност.

След разкриването на по-богатата функция на полезност в поведението на политиците е ясно, че колективните решения се отклоняват от нормативния подход за оптималното предлагане на публичните блага. Най-напред, те подкрепят програми в интерес на своите избиратели, които често изискват налагането на допълнителни данъчни тежести върху други избиратели. След това търгуват с гласове за да прокарат закони в интерес на своите избиратели, но в замяна подкрепят закони на други политици, които пораждат по-високи данъци. Накрая, политиците се подават на влиянията на лобисктите интереси, които допълнително увеличават публичните разходи в сравнение с оптималното предлагане на публичните блага или пък създават ползи на едни групи за сметка на други. В крайна сметка, според теорията на публичния избор, фискалните решения на политиците са неефективни и пораждат неоптимален по Парето резултат.

3. Търсенето на рента във фискалните и регулативни действия на държавата

В условията на пазара, много стопански субекти притежават оскъдни ресурси или придобиват монопол, което им позволява да получават свръхпечалби или икономически ренти без достатъчно конкурентни усилия. Анализите на Г. Тълок и Дж. Бюканън разкриха, че фискалната намеса на държавата създава силна склонност към рентниерско поведение на много субекти в обществото. Чрез търговия с гласове, с лобита, с добре организирани публични кампании и други средства отделни социални групи и фирми се опитват да придобият чрез фискалните решения специфичен привелигиран режим, които да им носи икономически облаги. Селскостопански производители претендират да получат субсидии за тяхната дейност, военните да реализират специални програми за въоръжаване, семействата с деца да получат по-щедри добавки, болните да получават безплатни лекарства от държавата и т.н. Всички те разглеждат бюджета като източник, които ще им осигури парични и непарични облаги, които трудно биха постигнали с участието си на пазара на труда.

Нека илюстрираме търсенето на рента в отношението между двете лица, които имат отношение към бюджетните решения в обществото. Те са първо, политика, зад която стои медианния изборител и активните лобита и второ, бюрократа, които технически подготвя и изпълнява бюджета. В теорията на публичния избор, бюрократите се отъждествяват с висшите държавни служители. Те действат от страната на предлагането, т.е. с определен бюджет да предложат търсените публични блага, изведени като решение от политиците в техните отношения с избирателите. Вебер е формулирал ограничена роля в дейността на бюрократите – да изпълняват честно и достойно решенията на техните принципиали-политиците. Анализирайки поведението им обаче, У. Нисканен е разкрил, че те не са прости агенти на политиците, а разполагат с власт да моделират фискалните решения в тяхна полза (Niskanen, 1971). Причината е, че бюрократите притежават монопол върху професионалните знания и бюджетните разходи за предлагането на публичните услуги.

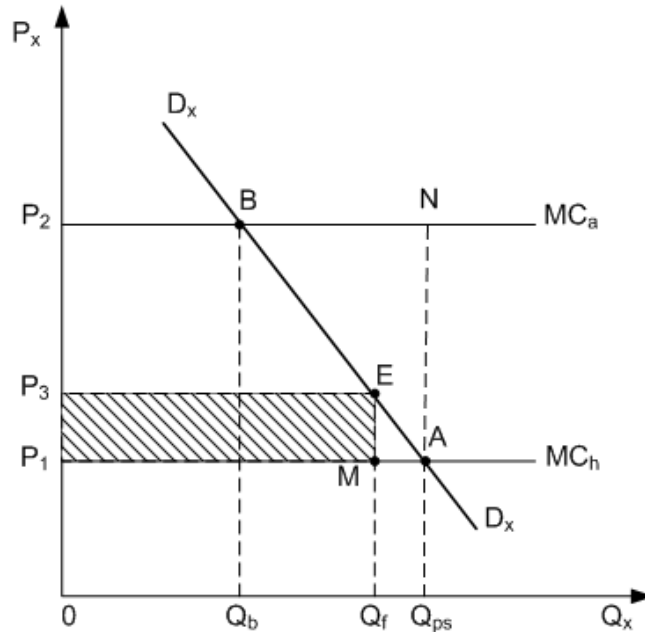
Според У. Нисканен, те не се различават от рационалните субекти, следователно преследват егоистичния си интерес в своята дейност, формират своя функция на полезност в процеса на подготовката и изпълнението на бюджетните решения. На първо или на второ място в нея стои доброто изпълнение на професионалните задължения, заради което са сключили договор с държавата. След или преди това идва стремежа да се извлекат лични облаги от дейността, която изпълняват. У. Нисканен различава тези два елемента във функцията на полезност на бюрократите: да служат на обществения интерес и същевременно да извлекат лични ползи (ренти) за себе си. Той посочва, че „заплатите, лукса в офиса, публичната репутация, властта, покровителството, резултата от дейността, лекотата да променя и да управлява подчинените си конституират личните им облаги, които могат да се реализират единствено чрез максимизация на бюджета” (Niskanen, 1971, p. 38).

Тезата на Нисканен за бюрократите обогатява разбирането за дейността им в сравнение с идеализираната представа за тях във възгледите на Вебер. Някои изследователи и немалко бюрократи приемат възгледа на Нисканен за циничен. Той прави уговорката, че неговата теза се отнася за висшите ръководители, които подпомагат политиците да вземат решения. Съществуват, разбира се, много бюрократи, във функцията на полезност на които доминира мотива за обществения интерес. Бюрократите обаче работят заедно в организацията, поради което в някаква степен всички се възползват от облагите на службата. Ето защо, въпреки разграничението между бюрократи, преследващи лични облаги и такива, работещи в полза на обществения интерес, изведената функция на полезност се отнася като правило за всички тях (Niskanen, 1971, p. 38-41).

Като отчита функцията на полезност на бюрократите, Нисканен разработва математически модел за предлагания от тях бюджет, който е първата стъпка към неговото разработване и приемане от политиците в парламента (Niskanen, 1971, p. 45-59; Brown, Jackson, 1996, p. 196-199). Резултатът от неговия анализ е шокиращ за съществуващите представи относно ролята на бюрократите в правенето и изпълнението на бюджета и публичните политики. Той доказва, че бюрократите претендират да получат два пъти по-голям бюджет от оптималния, т.е. от този, който отговаря на предпочитанията на медианния избирател, в т.ч. тяхната данъчна готовност да финансират търсенето количество публични блага. Моделът на Нисканен е ново доказателство в теорията на публичния избор, че участниците в процеса на вземане на решения ги моделират в своя полза. Като следствие, подчертава Бюканън, ”всяко публично благо или услуга, независимо дали е здравна, образователна, транспортна или военна услуга, клони към предлагане отвъд толерантното равнище на ефективност, определено от търсенето на индивидите?” (Buchanan, 1978, p. 12).

Но след като политиците са запознати с поведението на бюрократите, защо допускат последните да наложат по-голям бюджет от оптималния? Все пак, политиците определят параметрите на бюджета и вземат решенията за неговото утвърждаване! Правенето на бюджета обаче не може да мине без

участието на бюрократите, които притежават информацията за предлагането на публичните блага и техните цени. Нека илюстрираме процеса на образуване на бюджета в диалога между политици и бюрократи (фиг. 1).



Фиг. 1. Бюджетно решение в условия на билатерален монопол

Кривата D_x разкрива предпочитанията на медианния избирател да консумира публични блага X в зависимост от готовността си да заплаща данъчни цени P за тях. Политикът, който изразява неговите предпочитания, е ориентиран към предлагане на публичните блага X в т. А. При нея се достига оптималната по Самуелсън ефективност, защото сумата от данъчните платёжи е равна на пределните разходи за колективното предлагане и потребление на публичните блага: $\sum p_i = MC$. Фактически, политикът предоставя бюджет на бюрократа в паричен размер OP_1AQ_{ps} . Реакцията на бюрократите: те работят с две величини в подготовката на бюджета: едната са реалните пределни разходи за предлагане на даденото публично благо MC_h , които те прикриват и другата, са техните разчетни цени MC_a . Бюрократите информират политиците, че с предоставения им бюджет могат да осигурят количество от публичните блага Q_b по данъчни цени P_2 , които са равни на техните разчетни разходи MC_a за предлагане на една единица от публичното благо. Ако обаче, политиците желаят да изпълнят обещанията си пред избирателите, бюрократите се нуждаят от бюджет в размер OP_2NQ_{ps} . Това е бюджет, който е 2 пъти по-голям от оптималния: $OP_2NQ_{ps} = 2 OP_1AQ_{ps}$, т.е. резултата от анализа в модела на Нисканен.

За политиците, бюджет в размер OP_2BQ_b и количество на публичните блага Q_b е неизгоден, защото техните избиратели ще получат по-малко количество

от търсените публични блага на по-високи данъчни цени. За тях обаче е неизгоден и два пъти по-големия бюджет, защото ще трябва да вземат решение за 2 пъти по-високи данъци на своите избиратели. И в двата варианта, предложенията на бюрократите влизат в противоречие с функцията на полезност на политиците: да спечелят гласовете на своите избиратели отново. По тази причина, политиците налагат понижаване на исканията от бюрократите бюджет и увеличаване на предлаганото количество от публичното благо. В този смисъл ние имаме билатерален монопол: от една страна монопола на политиците във вземането на фискалните решения, а от друга страна, монопола на бюрократите относно разходите за предлагането на публичните блага. Като резултат, пазаренето между двамата монополиста води до съгласуване на бюджет в т. Е, при който имаме количество на публични блага Q_f , т.е. по-голямо от Q_b и данъчни цени P_3 , които са по-ниски от P_2 , първоначално предлагани от бюрократа.

Бюджетът в т. Е е изгоден и за политици и за бюрократи, защото позволява да се реализират техните функции на полезност. Най-напред, политиците доказват на своите избиратели, че са успели да понижат данъчните цени и увеличат количеството на предлагане на публичните блага, т.е. те са направили най-доброто, за да удовлетворят техните предпочитания. Действително, действията на политиците са довели до потребителска печалба за избирателите в размер P_3P_2BE в сравнение с бюджета, предложен от бюрократа. За политиците, потребителската печалба за неговите избиратели е политическа рента за тях, защото са спечелили тяхното доверие. Бюрократите са също доволни от резултата в т. Е, защото са постигнали по-голям бюджет от този, който политиците исках да им наложат. В него е включена икономическа рента в размер P_1P_3EM , която им осигурява средства за реализиране на тяхната функция на полезност.

Пред обществото, фискалното решение в т. Е е нещо като ”вълкът сит и агнето цяло”? Бюджетът в т. Е е по-голям и следователно неефективен спрямо оптималното фискално решение в т. А. Въпреки че политици и бюрократи постигнаха своите ренти, обществото е загубило благосъстояние в размер P_1P_3EA . То намира израз в по-високите данъчни цени и по-малкото количество на публичното благо, които се предлагат с фискалното решение в условията на билатералния монопол между политици и бюрократи. Резултатът не е оптимален по Парето, защото първо, има несъответствие между предпочитанията на медианния избирател (като количество блага и данъчни цени) и действителното предлагане на публичните блага след фискалното решение и второ, бюрократите се обогатяват в някаква степен за сметка на данъкоплатците или просто получават заплати и други екстри, без да предлагат достатъчно количество от публичните блага.

Защо се достигна до неефективен бюджетен резултат и има ли възможност той да се оптимизира? Причината е в асиметричната информация, която съществува между принципала (политика) и агента (бюрократа). Анализът на проблема стимулира много изследвания в тази посока (Stevens, 1993, p. 283-292; Манлиев, 2001, с. 174-182). Те предлагат немалко решения, чрез които

принципалът може да стигне до симетричност в информацията и да елиминира бюджетната рента на бюрократите. Политиците обаче не са склонни да ги прилагат, защото доброто изпълнение на публичните политики зависи от бюрократите, т.е. те имат монопол и по тази линия. Ето защо, политиците предпочитат да допускат с фискалните си решения определена рента за бюрократите срещу изискването за добро изпълнение на публичните политики, нещо което в крайна сметка удовлетворява техните избиратели.

Търсенето на рента се проявява не само в отношенията между политици и бюрократи, но и между политиците и бизнес организациите. Г.Тълок разглежда влиянието на тарифите, монополите и кражбите върху общественото благосъстояние (Tullock, Brady, 2000). Той констатира, че налагането на тарифи върху импортните стоки води не само до увеличение на техните цени и загубата на благосъстояние за потребителите, но и до непродуктивни разходи за държавата и частния бизнес. Например, крадците влагат средства и усилия в специализирани инструменти за кражба. Домакинствата влагат средства в защита на домовете. Полицията заделя ресурси за борба с кражбите. Съдебната система отделя много средства, за да съди крадците. Държавата строи затвори и наема охрана за тях. Всичко това поражда обществени разходи с непродуктивен характер.

В по-нови анализи, търсенето на рента става типично явление за бизнес групи, които стимулират и очакват държавата да предприеме мерки за решаване на един или други икономически и социален въпрос. Военни, енергийни, космически, еко и други лобита пресират държавата да приеме програми в тези и много други области, от които те директно биха получили поръчки, печалби и ренти. Те на практика „живеят благодарение на държавните поръчки”. Много фирми оказват натиск върху правителството да предприеме мерки за ограничаване на пазарната конкуренция или за защита на пазара от дъмпингови действия на чужди конкуренти. В тези и други подобни случаи на търсене на рента от достъпа и конкуренцията на пазара, според Бюканън, възникват ползи за едни и загуби за други фирми. Защитниците на тази специализирана регулация считат, че ако възникват нетни ползи, тя е основателна. Въпросът обаче според Бюканън е, че се нарушава правото за равенство в конкуренцията, което е фундаментално условие за ефективна стопанска дейност (Buchanan, 1989, p. 65).

Г. Тълок разкрива преки и косвени загуби от рентниерското поведение на стопанските субекти към бюджета и действията на държавата (Tullock, 2002, p. 41-45). Рентите за дадени фирма и лица представляват загуба на благосъстояние за други субекти, защото те ги поемат чрез заплащането на повишени цени или данъци. Непреките загуби обаче за Тълок са още по-големи, защото тласкат стопанските субекти да влагат ресурси в непродуктивни дейности за обществото, което влошава алокативната ефективност в тяхното разпределение.

Естествено, лесно е да се направи критика на рентниерското поведение на стопанските субекти в тяхното отношение с държавата. Дали обаче тя е

адекватна? В последните 20 години се наблюдават редица действия в поведението на държавата, които илюстрират съобразяването с критиката на теорията на публичния избор. Първото решение е ограничаване на държавната намеса в стопански дейности, които са били в полето на частния бизнес. Приватизацията на естествените монополи е достатъчен пример в тази насока. Второ, икономистите разработиха анализа разходи-ползи, с което създадоха инструмент за оценка на ефективността на публичните проекти и програми на държавата. Трето, държавата прие прозрачни процедури, за да ограничи монополния достъп до нейните публични програми и проекти (конкурентната процедура за възлагане на обществени поръчки) или закони за конфликт на интереси, за да спре облагодетелстването на близки до властта фирми. Няма съмнение, че горните решения са потвърждение на факта, че търсенето на рента във фискалните решения е станало типично поведение на политици, бюрократи и стопанските субекти. Те са все пак бариера пред получаването на ренти за определени лица и фирми и за ескалацията на публичните разходи.

4. Конституционен договор за колективните действия

В своите оценки за намесата на държавата, представители на теорията на публичния избор, изхождат от фундаменталните тези в класическата политическа икономия: за рационалния икономически субект, за ефективното действие на пазара и неговата саморегулация, за ограничена намеса на държавата, свеждаща се до коригиране на пазарните дефекти. Те обогатяват класическите постулати към съвременното развитие и преди всичко към нарасналата роля на държавата в епохата след II-та световна война. Някои критици приемат за наивни анализите за „икономическа теория на политиката”, но могат ли да се отречат факти, че са налице неефективни фискални решения за спечелване гласовете на избирателите, наличието на политически бизнес цикъл, търсене на рента в поведението на политици и бюрократи, търговията с гласове и влиянието на лобита върху регулативните действия на държавата?

В няколко надграждащи се публикации Бюканън разработва нова концепция за колективно вземане на решения. Той предлага приемането на конституционни правила, които да ограничат изкривяванията, обусловени от действащия модел на политическа дискреция. Правилата гарантират защита на правата на избирателите и ефективност на колективните решения по ключови въпроси на стопанското и социалното развитие. В техните рамки са възможни дискреционни решения с адаптивен характер.

Придържайки към класическите принципи за свободата на личността и правото на свободен избор, Бюканан дефинира две роли на държавата: първата е протекционистична и втората производителна (Buchanan, 2000, p. 88-89). Протекционистичната роля на държавата е призвана да защити основните права на хората (правото на собственост) от посегателствата на други субекти. Тази роля може да се изпълни ефективно чрез приемане на пакет от правила, които да залегнат като задължителни норми в обществения договор:

Конституцията на страната. Тя определя не само правата на гражданите, но и ограниченията в тяхното осъществяване, институциите за тяхното приложение, наказанията за нарушаването на приетите правила. В този аспект, ролята на държавата се свежда до рефер, който следи за спазването на правилата и за тяхното изменение в случай на нужда. Възгледът на Бюканън за протекционистичната държава е общоприет в литературата и обществената практика и не подлежи на сериозна дискусия.

Протекционистичната държава обаче, според Бюканън трябва да се допълни с производителната държава: тази, която създава публичните блага, ползите от които се споделят от всички членове на обществото. Отново изходна позиция в анализа са отделните индивиди с техните предпочитания, но този път към публичните блага. Те са разнообразни: един иска повече отбрана, друг – полицейска сигурност, трети – образование и т.н. Членовете на обществото, които са привързани към платформите на политическите партии, се опитват в процеса на колективните решения да реализират собствените си интереси. Това е често явление в реалността, защото някои индивиди и групи са по-силни и по-добре организирани. Дилемата на затворниците от теорията на игрите обаче разкрива, че крайния резултат от индивидуалните егоистични действия в колективната среда (тълкуван и като търсене на частни ренти от колективните решения) е негативен за индивидите (партиите). Ето защо съгласуването на техните стратегии и действия, както и отчитането на ограниченията в поведението на индивидите един спрямо друг, може да доведе до равновесието на Неш, т.е. до един изгоден и справедлив резултат за всички тях (Buchanan, 2001, p. 149-151).

Когато предпочитанията са хомогенни и избирателите са добре информирани относно последиците на техните решения е възможно колективното решение да е ефективно. В реалния свят обаче избирателите:

- първо, не са осведомени за последиците на своите решения, т.е. изпитват ограниченост в познанието на въпросите по които гласуват (veil of ignorance);
- второ, имат различен профил на предпочитанията си към публичните блага;
- трето, търгуват със своя глас: те го дават на изборите на даден политик срещу обещанието за предлагане на търсените от тях публични блага;
- четвърто, изпитват фискална илюзия: желаят да консумират публичните блага, без да споделят данъчните тежести за тяхното предлагане.

Резултатите от колективните решения в описаните реални ситуации водят по думите на Бюканън до „конституционна анархия”, т.е. до решения, които облагодетелстват едни субекти за сметка на други и които нарушават правото на избор на индивидите относно потреблението на публичните блага (Buchanan, 2000, p. 88-89). За да се елиминира свободата на институциите да нарушават правата на гражданите, за да се избегне диктата на едни социални

групи спрямо други, за да се прекъсне търсенето на ренти от колективните решения от политици и бюрократи, е необходимо в процеса на общественото договаряне да се ”определят правилата ,според които обществото трябва да оперира, да взема и изпълнява решенията относно предлагането и финансирането на публичните блага” (Buchanan, 2000, p. 72). Според Бюканън, те трябва да залегнат в Конституцията на страната, за да се гарантира тяхното ефективно приложение.

Колективният характер в потреблението на публичните блага изисква членовете да се договорят кои публични блага да се предлагат, колко от тях и как ще се поделят разходите за тяхното финансиране? В този процес на договаряне се налага всеки член на обществото да изрази своите предпочитания, да прояви готовност да заплаща данъчни цени за потреблението на публичните блага, да уважи правото на другите относно потреблението и данъчните платёжи на едни или други блага и да намери допирна ,консенсусна точка за равнището на предлагане на публичните блага, потреблението на които да удовлетвори индивидите като полза и данъчен разход за тяхното финансиране. В обществената комуникация, даден гражданин се ръководи от правилото, което определя неговото поведение, но в замяна на това е наложително правилото да се приеме и от другите граждани. В тези рамки са неизбежни някои ограничения в поведението на индивидите към потреблението на публичните блага.

Горният извод е валиден и за държавата като институция, защото конституционни правила са единствените, които могат да ограничат нейната власт върху социалния живот и особено относно вземането на фискалните решения. Само чрез конституционния договор, според Бюканън, се създават гаранции, че обществото достига до колективен резултат, който е:

- честен, защото отчита интересите на всички;
- справедлив, защото отчита правата на всички;
- ефективен, защото всички спазват приетите ограничения в правилата за колективното общуване, т.е. никой не се налага над другия.

По тази причина се приема, че конституционната алтернатива е най-добрият начин за установяването на справедлив и ефективен социален ред в колективните действия на членовете на обществото, в т.ч. относно предлагането и консумирането на публичните блага. Не случайно Бюканън говори за три вида конституции: политическа, монетарна и икономическа. Всяка една от тях приема правила за колективно общуване и вземане на решения в конкретните сфери на човешките дейности и отношения. Те разбира се, въпреки различния предмет на регулация, могат да бъдат включени в една обща конституция.

В първите анализи за конституционни промени, Бюканън счита, те трябва да се сведат до следните договорености (Buchanan, 2000, p. 72):

- Дефиниране на възможните рамки, в които колективните решения могат да се вземат. За Бюканън, това означава, да се включат ”някои ограничения за видовете публични блага, които да се предлагат и финансират колективно”.
- Договаряне на разграничителната линия между публичния и частния сектор в икономиката чрез приемане на относителен дял на публичния сектор в целокупната стопанска дейност.
- Съгласуване на условията за отклонение от правилото на единодушие при вземането на колективните решения.
- Приемането на правила за споделяне на разходите, т.е. на данъчна конституция.

В конституционната рамка за договоряне на правила за колективно вземане на решения възниква въпроса за разпределението на доходите и богатството и за персоналните загуби на индивидите, т.е. за критерия за справедливост. Според Бюканън, бедните индивиди имат ясно изразени предпочитания за преразпределение на доходите, което им носи определени облаги. Те обаче неизбежно трябва да признаят правото на богатите да изразят своите предпочитания за степента на преразпределение на доходите. Отново се стига до предложение за необходимостта от приемане на правило, което да определи съгласувани (допустими) граници в преразпределението на доходите. Неговото вграждане в Конституцията би попречило на управляващите да вземат решение отвъд приетите предели на преразпределение и да нарушат правата на дадени индивиди (Buchanan, 2000, p. 95).

Предложението на Бюканън за приемане на правила за съвместно социално общуване и вземане на колективни решения относно предлагането на публичните блага се доразвива с виждането на конституционен и след конституционен избор (Buchanan, 2001, p. 44-45). Членовете на обществото и техните представители правят конституционен избор, когато се договарят за правилата и ограниченията в социалното общуване. Конституционните правила са най-висок клас задължителни норми с дългосрочен хоризонт на действие. Те налагат поведението на граждани и институции, което води до предвидим, стабилен и ефективен резултат в колективните решения по ключови въпроси на общественото развитие. Те са най-доброто средство за ограничаване монопола на едни или други граждани или институции, в т.ч. на държавата, която изпитва непрекъснат стремеж към разширяване на своята дейност. Бюканън обаче осъзнава, че с конституционните правила не могат да решат много конкретни въпроси в отношенията между хората и регулативната дейност на държавата, поради което приема фаза на след конституционен избор. Тя се отнася до избор на законови регулации по конкретни въпроси на публичната дейност, но в заложените рамки на конституционния договор. В закононите регулации се определят конкретните цели, инструменти и процедури за различните публични политики на държавата. Те естествено са по-гъвкав инструмент и позволяват адаптиране (чрез промени в законите) към настъпващите обществени промени. По тази причина, те отварят вратички за

влияние върху тяхното моделиране, което ги прави по-нестабилни в своето действие и резултати.

Значение в анализа на конституционния и след конституционния избор има правилата за вземане на колективното решение. Само в отделни случаи колективните решения се вземат с единодушие. Тогава не възникват загуби за нито един участник в процеса. Когато обаче се прилага правилото за квалифицирано или просто мнозинство, определена част от членовете на обществото понасят загуби: колективното решение не отговаря на техните предпочитания. Загубите се оценяват като нетни, т.е. като ползи от потреблението на колективните блага минус пропуснати ползи от направените разходи (платените данъци). Повече индивиди инкасират загуби, когато решенията се вземат с просто мнозинство, поради което договарянето на конституционните правила се препоръчва да е поне с квалифицирано мнозинство. Тази зависимост е препоръчителна и за законовите регулации, но за по-лесното вземане на колективните решения (избягване за циклянето на избора) простото мнозинство е допустимо.

Загубите за индивидите зависят и от мащаба на разпределение на ресурсите от държавата. Когато той е по-голям, т.е. държавата се разпорежда с повече ресурси в изпълнението на своите функции, персоналните загуби на индивидите стават по-големи. Изводът на Бюканън е логически: държавата, която разпределя по-малко ресурси и взема решение с квалифицирано мнозинство, създава по-малко загуби за индивидите с различни предпочитания от мнозинството (Buchanan, 2000, p. 72-73).

Приемането на Конституционен договор за вземане на колективните решения е без съмнение голяма обществена промяна. Бюканън осъзнава този факт и посочва, че конституционната перспектива поражда възражения и съпротива на определени социални групи и институции (Buchanan, 2001, p. 358-362). Сред тях на първо място, той поставя индивидите и групите с недостатъчно познание по въпроса, които извличат някакви краткосрочни ползи от сега действащия политически ред за вземане на колективни решения. Те не могат да осъзнаят дългосрочните ползи от конституционните правила в социалното общуване. На второ място са групи с подчертани икономически интереси, които управляват, администрират или влияят върху вземането на колективните решения. Между тях са политици, бюрократи, влиятелни икономически групи, които разбират, че конституционните правила ще елиминират сегашните им властови позиции. На трето място и не без основание, против конституционните промени, се обявява интелектуалния елит: политици, учени, юристи. Те са наясно, че ще загубят монопола на знание върху сегашния ред на вземане на колективни решения, който им носи трайни ползи.

В крайна сметка обаче Бюканън е оптимист, защото интелектуалното влияние на теорията на публичния избор става все по-голямо. Тя е вече не само сериозно направление в икономическата наука, но печели и все повече привърженици за необходимостта от конституционни правила в социалното общуване, особено по отношение на фискалните решения (Buchanan, 2000, p.

167-180). Плахите опити за въвеждане на правила, като прочутата поправка 13 на Конституцията на Калифорния, даваща право на избирателите да гласуват за данъчните промени, доказаха правилността на концепцията за публичния избор: резултат от директното гласуване на фискалното решение е различен от този, които биха наложили политиките, ръководейки се размитото понятие за обществен интерес.

- *Фискалният монопол на държавата изисква фискална конституция*

Анализите на представителите на теорията на публичния избор се базират върху колективните решения на обществото в периода след 50-те години. Тогава приложението на кейнсианските идеи промени изцяло следваната до Голямата депресия класическа ортодоксия за фискалната намеса на държавата. Тя, като съвкупност от неписани правила за ограничено преразпределение на БНП и балансиран бюджет, следвани отговорно от политиките, формират „фискалната конституция” на класиците. Според Бюканън и съмишленици, разработения от Кейнс и неговите последователи фискален модел за стимулиране на агрегатното търсене, за поддържане заетостта и доходите поражда хронични дефекти в поведението на държавата. Те се коренят преди всичко във възприетия политически модел за вземане на колективни решения, в т.ч. и по отношение на публичните разходи. ”Цялата кейнсианска и посткейнсианска теория за макроикономическото управление, пише Бюканън, се базира върху предпоставката, че политическите агенти са загрижени за „обществения интерес” чрез подбудите, налагани от техните граждани. Когато поведението на тези агенти се моделира, както това на обикновените хора, цялата политическа структура за вземане на решения се разпада” (Buchanan, 1989, p. 78).

Паралелно с обогатяването на кейнсианския модел за намеса и неговото приложение в цялостното управление на стопанската и социалната дейност (с поемането на социални ангажименти за поддържане на общественото благоденствие) възникнаха поредица от негативни последици: галопираща инфлация, увеличаваща се безработица, фискални неравновесия и нарастваща данъчна тежест, натрупване на държавен дълг, обезсърчаване на трудовите усилия (много стопански субекти започнаха да разчитат на държавната подкрепа, вместо на участието си на трудовия пазар) и други, които забавиха хода на стопанското развитие и подкопаха фундаменталните пазарни ценности: правото на собственост, свободата в стопанския избор, инициативност и предприемчивост за постигане на индивидуално благосъстояние. Разбира се, кейнсианците изтъкват позитивните ефекти от макроикономическата регулация, както и преодолимостта на посочените проблеми в рамките на действащия политически модел за вземане на решения. Представителите на теорията на публичния избор обаче приемат кейнсианската стабилизационна политика, базираща се в голяма степен на фискални инструменти за въздействие, като порочни и неефективни. Те предлагат конституционна алтернатива: пакет от правила, които имат за цел да „ограничат утвърдили се политическия избор” за вземане на фискалните решения (Buchanan, 1989, p. 39). Това е нова фискална парадигма, защото

предвижда нов ред за вземането на фискалните решения, гарантиращ ефективност на държавната намеса в стопанския и социалния живот.

В съвместно написаната книга: „Дефицит на демокрация – политическото наследство на Кейнс”, Дж. Бюканън и Р. Вагнер правят критичен анализ на кейнсианското управление на съвкупното търсене и формулирането на активистката роля на фискалната политика (Buchanan, Vagner, 2000). Те приемат, че Кейнс е предложил революционен модел на регулация в сравнение със класическата фискална ортодоксия: поддържането на балансиран бюджет в рамките на стопанския цикъл, допустим бюджетен дефицит в екстремални условия като войни и неговото преодоляване в мирно време, пряката връзка между публичните разходи и данъчни платежи и фискална отговорност на политиците, които се придържат в политическите си решения към предходните правила. Идеите на Кейнс се разпространяват бързо сред учените, които разработват ”новата икономика” или още „макроикономиката”, ориентирана към поддържането на пълна заетост. Политиците възприемат бързо новите идеи и вграждат експлицитно пълната заетост като отговорност на държавата.

Основната идея на кейнсианската макроикономическа политика е поддържане на пълната заетост. Тя изисква съвкупното търсене да се изменя в зависимост от цикличната фаза на стопанската дейност. По време на кризата, съвкупното търсене се разширява с фискални и парични инструменти, а по време на подема, те променят своята посока на действие. Този модел на регулация формира първо, краткосрочен характер на стабилизационната политика и второ, предостави възможност за дискреционни действия (по усмотрение) на политиците, които със своите решения (консултирани от съвременни доктори по икономика) пускат в действие инструментите за въздействие върху равнището на съвкупното търсене. Промените в бюджетните разходи, главно в посока на тяхното увеличение, бяха приети като първостепенен инструмент в политиката за макроикономическа стабилизация. На паричните инструменти беше възложена второстепенна роля в макроикономическата регулация: да поддържат или свиват фискалната регулация чрез промени в лихвения процент и равнището на инфлацията.

За увеличението на бюджетните разходи, като стимулатор на съвкупното търсене, държавата може да използва три инструмента: повишаване на данъците, дългово финансиране и увеличаване на паричното предлагане. Повишаването на данъците е непопулярна мярка в действията на политиците. Паричното предлагане поражда инфлационни ефекти. Дълговото финансиране остана възможна и привлекателна опция за увеличение на бюджетните разходи, защото през този период беше доразвита рикардианската теза за неутралност в данъчното или дълговото финансиране на бюджетните разходи. Тя намери израз в тезата ”дълга, които създаваме е дълг, който ни принадлежи” и следователно, не поражда тежести върху стопанските субекти.

Въпреки посткейнсианската теза за балансиран бюджет в рамките на стопанския цикъл (с което се търси синтез с класическата теза за балансиран

бюджет) дефицитното финансиране стана перманентен елемент във фискалната политика. Причината, според Бюканън, е в непрекъснатия политически стремеж да се поддържа растежа на съвкупното търсене и безработицата на по-ниско равнище: „политиците естествено желаят да харчат и избегнат данъчното облагане. Елиминирането на ограничението за балансирания бюджет даде на политиците свобода да реализират пълно тази естествена склонност? (Buchanan, Vagner, 2000, p. 190). Все пак Бюканън признава, че дефицитното финансиране на бюджетните разходи в комбинация с паричната политика на лесни пари (ниски лихвени проценти), е дало известни резултати върху растежа и заетостта в икономиката. Те обаче имат нездравословен характер, защото са изкуствено насърчавани, което само по себе си поражда потребността от последващи фискални и парични стимули.

Липсата на ограничение за балансиран бюджет поражда поведение на политици и избиратели, които стимулират нарастването на публичните разходи. Политиците, според Бюканън, изпитват дилемата: как с ограничените бюджетни ресурси да удовлетворят предпочитанията на многото индивиди. Пренебрегването на желанията на определени групи индивиди е неизбежно! Когато липсва обаче условие за балансиран бюджет, политиците използват дефицитното финансиране да задоволяват в по-голяма степен предпочитанията на техните избиратели. ”Събитията в историята на фиска потвърждават категорично хипотезата, че неограничения достъп до дългово финансиране води до нарастващи публични разходи” (Buchanan, Vagner, 2000, p. 146). Каква обаче е реакцията на избирателите? Свикнали с политическите обещания, те очакват от своите политици „хляб и зрелища. Ако политиците не им ги предоставят, те ще изберат други политици на тяхното място”? (Buchanan, Vagner, 2000, p. 191). Така че, липсата на ограничения относно дълговото финансиране, което е продукт на кейнсианския възглед за насърчаване на съвкупното търсене, породила склонност за по-големи публични разходи.

Кейнсианският модел за управление на съвкупното търсене с оглед постигането на пълна заетост доведе до появата на хронични дефекти в развитието на американската икономика. В тази връзка Бюканън отбелязва: „постоянен бюджетен дефицит, инфлация и увеличаващ се дял на публичните разходи в БНП са последиците от приложението на Кейнсианските тези в американската икономика? ... Те са признаци на болест, вместо на добро здраве, което кейнсианците се опитват да внушат. Резултатът е трагедия, не триумф”! (Buchanan, Vagner, 2000, p. 75).

Като следствие от позитивния анализ на резултатите от кейнсианската стабилизационна политика, Бюканън и Вагнер конкретизират тезата си за правила, които да ограничат стремежа на политици, бюрократи и избиратели за по-големи публични разходи, без съответно увеличение на данъчните приходи. Опитите за съдържане на разходите чрез някои бюджетни ограничения дават частичен резултат, защото политиците се връщат към генетичната си слабост да повишават разходи и печелят гласовете на избирателите. По тази причина, само конституционните правила гарантират

фискален ред, стимулиращ здравословното поведение на стопанските субекти и развитие на икономиката. Ето защо, Бюканън и Вагнер лансират приемането на ” фискална конституция”, или на пакет от няколко важни правила, които биха могли да се включат в Конституцията на страната (Buchanan, Vagner, 2000, p. 180-181).

На първо място е правилото за балансиран бюджет. Изоставяне на това условие от кейнсианската теория е първо причината за трайната тенденция на увеличение на публичните разходи, появата на инфлация, натрупване на висок държавен дълг и други негативни социални последици. Те обаче не свързват правилото за балансиран бюджет с определен размер на БВП, който да остава в разпореждане на държавата, нито пък с неговото разпределение по отделни програми. Тези въпроси са прерогатив на политическия процес, чрез който се вземат решенията: колко публични разходи, за какви публични блага и колко данъци са необходими за тях. Правилото за балансиран бюджет има друга цел: вземащите фискални решения да оценяват действителната стойност на публичните разходи, което би ограничило неефективните публични програми.

Идеята на Бюканън за балансиран бюджет среща съпротива от академичните и политическите среди, защото се губи гъвкавостта на фискалните решения към променящите се условия на стопанска дейност и живот. Дори П. Самуелсън си позволи да оцени идеята за конституционно балансиран бюджет като „фискален фашизъм” (Stretton, Orshard, 1994, p. 50). В отговор на тези критики, Бюканън и Вагнер предлагат няколко допълващи правила, с които балансирания бюджет да не се разглежда като религиозна догма. Те допускат „извънреден режим”, който свързват с национални бедствия, война или някакви други беди. Те обаче подчертават ,че приемането на такива клаузи за изключение от правилото за балансиран бюджет изисква одобрение от върховния законодателен орган с квалифицирано мнозинство (2/3 от гласовете на членовете на парламента). Предложението за колективното решение в екстремалните ситуации е реалистично, защото в такива случаи се повишава значително хомогенността на интересите на членовете на обществото и представящите ги политици.

В реалността възникват ситуации на бюджетни неравновесия, произтичащи от действието на краткосрочни фактори. В такива случаи действително, политиците се налагат да вземат решения за адаптиране, главно на приходите към нарасналите разходи. Бюканън и Вагнер дават отговор и на този въпрос: правилото за балансиран бюджет е необходимо да бъде допълнено с условия за адаптивен механизъм и право за автоматично включване. Например, ако текущия дефицит надхвърли с 5% бюджетните приходи, се задейства правило за фискални решения: увеличение на данъците, съкращаване на разходите или комбинация от двете. Предложението на Бюканън е за съкращаване на разходите, защото данъчното облагане е препоръчително да отговаря на нормативния критерий за стабилност.

Ако в правилото за адаптивен механизъм на балансирания бюджет се заложи условието за съкращаването на разходите, възниква въпроса: дали съкращаването трябва да е еднакво за всички разходи или диференцирано? Простият отговор е еднакво съкращаване на всички разходи, но е възможно решение за „недосегаеми“ компонентни в публичните разходи, например за образование.

Бюканън и Вагнер са убедени в ефективността на правилото за балансирания бюджет. Какво би станало обаче, ако в бюджета се получи излишък над предвидените годишни разходи? Решението, което се предлага е от класическата фискална ортодоксия: бюджетния излишък да покрие натрупаните дългове в предходните години. Почти всички държави притежават доста голям публичен дълг и погасяването му чрез бюджетните излишъци е здравословно фискално решение в сравнение с неговата монетизация (увеличението на паричното предлагане поражда инфлация, която намалява реалната тежест на дълга).

Тъй като ефективността на фискалните решения зависят в определена степен от паричната политика на Централната Банка, Бюканън и Вагнер предлагат във фискалната конституция включването на правило за увеличение на паричното предлагане. То се покрива фактически с виждането на монетарната школа за неутралност на паричната политика: увеличението на паричното предлагане да бъде в съответствие с реалния темп на растеж на брутният национален доход. Без това монетарно правило съществува риск да се загуби смисъла на правилата за вземане на здравословни фискални решения.

Като цяло, предложението за фискална конституция е връщане към класическото правило за балансиран бюджет, осъвременено към промените се условия на обществено развитие. Тя има за цел да обуздае стремежите на политици и бюрократи да увеличават публичните разходи, което поражда негативни ефекти върху икономическия растеж и социалното развитие на обществото. Приемането на фискални правила е признаване на правото на свобода в избора на всички стопански субекти. Те са задължителни също така, за да се гарантира, че участниците в колективните решения: политици, бюрократи или избиратели, се разпростират в действията си до своите фискални възможности. По този начин, Бюканън се опитва да възроди класическата теза, че между частните и публичните финанси има само една разлика: частните финансови разходи се финансират с доходите на стопанските субекти, докато публичните разходи – с парите на данъкоплатците. Тя обаче не променя същността на финансовите решения: постигането на ефективни резултати, независимо дали те са икономически или социални.

През 70-те години дефицитното финансиране на бюджета продължи да бъде хроничен дефект на фискалната политика на повечето страни. Виждането на Бюканън за приемането на конституционна поправка за балансиран бюджет започна да печели привърженици. В САЩ дори група конгресмени внесоха такова предложение. Бюканън обаче, в книгата с Дж. Бренан: „Властта на

данъка”, обогатява гледната си точка за конституционните промени (Buchanan, Brennan, 2000). Двамата автори приемат дълговото финансиране и паричното предлагане на централната банка за „скрити данъци”, защото осигуряват допълнителни приходи в бюджета? В този смисъл, предложението за балансиран бюджет ще елиминира тези две „данъчни бази”, които държавата използва активно, за да финансира многото си дейности. Предложението за балансиран бюджет обаче „няма да ограничи сериозно фискалните апетити на Ливиатан” (Buchanan, Brennan, 2000, p. 236). По тази причина Бюканън пише, че „приемането на правилото за балансиран бюджет е първата крачка за цялостно конституционно ограничаване на фискалната власт на съвременната държава”? За тази цел е необходима и втора крачка – провеждането на данъчната реформа, която той лансира като приемане на данъчна конституция.

Бюканън нарича държавата метафорично Ливиатан (по Т. Хобс), което е митологично чудовище с непрестанен апетит да консумира и да расте. Основанието за подобно сравнение е генетичния стремеж на държавата да максимизира приходите, за да може да направи по-големи публични разходи. Поведението на държавата обаче е продукт на представителната демокрация за вземане на колективни решения чрез просто мнозинство в полза на медианния избирател. В условията на този модел, политиците, както и избирателите, развиват склонност за по-големи публични разходи, които се враждат в тяхната функция на полезност. Той обаче поражда не само негативни последици върху растежа, но засяга и фундаменталните права и свободи на индивидите в демократичното общество.

Конституцията дава изключителното право на държавата да налага и събира данъци, за да изпълни конституционните и законови ангажменти. Следователно, поведението на държавата относно данъчното облагане на своите поданици може да бъде сравнявано с монопола върху предлагането и съответно анализирано в тези рамки (Buchanan, Brennan, 2000, p. 19-22). Естествено, става въпрос за фискален монопол, т.е за изключителното право на държавата да определя видовете данъци, техните данъчни бази и данъчни ставки, както и да разпределя данъчната тежест между данъкоплатците като дискриминиращ монополист. Ето защо подхода на Бюканън/Бреннан за фискалните решения на държавата е коренно различен в сравнение с конвенционалните нормативни анализи за данъчното облагане, в които на преден план са изведени критериите за справедливост и ефективност. В един задълбочен анализ на фискалната власт на държавата, двамата стигат до следните изводи (Buchanan, Brennan, 2000, p. 49-122):

Първо, вземането на фискални решения с просто мнозинство (51%) силно ограничава силата на избирателите да въздействат върху действията на политици и бюрократи. Този момент поражда монополна власт на държавата да налага данъчни решения в нейна полза, а не в полза на нейните граждани. Доказателство за тази промяна е революцията на данъкоплатците в Калифорния през 1978 г., когато те се обявиха в референдум против правото на държавата да налага данъчни решения, несъобразени с тяхната воля.

Второ, като фискален монополист, държавата преследва да максимизира данъчните си приходи, в т.ч. да осигури добавъчни доходи или ренти(монополна печалба), с които да реализира функцията на полезност на политици и бюрократи. „Властта на държавата да налага данъци не се обвързва в никаква степен със задължението за използване на данъчните приходи по конкретен начин...властта за налагане на данъци е просто власт да се вземе от данъкоплатците” (Buchanan, Brennan, 2000, р. 11). В случая, тезата на Бюканън/Бренан е пресилена, но без съмнение фискалния монопол на държавата разкъсва връзката между данъчните решения, очакваните данъчни приходи и тяхното използване. Държавата действително се нуждае от все повече и повече приходи, за да финансира поетите от нея стопански, социални и патерналистични функции.

Трето, фискалния монопол предоставя възможност държавата да определя данъчната база и данъчните ставки по начин, които да осигури максимизация на нейните приходи. Като резултат е налице силна ориентация към широко образуване на данъчната база на различните данъци. В противоречие с нормативния анализ на данъчното облагане, Бюканън и Бренан достигат до извода, че регресивното данъчно облагане води до максимизация на приходите в най-голяма степен, защото намалява свръхданъчната тежест. След него идват пропорционалното и прогресивното данъчно облагане на доходите (Buchanan, Brennan, 2000, р. 44-45). Критерия за справедливост, който е изведен в официалната данъчна политика на държавата обяснява защо държавата използва прогресивното, а не регресивното данъчно облагане.

Четвърто, въвеждането на регресивно данъчно облагане би могло да осигури максимални приходи на държавата при еднаква загуба на полезност от данъчно отнетите доходи. Решението обаче изисква прецизна информация за всеки данъкоплатец, което оскъпява значително процеса на данъчното облагане. По тази причина, Бюканън и Бренан приемат, че пропорционалното данъчно облагане за държавата и данъкоплатците е препоръчително, макар и като второ добро решение.

Пето, държавата като дискриминиращ монополист може да си позволи да въведе диференцирани елементи в данъчно облагане и преди всичко прогресивно данъчно облагане. Този подход води до различни данъчни тежести за данъкоплатците (налице е различно отнемане на собственост), което е достатъчно основание за критика. Бюканън и Бренан считат, че държавата чрез дискриминация в данъчните ставки създава фискална експлоатация в данъчното облагане, т.е. тя облагодетелства едни данъкоплатци за сметка на друга (което е и влошаване по Парето) (Buchanan, Brennan, 2000, р. 231). По същественото в случая е, че държавата нарушава правото за равенство на нейните поданици, което е върховно конституционно право в демократичния свят.

Шесто, дискриминационното отношение към данъчното облагане е допустимо по отношение на данъците, които стимулират влагането на повече труд, лични спестявания и инвестиции на индивидите. В това отношение, по-ниските

пропорционални ставки на данъците върху капитала и богатството в недвижими имущества (жилища) създават стимули за стопанско развитие.

Фискалната власт на държавата поражда склонност към максимизиране на данъчните приходи, които надхвърлят потребностите за финансиране на колективното потребление на публичните блага, дефинирани от предпочитанията на избирателите. Това поведение на държавата, според Бюканън и Бренан, може да се обуздае само чрез налагането пакет от правила, които да залегнат в Конституцията като върховни норми. „Желанието да се ограничи конституционно държавата, да се определи предварително реда и обхвата на последващите действия от данъчните институции, възниква от вероятността, че държавата може да действа по начин, които не в интерес на данъкоплатците” (Buchanan, Brennan, 2000, p. 226). Замисълът е, пакета от правила в данъчната конституция за вземане на фискални решения съобразно правата на данъкоплатците и техните предпочитания за потреблението на публичните блага. Освен това, правилата създават стабилност и предвидимост на данъчното облагане, което позволява на данъкоплатците да формират рационални предпочитания относно тяхното потребление. По тези причини, приемането на пакет от ограничителни правила в данъчната конституция е същността на данъчната реформа, която обществото очаква.

За Бюканън и Бренан, Конституцията представлява пакет от правила, в рамките на които отделните индивиди осъществяват своята дейност и взаимодействат с другите. По отношение на данъчната конституция става въпрос за правила относно колективни решения за данъчното облагане. Тяхното въвеждане има за цел да ограничи монополната власт на държавата, която налага фискалните решения без да се съобразява с данъчните предпочитания на избирателите. Двамата автори предлагат в данъчната конституция да залегнат следните правила (Buchanan, Brennan, 2000, p. 213-238):

1. Унифицирано третиране на всички данъкоплатци. Аргументът е да се елиминира прогресивното данъчно облагане, което нарушава върховенството на закона по отношение на равните права на всички граждани. Тук Бюканън и Бренан се позовават на възгледа на Фр. Хаейк за равното третиране на всички индивиди, което е основно конституционно право. Някои виждат в предложението мотив за намаляване на данъчните тежести на индивидите с високи доходи и богатство в обществото. Бюканън и Бренан обаче доказаха, че държавата би събрала най-много приходи, което е нейната цел, ако данъчното облагане е регресивно, след това пропорционално и накрая прогресивно. По-високия клас на правото за равенство прави прогресивното данъчно облагане несправедливо и следователно, е необходимо да бъде премахнато.
2. Ограничения върху образуването на данъчната база. Монополът на държавата и позволява да въвежда широка данъчна база на различните данъци, което при равни други условия ѝ носи по-големи приходи. В същото време, държавата допуска целеви вратички за намаление на

данъчната база с оглед стимулиране на едно или друго поведение на определени групи данъкоплатци. Те не само подкопават принципа за равенство, но пораждат и явлението фискална експлоатация: държавата облага по-тежко едни индивиди за сметка на други.

3. Ограничения върху свободното определяне на данъчните ставки. Ако държавата има лимити относно образуването на данъчната база, тя ще повишава данъчните ставки, за да си осигури желаните данъчни приходи. С други думи, ефекта от предходното ограничение не би имал смисъл, ако държавата не бъде лимитирана и в образуването на данъчните ставки.
4. Въвеждане на лимит, таван за размера на данъчната ставка за някои специализирани данъци, главно върху капитала и богатството. Ако те се обложат с високите данъци се дестимулира тяхното натрупване, което засяга негативно стопанското развитие и благосъстоянието в обществото.
5. Приемането на правила относно фискалната децентрализация по линия на разпределение на данъчната власт, предоставянето на централизирани трансфери и данъчните правомощия на местното правителство (Buchanan, Brennan, 2000, p. 208-215). От една страна, данъчната конкуренция между местните правителства прави излишно въвеждането на правила за местните данъци, защото те имат интерес да поддържат ниски ставки. От друга страна обаче, местните правителства също са монополисти, ориентирани към максимизиране на приходите от местните данъци, главно данъка върху собствеността. В крайна сметка са необходими правила за образуване на данъчната основа и лимити (тавани) на ставките върху местните данъци. Фактът, че местните данъкоплатци отхвърлиха през 1978 г. предложението на щатското правителство на Калифорния да въведе 1% данък върху стойността на жилищата, разкрива тяхната съпротивата срещу опитите за монополно налагане на данъчните ставки върху местните данъци.
6. Въвеждане на правило за създаването на нови пари от Централна банка. Правилата за ограниченията във фискалната конституция биха имали непълен ефект без конституционно правило за паричното предлагане. Причината е ясна: създаването на нови пари води до повишаване на инфлацията, която „подарява на държавата дискретен и безпрепятствен инструмент за придобиване на допълнителни приходи” (Buchanan, Brennan, 2000, p. 156). Инфлацията поражда също така „инфлационен данък”, защото разширява базата за облагане на потребителските стоки и увеличава доходите и броя на индивидите в групите с по-високи пределни ставки, което повишава приходите на държавата. Наличието на правила за данъчно облагане ще намали данъчните постъпления и държавата и тя, за да компенсира техния спад ще прибегне до инфлационния данък. Очевидно, ефективността на данъчната конституция зависи от приемането на правило за парично предлагане, които съдържат инфлацията на много ниско равнище. Ето защо Бюканън се обявява за приемането и на монетарна конституция, която да не допуска използването на инфлационния данък от държавата за повишаване на нейните приходи.

След горният анализ е ясно, че фискалната конституция е едно по-широко понятие, което съдържа в себе си три основни елемента:

Първо, правило за балансиран бюджет, което спира крана на дефицитното финансиране на бюджета чрез емитирането на държавен дълг;

Второ, правила за данъчно облагане, които ограничават монопола на държавата да налага данъци съобразно нейните интереси;

Трето, правила за парично предлагане, които не допускат инфлация и съответно затварят канала за бюджетни постъпления по линия на инфлационния данък.

Предложенията на Бюканън и Бренан за въвеждане на фискална и парична конституция са заимствани от класическите икономисти и практиката през миналия век, когато политиките са следвали неофициално рационалните правила да налагат данъци и правят публични разходи съобразно предпочитанията на избирателите. След Кейнс обаче държавата пое допълнителни ангажменти относно стабилизационната и социалната политика. Потребности от финансови ресурси се увеличиха значително, което в условията на модела за вземане на колективни решения с просто мнозинство, доведе до увеличение на данъците, дълговото и парично (инфлационно) финансиране на публичните разходи. Като резултат се появиха сериозни фискални дисбаланси, които влошават условията за стопанското развитие. Освен това, Конституцията предостави на държавата монополна власт относно фискалните решения и тяхното изпълнение. При тези условия, политиките (чрез управляващата партия) вземат фискалните решения, следвайки своите политически интереси, а не тези на избирателите. Тази особеност поражда склонността за по-големи публични разходи в сравнение с директния вот на избирателите. Като доказателство винаги се изтъква директното гласуване в Калифорния през 1978 г., когато избирателите отхвърлиха решението на увеличаване на данъка върху недвижимите имуществата. Ето защо, въвеждането на конституционни правила, които да ограничат властта на държавата да налага данъци, да заема и печата пари е единствения сериозен начин да се защитят правата на избирателите от монополното посегателство на държавата върху техните интереси.

Възгледите за фискална конституция не се приемат еднозначно в икономическата теория и политическата практика. В немалко кейнсиански анализи дори ги считат за екстравагантни, неадекватни и наивни. Истината обаче е друга. Икономическите идеи си пробиват път понякога по-бързо, понякога по-бавно. Днес, в голяма степен предложенията за фискална конституция запазват, дори придобиват още по-голяма актуалност. Фискалното дисциплиниране на държавите е вече сериозна тема в икономическите анализи и политически дебати. Някои от правилата за конституционни и законови фискални решения са вече въведени в практиката на много страни. Приемането или промяната на данъчните и бюджетни закони с правилото за квалифицирано мнозинство е широко използвано фискално

решение. Други страни обсъждат едни или други законови поправки, за да спрат спиралата на нарастване на публичния дълг. Немалко страни са приели данъчни кодекси, които са следконституционен вариант (законови решения) на възгледа на Бюканън и Бренан за данъчна конституция. В тях има клаузи, които признават правото на данъкоплатците да оспорват решенията на монополните данъчни институции. Четвърта група страни въведеха варианти на парична конституция, какъвто е валутния борд. Всичко това показва, че идеите на теорията на публичния избор навлизат в етапа на практическо тестване и приложение във фискалната и паричната политика на демократичните страни.

Заклучение

Сериозното изостряне на дълговите проблеми на държавите в последното десетилетие и неспособността да се преодолеят чрез конвенционалните методи на политическия пазарлък поставят предложенията на Бюканън и другите представители на теорията на публичния избор в дневния ред на политическия живот относно фискалната намеса на държавата. Засиленият интерес към конституционните правила и практическите решения на немалко държави дават основание на прогнозата, че конституционната алтернатива ще промени модела на вземане на колективните решения с фискален характер през настоящото десетилетие. В тази връзка, Бюканън прави доста прозорливи оценки. Той пише в края на 70-те години, относно идеята за воденето на дискреционна политика за циклично балансиран бюджет, че кейнсианците (икономисти, политици, хора) „наивно допускат, че политиките ще имат желание да постигнат бюджетен излишък, както това правят с бюджетния дефицит. Те забравят елементарното правило, че политиките предпочитат да правят разходи и не харесват да налагат данъци” (Buchanan, 1978, p. 16).

Дж. Бюканън е критичен дори към законодателните решения, които налагат едно или друго правило за фискална дисциплина, без неговото конституционно регламентиране. Неговият възглед се отнася до закона Грам-Рудман от 1985 г., съгласно който Конгреса на САЩ задължи американското правителство да намали и елиминира бюджетния дефицит в рамките на 5 години. ” Не мисля, пише Бюканън , че решението на Конгреса за въвеждане на правилото Грам-Рудман, ще се окаже ефективно. Съществуват много квази успешни краткосрочни опити на Конгреса да намали размера на бюджетния дефицит, без да промени основата на процедурните решения или правила.” (Buchanan, 1989, p. 9). Реалният живот потвърждава оценките на Бюканън: законовите решения на политиките пораждаат временните понижения на бюджетните дефицити, но след известно време, те отново се увеличават. Този резултат, който води до нарастване на публичния дълг и който е типичен за фискалната практика и на много други страни, не би съществувал, ако имаше конституционно правило за балансиран бюджет.

Използвана литература

- Acocella, N. (1998). *The Foundation of Economic Policy*. Macmillan, p. 114-117.
- Alesina, A. (1988). *Politics and Business Cycle in Industrial Democracies*. – *Economic Policy* 8, N 1.
- Brown, J., Jackson, P. (1996). *Public Sector Economics*. 4 ed., Macmillan, p. 109-110.
- Buchanan, J. (1960). *Fiscal Theory and Political Economy*. selected papers, University of North Carolina Press, p. 135.
- Buchanan, J. (1978). *From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice*. – *The Economics of Politics*, IEA, p. 4.
- Buchanan, J. (1978). *The Economics of Politics*. IEA, p. 16.
- Buchanan, J. (1986). *Liberty, Market and State, Political Economy in the 1980s*. Wheatsheaf Books, Brighton, p. 19-20.
- Buchanan, J. (1987). *The Constitution of Economic Policy*. – *American Economic Review*, June 1987, p. 243-250.
- Buchanan, J. (1989). *Essays in the Political Economy*. Hawai University Press, p. 65.
- Buchanan, J. (1991). *Constitutional Economics*. In the Introductions. Blackwell, Oxford.
- Buchanan, J. (2000). *The Limits of Liberty*. *The Collected Works of J. Buchanan*. vol 7, Liberty Fund, p. 88-89.
- Buchanan, J. (2001). *Choice, Contracts and Constitutions*. *The collected works*. vol.16, Liberty Fund.
- Buchanan, J., Brennan, G. (2000). *The Power of Tax*. *The Collected Works of J. Buchanan*. vol 9, Liberty Fund.
- Buchanan, J., Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. The University of Michigan Press.
- Buchanan, J., Vagner, R. (2000). *Democracy in Deficit*. *The Political Legacy of Lord Keynes*. *The Collected Works of J. Buchanan*. vol 8, Liberty Fund.
- Howard, M. (2009). *Public Sector Economics*. 2 ed., The University of West India Press, p. 55-56.
- Muller, D. (1995). *Public Choice II*. Cambridge Univ Press, p. 277-286.
- Muller, D. (2002). *Public Choice III*. Cambridge Univ press, p. 320-350.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine, Chicago, p. 38.
- Nordhaus, W. (1975). *The Political Business Cycle*. – *Review of Economic Studies*, 42, N 2.
- Stevens, J. (1993). *The Economics of Collective Choice*. Westview Press, p. 283-292.
- Stretton, H., Orchard, L. (1994). *Public Goods, Public Enterprises and Public Choice*. Macmillan, p. 41.
- Tullock, G. (2002). *The Cost of Rent Seeking, Government Failure*. *CATO*, p. 41-45.
- Tullock, G., Brady, G. (2000). *Government Failure, A Primer in Public Choice*. *CATO*, Washington.
- Манлиев, Г. (2001). *Асиметричната информация и поведението на бюрократа: моделът принципал-агент*. – *Публични финанси, Алманах, УНСС*, с. 174-182.
- Манлиев, Г. (2009). *Икономика на публичния сектор*. Кинг, с. 24, 99.

Литература по въпроса

- Baker, S., Elliott, C. (eds.). (1990). *Readings in Public Sector Economics*. Heath and Company.
- McLean. (1987). *Public Choice. An Introduction*. Basil Blackwell.
- Muller, D. (1976). *Public Choice. A Survey*. – *Journal of Economic Literature*, June, vol. 14.
- Muller, D. (1998). *Public Choice I*. Cambridge University Press.
- Muller, D. (2002). *Public Choice II*, Cambridge University Press.
- Muller, D. (2003). *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Muller, D. (ed.). (1996). *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge University Press.
- Peacock, A. (1997). *Public Choice. Analysis in Historical Perspective*. Cambridge University Press.
- Stretton, H., Orchard, L. (1994). *Public Goods, Public Enterprise Public Choice*. Macmillan.
- Stevens, J. (1993). *The Economics of Collective Choice*. Westview Press.
- The Collected Works of J. Buchanan*. (2000). Liberty Fund, 16 volumes.
- Tresh, R. (ed.) 2010. *Public Sector Economics*. 4 volumes. Routledge.
- Манлиев, Г. (2009). *Икономика на публичния сектор*. КИНГ.