ISSN 0013-2993

ГОДИНА / YEAR
LVII
КНИЖКА / BOOK
5 • 2012

Икономическа мисъл Economic Thought

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES
ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE

СЪДЪРЖАНИЕ

CONTENTS

Георги Манлиев	Преоценката на стабилизационната роля на фискалната политика.....	3
Georgi Manliev	Re-evaluation the stabilization function of the fiscal policy.....	30
Богомил Манов	Възпроизводство на човека и населението в България и Европейския съюз при съвременната финансово-икономическа криза.....	55
Bogomil Manov	Reproduction of the individual and the population in Bulgaria and in the European union under the contemporary financial and economic crisis…….....	70
Теодор Седларски	Институционалното утвърждаване на свободния пазар в новата стопанска история…….....	83
Teodor Sedlarski	Institutional strengthening of the free market in the new economic history	
Стефан Петранов, Милена Ангелова	Развитие и перспективи на системите на корпоративно управление в Европейския съюз…….....	110
Stefan Petranov, Milena Angelova	Development and prospects of the corporate management systems in the European union	
Петър Митев	Сегментирането в публичния сектор – реалност или химера...	123
Peter Mitev	Segmentation in the public sector – a reality or a chimera	
	КОНСУЛТАЦИИ / CONSULTATIONS	
Георги Георгиев	Практически аспекти при измерването и мониторинга на ликвидния риск съгласно международната рамка на Базел III.....	144
Georgi Georgiev	Practical aspects in measuring and monitoring the liquidity risk pursuant to the Basel III international framework	
	ОТЗИВИ / REFERENCES	
Росица Чобанова	Човешкият капитал в образованието и науката в България.....	165
Rossitsa Chobanova	The human capital in education and science in Bulgaria	
	ПРОФ. Д-Р ИК. Н. ТОДОР ВЪЛЧЕВ НА 90 ГОДИНИ / PROF. DR. EC. SCS. TODOR VALCHEV'S 90TH ANNIVERSARY	
Татяна Хубенова-Делисивкова	Достоен научен принос в изследванията на съвременния капитализъм и международната валутно-финансова система.....	168
Tatyana Houbenova-Delissivkova	A worthy contribution to the scientific studies of modern capitalism and the international monetary and financial system	

EDITORIAL BOARD

Prof. LIUDMIL PETKOV, Dr. Ec. Scs. – Editor-in-chief (Economic Research Institute at BAS), **Prof. STATTY STATTEV, Dr.Ec.Scs.** – Deputy Editor-in-chief (University of National and World Economy), **Prof. VALENTIN GOEV, PhD** (University of National and World Economy), **Assoc. Prof. VESSELIN MINTCHEV, PhD** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. GARABED MINASSIAN, Dr. Ec. Scs.** (Economic Research Institute at BAS), **Assoc. Prof. DARINA RUSCHEVA, PhD** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. ZOYA MLADENOVA, PhD** (University of Economics - Varna), **Prof. ILIA BALABANOV, Dr. Ec. Scs.** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. YORDAN HRISTOSKOV, PhD** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. JOSIF ILIEV, Dr. Ec. Scs.** (University of National and World Economy), **Prof. KAMEN KAMENOV, Dr. Ec. Scs.** (Academy of Economics "D. A. Tzenov" - Svishtov), **Prof. ROSSITSA RANGELOVA, Dr. Ec. Scs.** (Economic Research Institute at BAS), **Assoc. Prof. RUMEN BRUSARSKI, PhD** (University of National and World Economy), **Assoc. Prof. TSVETAN KOTSEV, PhD** (European College of Economics and Management - Plovdiv)

EDITORIAL COUNCIL

Prof. ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS, PhD (Universidad de Valencia), **Prof. BORISLAV BORISSOV, PhD** (University of National and World Economy), **Prof. JACQUES VILROKX, PhD** (Free University of Brussels), **Prof. YORGOS RIZOPOULOS, PhD** (Université Paris 7 Diderot), **Corr. Member Prof. LUCIAN-LIVIU ALBU, PhD** (Institute for Economic Forecasting- Bucharest), **Prof. LIUBEN KIREV, PhD** (Academy of Economics "D. A. Tzenov" - Svishtov), **Prof. MARIANA MIHAILOVA, PhD** (European College of Economics and Management - Plovdiv), **Prof. PLAMEN ILIEV, PhD** (University of Economics – Varna), **Assoc. Prof. TODOR POPOV** (Sofia University "St. Kl. Ohridski"), **Prof. CHAVDAR NIKOLOV, PhD** (South-West University "Neofit Rilski"), **Prof. Yury Yakutin, Dr. Ec. Scs.** (Gosudarstvennyiy Universitet Upravleniya - Moskow)

Editor-in-charge **HRISTO ANGELOV**, Editor **NOEMZAR MARINOVA**

Address of the editorial office: Sofia 1040, 3, Aksakov Street

Tel. 810-40-37; Fax 988-21-08

http://www.iki.bas.bg; E-mail: econth@iki.bas.bg; ineco@iki.bas.bg

© **ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE AT BAS**
2012
c/o Jusautor, Sofia

All rights reserved! No part of this issue may be copied, reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission.

The journal is published with the support of the University of National and World Economy

UNWE Printing House

Доц. д-р Георги Манлиев*

ПРЕОЦЕНКАТА НА СТАБИЛИЗАЦИОННАТА РОЛЯ НА ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА

Комбинацията от фискални и парични мерки се използва като антицикличен инструмент в стабилизационната политика на държавата. През последните 10-15 години паричната политика става неутрална, а фискалната придобива проциклични характер. Като следствие се появяват бюджетни дефицити във фазата на стопанския подем, които изискват държавно заемане и водят до натрупване на държавния дълг. Много държави навлизат в дългови фискални кризи. За излизането от порочния кръг на бюджетния дефицит, държавното заемане и растящия публичен дълг се налага промяна в модела на водене на фискалната политика: формиране на фискален резерв по време на стопанското оживление, който да финансира съвкупното търсене при криза вместо дълговото заемане; въвеждане на фискални правила, които дисциплинират политиците в техните фискални решения; приемане на нисък бюджетен дефицит по време на криза, който може да се постигне чрез свиване на разходите вместо с увеличение на данъчните ставки. Съществуват примери на успешни фискални консолидации, които доказват правилността на тези промени, лансирани като оптимална фискална политика.

JEL: E62

През последните 10-15 години фискалната политика на много държави се модифицира в проциклична. Индикатор за това са хроничните бюджетни дефицити и нарастването на публичния дълг по време на стопанския подем. Като резултат високите разходи за изплащане на дълговите задължения намаляват стимулиращия ефект на експанзионистичната фискална политика по време на кризата от 2008-2011 г. Поредица от изследвания разкриват слабостите на проциклична фискална политика и обосновават нов модел с антицикличен насоченост. А. Алесина го дефинира като “обществено оптимална фискална политика”. В нея се предлага:

Първо, по време на кризата вярното лекарство е съкращаване на данъците и разходите, които според емпиричните изследвания създават доверие в стопанските субекти и стимулират тяхното потребление и инвестиции.

Второ, по време на стопанския подем увеличените данъчни приходи трябва се спестяват в стабилизационен фонд (фискален резерв), който по време на кризите да служи като източник за дефицитно финансиране на бюджетните разходи и насърчаване на съвкупното търсене. При това условие ще се запази стабилността в стопанското развитие и ще се минимизира потребността от дългово финансиране, което от своя страна ще намали размера на публичния дълг.

* Технически университет-София, Стопански факултет, g.manliev@gmail.com

Трето, въвеждането на правила, които да елиминират фискалната дискреция на политиците и да ограничат превантивно вземането на фискални решения, влошаващи фискалните баланси.

Посочените препоръки се базират на емпирични изследвания. Страните, които са ги следвали, са подобрили своята фискална стабилност. Обществено оптималната фискална политика намалява във времето фискалните дисбаланси и поражда подчертан антицикличен ефект върху стопанското развитие.

Нормативно, моделът на кейнсианската стабилизационна политика е разработен и приложен през 60-те и 70-те години на миналия век. Първоначално той има антикризисен характер, а впоследствие придобива антициклична насоченост. По време на кризите се насърчава съвкупното търсене чрез дефицитно финансиране на бюджета и увеличаване на парично предлагане. След съживяването на стопанската дейност и нейното прегряване се предприемат ограничаващи фискални и парични мерки. В рамките на краткосрочното стабилизиране на стопанската активност се вграждат и стимулиращи условия за инвестиции, за да може икономиката да увеличава потенциалния обем на производството.

В анализите на редица икономисти се разкриват негативните икономически и социални последици от перманентно експанзионистичната и дефицитна бюджетна политика. Публичният дълг на много страни достига размери, които водят до национални и глобални фискални кризи и подкопават стимулиращите ефекти на бюджетните разходи за поддържането на икономическия растеж. В поредица научни изследвания (главно на икономистите от кръга на Световна банка и МВФ) е разработена алтернативна на досегашната перманентно експанзионистична фискална политика, която се дефинира като “оптимална”. Тя предлага нов алгоритъм, който превантивно ограничава задълбочаването на фискалните неравновесия в рамките на стопанския цикъл, а по-дългосрочно - пледира за оптимизиране на фискалните баланси.

Изследването тук се ограничава до стабилизационната роля на фискалната политика и разработването на средносрочен модел за фискална оптимизация. В изложението не се разглежда фискалната практика в България, защото тя изисква по-задълбочен анализ.[1] След въвеждането на валутния борд обаче България следва в голяма степен новите решения за фискално стабилизиране и оптимизиране на публичните си финанси. В този смисъл, макар и имплицитно, анализите и аргументите в изследването са релевантни към фискалното развитие на страната през последните десетина години.

[1] Вж. *Манлиев, Г.* Държавна намеса и фискално преразпределение: концептуални анализи, емпирични доказателства, фискална оптимизация, фискални решения в България. Изд. “Кингс”, 2012, с.183-200.

Дискреционната антициклична фискална политика

Кейнсианското разбиране за дефицитното бюджетно финансиране като инструмент за насърчаване на съвкупното търсене по време на кризата определя стабилизационна роля на фискалната политика. В нейна подкрепа е включена и паричната политика, Комбинацията от фискални и парични мерки стимулират съвкупното търсене и допринасят за добрия растеж през 60-те и 70-те години на миналия век. Повишеното търсене обаче засилва инфлационните процеси и формира негативни очаквания за частните инвеститори. Монетаристите и представителите на теорията за рационалните очаквания дискредитират кейнсианската регулация, базирана на дилемата в кривата на Филипс - инфлацията стимулира стопанската дейност и заетостта, но с времето тя поражда стагнация и увеличение на безработицата. Тази реалност през 80-те години променя разбирането за ролята на паричната политика - за кратък период се приема, че тя насърчава съвкупното търсене, но стимулира покачването на инфлацията и подкопава стабилния растеж през следващите години. По тази причина централната банка се фокусира върху поддържането на ниска инфлация като предварително условие за здравословен растеж.

Промяната в ролята на паричната политика и повишаването на независимостта на централната банка рефлектира и върху начина за водене на фискалната политика.[2] Политиците вече могат да влияят върху хода на стопанската дейност само чрез промени във фискалните инструменти за въздействие: данъчното облагане, бюджетните разходи и бюджетния дефицит. Полиси мейкърите губят подкрепата на централната банка и главно - промяната в лихвения процент като мощен инструмент за изменение в равнището на инвестициите. Тази оценка обаче е пресилена, защото и в съвременните условия централната банка на много страни променя лихвения процент (макар плавно и в малки стъпки), за да подкрепи действието на фискалните мерки, т.е координацията на двете политики продължава, макар и в по-скрита форма.

През 60-те и 70-те години са вградени два автоматично действащи стабилизатора на съвкупното търсене: прогресивното данъчно облагане и публичните разходи за социални трансфери. По време на кризата безработните получават компенсации, които задържат съществено спадането на личното потребление. Във фазата на подема доходите се увеличават и индивидите навлизат в групи с по-високи данъчни ставки, което сдържа техните разходи за потребление и инвестиции. Автоматичното действие на тези инструменти стабилизира съвкупното потребление и съвкупното търсене. Без тях колебанията на спадане и покачване на стопанската активност биха били значително по-големи и следователно по-неблагоприятни за обществото.

[2] По този въпрос вж. *Arestis, Ph., M. Sawyer*. Re-examing Monetary and Fiscal Policy in 21st Century. Edward Elgar, 2004, p. 1-9.

Тази роля се признава както от кейнсианците, така и от неокласиците, поради което автоматичните стабилизатори са консенсусен елемент за воденето на фискалната политика. Политиците също ги приемат без дискусии, защото те се одобряват от техните избиратели.

Автоматичните стабилизатори обаче само частично коригират съвкупното потребление, поради което не са достатъчно силен инструмент за антициклично въздействие. Освен това ефектът от тяхното действие зависи от размера на икономиката, степента на развитие на социалните трансфери и прогресивния характер на данъчното облагане. Тези особености налагат промени в данъчното облагане и публичните разходи като по-важни инструменти за антициклично въздействие. По време на криза решенията са известни - намаление на данъчните ставки и увеличение на публичните разходи, което като правило изисква дефицитно финансиране на бюджета. Последното се превръща в основен лост за насърчаване на съвкупното търсене по време на кризите, а данъчните намаления и увеличението на публичните инвестиции - в негови конкретни инструменти.[3] През този период виждането за годишен балансиран бюджет се приема за класическа отживелица.

Държавата има възможност да използва два инструмента за финансиране на дефицитния бюджет: да увеличи паричното предлагане и да привлече кредити от капиталовия пазар.[4] Първото решение е с нулева цена за държавата, поради което е предпочитан инструмент за въздействие. Той поражда определена доза инфлация, която увеличава печалбите и стимулира разширяването на стопанската дейност. В крайна сметка се намалява безработицата, което е винаги цел на макроикономическата регулация. След като обаче кривата на Филипс (алтернативата инфлация - безработица) вече не дава резултат, остава само една алтернатива за финансирането на бюджетния дефицит - дълговото заемане, което води до нарастване на публичния дълг и поражда проблема за погасяването му през следващите години. Рационално предложение за неговото решение е концепцията за циклично балансиран бюджет. Според нея дълговото финансиране на бюджетния дефицит е допустимо по време на криза за насърчаване на съвкупното търсене, но при стопански подем трябва да се формира бюджетен излишък, с който да се изплащат главниците и лихвите по взетите заеми. Нормативно решението е следното: ако за 3 години например е допуснат дефицит в размер на 8% от БНП общо, през 3 последователни години на подем е необходимо да се натрупа бюджетен излишък от 9%. Той ще покрие падежите на главниците и лихвите по заемите на държавата. Фактически фискалната политика в средносрочен период става балансирана, а в същото време

[3] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth. Prudence or Abstinence. The World Bank, 2008, p. 11.
[4] *Acocela, N.* The Foundations of Economic Policy. Cambridge Univ. Press, 1994, p. 335 – 343.

годишните дефицити и излишъци пораждат гъвкавост в изпълнението на нейната стабилизираща роля. След възстановяването на фискалното равновесие правителството разполага с поле за ново фискално въздействие чрез дефицитното финансиране на бюджета.С други думи, концепцията за циклично балансиран бюджет е вариант на кейнсианската антициклична политика, който задържа публичния дълг в размери, незастрашаващи фискалната стабилност на страната във времето.

Фискалната политика, независимо от това дали е с антикризисна насоченост, или е ориентирана към балансираност в рамките на стопанския цикъл, изисква дискреционни действия на правителството, т.е. кога да стартира фискалните мерки, за да насочи хода на стопанската дейност в желаната посока. За да бъдат навременни и прецизни, дискреционните фискалните решения трябва да се базират на:[5]

●макроикономически анализи и оценки за развитието на стопанския цикъл;

● знания относно величините на данъчния и бюджетния мултипликатор на разходите и на времевия лаг за ефектите от фискалните мерки;

●оценки за влиянието на автоматичните стабилизатори и публичните инвестиции върху равнището на съвкупното търсене, за да се определи потребността от дългово финансиране;

●знания за разработването на антикризисни програми с мерки за стимулиране на съвкупното търсене и на програми, които превръщат част от по-големите бюджетни постъпления по време на подем в бюджетен излишък, и неговото складиране в резервни фондове, както и намирането на подходящия момент в рамките на цикъла за превключване от едната към другата програма;

●многогодишно бюджетиране, за да се оптимизира равнището на бюджетния дефицит и излишък и да се получи нулев бюджетен баланс след приключване на цикъла;

●преценка на рисковете от фискалните решения относно големите публични програми и проекти (особено социалните);

●система за перманентен контрол върху размера на публичните разходи.

Подготовката на посочените анализи и оценки относно фискалната политика изисква създаването на професионален институционален капацитет, който да предложи адекватни решения за фискално адаптиране, стабилизация и равновесие във времето. Тук възниква първият голям риск в дискреционната фискална политика - няма гаранции, че професионалните анализи и оценки са толкова прецизни, за да се изпълни ефективно нормативният модел за циклично балансиран бюджет. На практика редица анализи на МВФ, Световната банка, ОИСР и др. разкриват немалкото различия в предварителните оценки и последващите резултати от дискреционните фискални действия на правителствата. Налице е обаче и втори, дори по-голям

[5] *Arestis, Ph., M. Sawyer*. Цит. съч., 2004, с. 125.

риск, който е свързан с политическите решения относно фискалните действия на правителството. В рамките на своя мандат политиците преследват поддържане на стопанската активност и спечелване гласовете на избирателите. Решенията им са краткосрочно ориентирани, защото за тях е важно да има стопанско оживление преди изборите, а не какви ще са последствията от насърчителните или ограничителните фискални мерки след няколко години.

Изводът от многото емпирични анализи за резултатите от дискреционната политика е, че въпреки наличието на успешни примери за фискална адаптация, тя не води до балансиран бюджет и фискално равновесие в рамките на цикъла. Особено разочароващи са някои фискални решения по време на стопански подем. Приемането на средносрочни програми за бюджетен излишък са твърде редки във фискалната практика на страните. По-често срещаният сценарий е бюджетен дефицит и дългово заемане, които повишават равнището на публичния дълг и влошават фискалните неравновесия. Като резултат фискалната политика на много държави придобива проциклични характер - публичните разходи се увеличават по време на подем, което стимулира допълнително растежа. При криза обаче те се съкращават (ако няма поле за дългово заемане), което задълбочава спада в стопанската дейност. Проциклични характер на фискалната политика намалява съществено фискалното пространство на държавата за въздействие по време на икономическите кризи.

Емпиричните анализи извеждат редица препоръки за повишаване ефективността на фискалната политика, три от които са на път да променят модела на нейното провеждане:[6]

Първо, необходимо е проциклична политика (тази, която увеличава публичните разходи при подем и ги свива по време на кризата) да се трансформира в антициклична.

Второ, наложителни са нови подходи за вземането на фискалните решения, които да гарантират фискалната дисциплина и отговорност на политиците, т.е. да не се допуснат сериозни дефицити и нарастване на публичния дълг до размери, които влошават социално-икономическата стабилност на страните. Въвеждането на законови правила, определящи рамките и процедурите за вземането на фискални решения, изменя модела на разработването и изпълнението на съвременната фискална политика.

Трето, по време на криза правителствата са изправени пред дилемата повишаване на данъците или съкращаване на разходите, за да се ограничи негативното въздействие от бюджетния дефицит и дълговото заемане. Кой от

[6] Тези въпроси са разгледани в: *Spilimbergo, A., St. Symanski, O. Blanchard*. Fiscal Policy for the Crisis. IMF, Dec. 29, 2008; *Alesina, A., S. Ardagna*. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. NBER Working Paper 15438, www.nber.org /papers/w15438; *Alesina, A., F. Campante, G. Tabellini.* Why is Fiscal Policy Often Procyclical? - Journal of European Economic Association, Sept. 2008, 6(5), p. 1006-1036; *Persson, T., G. Tabellini*. Constitutional Rules and Fiscal Policy. - The American Economic Review, Vol. 94, 1, 2004, p. 25-45; *Alesina, A*. Fiscal Adjustments: What do we know? What we are doing? GMU, Mercatus Center, Sept. 2010, WP 10-61.

двата инструмента поражда по-ефективна фискална адаптация, т.е. излизане от кризата с по-добри възможности за последващ растеж?

Правила вместо дискреция във воденето на фискалната политика

Конвенционалното макроикономическо разбиране е, че фискалната политика трябва да има антицикличен характер - по време на кризите да е експанзионистична, а при подем ограничаваща. Емпиричните анализи върху действието на фискалната политика през 80-те и 90-те години на миналия век обаче разкриват, че в много страни тя е проциклична - вместо увеличение на бюджетните разходи по време на криза, те се съкращават, и обратно, при подем разходите се увеличават, за да се компенсират лишенията от кризисните години. Една от причините за процикличния характер на фискалната политика (заедно с паричното предлагане, промените във финансовите пазари, международните цени и движението на капиталите) са дискреционните действия на политиците (съобразно техните анализи и преценки).[7]

Процикличното действие на фискалната политика задълбочава макроикономическите колебанията в стопанската дейност, т.е. кризите стават по-дълбоки, а подемът по-динамичен. Тази промяна влошава съществено възможностите на фискалната политика да стабилизира стопанската дейност в рамките на стопанския цикъл. Икономиката навлиза в кризата с бюджетен дефицит и публичен дълг, които ограничават “фискалното поле” на правителството, т.е. неговата способност да използва бюджетния дефицит и дълговото финансиране като антикризисни инструменти.

Причина за процикличното действие на фискалната политика е лагът (изискуемото време) за вземане и изпълнение на фискалните решения. Те се подготвят експертно в продължение на месеци, след това преминават през парламентарно обсъждане, приемат се като закон и чак след това влизат в действие, поради което очакваният ефект от тях настъпва след няколко месеца. Практически от лансирането на идеята за фискални стабилизиращи мерки до първите резултати от тях изминава повече от една година. През този период е възможно икономиката да е навлязла във фаза на оживление, с което насърчаващите фискални мерки действат не антикризисно, а проциклично - те засилват ефекта на повишеното търсене, произтичащо от възстановяване на частното потребление и инвестиции. По същия начин фискалните мерки за ограничаване на съвкупното търсене по време на стопански подем влизат в действие, когато икономиката е вече пред прага на кризата, и фактически стимулират бързото свиване на стопанската дейност. С други думи, процикличното действие на дискреционните фискални мерки задълбочава още повече колебанията в стопанската дейност.[8]

---

[7] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 163.

[8] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Palgrave, 2004, p. 56-58.

Дискреционната фискалната политика поражда склонност към образуване и увеличение на бюджетни дефицити. Тя произтича от времевата непоследователност на фискалните решения. Политиците се отклоняват от своите намерения за фискална дисциплина в разходите под влияние на натиска на някои социални групи или поради навлизане в година на избори. Тогава се намалява контролът върху разходите и бързо се създават канали за увеличение на бюджетния дефицит. Интересите на самите политици и избиратели стават причина за нарастване на дефицита. Например за политиците е трудно увеличението на данъчните ставки и намаляването на публичните разходи по време на стопански подем. Тогава те не формират нормативно препоръчвания бюджетен излишък и понижаване на публичния дълг, за да преодолеят фискалните дисбаланси и да осигурят поле за фискално насърчаване по време на кризите. Самите избиратели проявяват миопия и фискална илюзия в своето поведение. Те преследват получаването на сегашни ползи, като пренебрегват въпроса кой ще плаща сметката за по-високите разходи, и дори са склонни (какъвто е случаят с дълговото финансиране) да прехвърлят сметката на бъдещото поколение. Най-накрая има немалко описани случаи, когато политиците от управляващата партия вземат фискални решения за увеличение на разходите, които да им донесат политически дивиденти в рамките на техния мандат. Те обаче прехвърлят тежестите за изпълнението им на следващото правителство. Това е политическа игра, която преследва създаването на затруднения за следващото правителство с идеята за неговото дискредитиране пред избирателите.[9]

Проциклична фискална политика поражда също и склонност към намаление на публичните инвестиции. Дж. Пери е констатирал за страните от ЕС, че по време на кризи, в противоречие с конвенционалната антикризисна логика, публичните инвестиции спадат.[10] Тази зависимост е типична и за много други държави. Какво е обяснението за това? При кризи политиците предпочитат да запазят работните места в публичния сектор или равнището на социалните разходи, поради което свиват публичните разходи чрез намаление на публичните инвестиции. Като правило в програмите за фискално адаптиране се фиксират краткосрочни индикатори (в рамките на година) по отношение размера на бюджетния дефицит и държавния дълг. С оглед на тяхното достигане се намаляват разходите за публични инвестиции, които могат да се отложат във времето. В този случай се пренебрегват краткосрочните мултиплициращи ефекти на публичните инвестиции върху растежа, както и дългосрочните ползи, защото някои от тях (мостове, тунели, пречиствателни станции) могат да гарантират сериозни бъдещи приходи от такси. В крайна сметка съкращаването на публичните инвестиции по време на криза намалява

[9] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 16-18.
[10] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 21.

тяхното общо равнище и влошава дългосрочната стабилност в икономическото развитие на страните.[11]

Предложението за налагане на фискални правила е в отговор на дискреционните действия на политиците, които винаги намират аргументи за увеличаване на публичните разходи. Правилата въвеждат ограничения във воденето на фискалната политика по отношение на ключови фискални баланси. Например приемането на законово правило за 2% бюджетен дефицит по време на икономическата криза ограничава политиците в процеса на вземане на фискални решения. По този повод Дж. Копитц отбелязва, че "фискалните правила са инструмент за избягване на миопичните (краткосрочно ориентирани) фискални политики, които произтичат от политическа непоследователност и нерационални фискални решения".[12]

Въвеждането на правила за воденето на фискалната политика получава бързо разпространение, особено в страните, изпитващи по-сериозни политически влияния върху фискалните решения. Като резултат през последните десетина години е налице преход към фискалната политика, базирана на правила вместо на дискреционни действия на политиците. В зависимост от конкретните условия държавите въвеждат правила, които са насочени предимно към разходната страна на бюджета.

Втори съществен въпрос, свързан с ефективното действие на правилата, са гаранциите за тяхното спазване. Декларирането на намерения от страна на правителството и тяхното последователно следване е важно, но недостатъчно условие. Без законови промени политиците трудно могат да се дисциплинират. Във връзка с това се въвеждат по-меки и по-твърди фискални правила. Възможно е дадено правителство да декларира, че ще поддържа балансиран бюджет по време на своя мандат, и да следва последователно намерението си. Следващото правителство обаче не е задължено да спазва фискалното правило, поради което то има средносрочен характер на действие. Най-често правителствата приемат със закон фискалните правила, които се интегрират в общия закон на бюджета или в специален закон, например за размера на бюджетния дефицит. Правилото става най-твърдо и дългосрочно ориентирано, когато се включи в конституцията на дадената държава.[13]

Във фискалната практика на страните са намерили приложение правила, които могат да се групират, както следва:

а) правила, ограничаващи публичните разходи до определено равнище от БВП или до специфични категории на държавните разходи;

б) правила, преследващи баланс на текущите разходи. Те ограничават разходите до равнището на приходите за определен период (най-често година)

[11] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 172-173.

[12] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 2.

[13] Вж. по-подробно *Persson, T., G.Tabellini*. Цит. съч., с. 25-45.

или забраняват използването на заеми за финансиране на текущите разходи на държавата;

в) правило за балансиран бюджет, което изисква бюджетен баланс или допуска определен процент бюджетен излишък;

г) правила за дълговото заемане, които забраняват вземането на заеми от определени източници (централната банка или от чужбина) или лимитират дълга до определен размер в номинални величини или в процент спрямо БВП.

Правилото за ограничаване на публичните разходи поставя предели за тяхното нарастване. При него се фиксира таван за размера на общите разходи спрямо БНП или на конкретна група разходи, например за образование, отбрана и др. Въпреки че показателите за тези разходи са обект на непрекъснат приложен анализ и фискални дебати, правителствата се въздържат от приемането на правило за таван на публичните разходи. Япония е въвела правилото за 38% фискално преразпределение на БВП в своята конституция. Само няколко страни обаче са последвали нейния пример.

Политиците извеждат аргумента, че правилото за таван на публичните разходи ще ограничи гъвкавостта на правителството да противодейства на екзогенни шокове и други явления. Действително те са реалност, но проблемът е преодолим, защото в правилото могат да се вградят елементи за по-гъвкави фискални процедури. Някои страни, които са достигнали високо равнище на публичните си разходи, вземат решения за тяхното намаляване до определен размер от БВП и за определен период. Такива са Канада, Швеция, Холандия и др. Техните фискални решения обаче не се базират на прието правило, а представляват средносрочни програми за фискално оптимизиране на разходите.

Обезпокоителното увеличение на публичния дълг и прехвърлянето на неговата тежест върху следващите поколения принуждава някои правителства да приемат правило за лимит (таван) за неговото нарастване. То се моделира като годишен лимит за нарастване, което през следващата година може да се промени или да се определи фиксирана величина на дълга, която правителството не може да прескочи. САЩ приемат всяка година таван за нарастването на публичния дълг с бюджетния си закон. Ако бюджетните приходи са недостатъчни, Конгресът може да вземе решение да увеличи тавана на дълга, т.е. правителството няма свободата да повиши разходите съобразно своите виждания, а за това е необходим известен политически консенсус. Великобритания е приела със закон лимит за размера на публичния си дълг, а Полша е включила в конституцията си от 1999 г. правилото за 60% таван в неговия размер спрямо БВП.[14]

Без съмнение въпреки някои отклонения правилото за таван на държавния дълг сдържа дълговото финансиране на бюджетния дефицит и не

[14] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 242-243.

допуска приемането на бюджет с големи разходи. В този смисъл то изпълнява ролята на пряко ограничение на бюджетния дефицит и на публичните разходи на страната. Ако държавите приемат таван на публичния дълг на по-ниско равнище, те биха контролирали размера на бюджетния дефицит и общото нарастване на публичните разходи. Например, ако Гърция и Португалия бяха въвели лимити за нарастване на публичния си дълг през периода след 2004-2005 г., те не биха допуснали такива големи бюджетни дефицити и биха предотвратили навлизането си в дълговата криза 2010-2012 г.

Неокласическата препоръка за балансиран бюджет е много строго фискално изискване, което ограничава свободата на правителствата за фискално противодействие на кризисните спадове и шокове от друго естество. Ето защо правителствата избягват да приемат правило с такова действие. Сериозен аргумент в тази насока е неуспешният експеримент в САЩ със Закона за намаление на дефицита от 1985 г., известен още като Закон на Грам-Рудман-Холингс. Съгласно него правителството се задължава за 5 години да намали дефицита до нулев размер. Изпълнението на правилото се оказва невъзможно за правителството и Конгресът приема нов закон, който определя далеч по-скромни цели в намалението на бюджетния дефицит.[15]

Сериозните ограничения, които налага правилото за балансиран бюджет, водят до разработването на т. нар. златно фискално правило. То е въведено във фискалната практика на Великобритания и други страни. Златното правило изисква да се балансират само текущите приходи и разходи на бюджета, т.е. тези, които се консумират без последваща полза за обществото във времето. За тях не се разрешава дефицит и следователно дългово финансиране. Изключение от правилото се допуска за капиталовите разходи, които увеличават нетното богатство на държавата и допринасят за растежа на икономиката.

За да не се повиши публичният дълг обаче, златното правило се надгражда с правилото за лимит на дълга спрямо размера на БВП. В случая с Великобритания той е фиксиран на 40% от БВП.[16] В рамките на годината обаче дългът се намалява в определени граници (поради заплащане на главници и лихви по взети заеми), което позволява на правителството да вземе нови заеми в същия размер, но те могат да се използват само за финансиране на капиталови проекти, т.е. такива, които възстановяват или увеличават капиталовите активи на държавата. Приоритетни са инвестициите в сферата на образованието и здравеопазването, защото те подобряват качеството на човешкия капитал и създават дългосрочни условия за икономически растеж. Златното правило е изведено от практиката на САЩ, където бюджетът е разделен на текущ и капиталов. Този подход

[15] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 21-25.
[16] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 244-245.

гарантира до известна степен, че капиталовите разходи няма да се жертват в полза на хроничните дефицити на текущите разходи на държавата.

Прилагането на златното правило обаче може да породи ниска ефективност на фискалните решения. Неговите критици изтъкват наличието на морален хазарт в действията на някои правителства - те дисконтират с по-нисък процент ползите от публичните проекти, за да оправдаят по-големите капиталови разходи и възможното им дефицитно финансиране.[17] Като резултат се наблюдават немалко публични проекти с ниска ефективност или инвестиции с по-слаба приоритетност. В такива случаи златното правило за дълговото финансиране на публичните инвестиции е допринесло за скрито нарастване на публичния дълг.

Като алтернатива за преодоляване на изкривяванията, които носи златното правило, се лансира правилото за перманентно балансиран бюджет (permanent balance rule).[18] При него се фиксира размер на данъчните приходи към БВП, който е достатъчен да финансира сегашните и бъдещите разходи на правителството. Когато данъчните приходи са по-малки вследствие на циклични фактори или инвестиционните възможности са добри (ниски цени на капиталови разходи), правителството емитира заеми за финансиране на капиталовите проекти. През следващите години с постъпленията от данъчните приходи над определения размер към БВП се изплащат привлечените заеми. Предимството на това правило пред златното е, че то има подчертано антикризисно действие. Негов недостатък е, че няма гаранции през следващите години за повече данъчни постъпления от нормативно определения процент, които ще се използват за погасяване на капиталовите заеми. Най-сериозният проблем за приложение на правилото за перманентно балансиран бюджет обаче е нормативното определяне на размера на данъчните приходи към БВП, които трябва да се фиксират за един по-дълъг период.

В търсенето на компромис между двете правила за поддържане на публичните инвестиции Дж. Минтц и М. Смарт предлагат модифицирано златно правило: дълговото финансиране е допустимо за публични проекти, генериращи бъдещи приходи на държавата от данъци и потребителски такси (тол такси, местни данъци,пристанищни такси и др.). Така правителството може да изплаща заемите и лихвите по тях. В този вариант се изключва дефицитното финансиране на капиталови разходи за социални проекти, защото те нямат доходоносен характер. Финансирането им остава за сметка на приходите от общото данъчно облагане.[19]

Златното правило в английския вариант е добро фискално решение, защото запазва размера на публичните инвестиции и вгражда още един автоматичен стабилизатор на стопанската дейност (след тези със социален

[17] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 250-251.
[18] Пак там, с. 252-253.
[19] Пак там, с. 28.

характер - прогресивното данъчно облагане и компенсациите за безработни). В същото време той става спирачка за нарастването на публичния дълг, което поражда друг положителен фискален ефект - репутация на страната за воденето на последователна и отговорна фискална политика. Модифицираният вариант на правилото го доближава до модела на капиталовото финансиране на частните проекти. Той допълнително гарантира, че заемите няма да се погасяват за сметка на приходите от общото данъчно облагане. Ето защо златното правило допринася за поддържане и нарастване на публичните инвестиции, които пораждат стабилизиращи ефекти върху стопанската дейност и частните инвестиции и следователно върху дългосрочния икономически растеж.

Правилото за лимитиране на дефицита или излишъка в бюджета фиксира техните величини в рамките на стопанския цикъл. То на практика преследва да промени характера на фискалната политика от проциклична в антициклична. По време на стопански подем правилото изисква приемане на бюджет с излишък, който постъпва в специализиран фонд (фискален резерв). Източник на постъпленията във фонда са приходите от общото данъчно облагане, които се увеличават в условията на повишени доходи и потребление. По време на кризи бюджетът може да се приеме с дефицит в определени граници и неговото финансиране се осъществява от специализирания фонд. По този начин се избягва дълговото финансиране и се постига балансираност на бюджета в рамките на стопанския цикъл.

Правилото за формиране на стабилизационен фонд от приходи, получени от експорта на продукти, използващи невъзобновяеми ресурси, се въвежда от някои страни (Чили, Венецуела, Русия, Ботсуана и др.), които са големи износители на мед, петрол, диаманти и други ценни суровини и материали. Техните цени варират на международния пазар и носят съществени приходи в държавната хазна. Когато цените са високи, приходите са по-големи и държавите си позволяват по-високи разходи. Проблемът възниква обаче при спадането на цените. Тогава се налага свиване на разходите с негативните икономически и социални последици за обществото.

Стабилизационният фонд е нов и важен инструмент на фискалната стабилизационна политика. Той е нещо като “бели пари за черни дни”. След приемането на долна граница на цените на ресурсите (покриваща производствените разходи и носеща нормална печалба) допълнителните приходи от тяхното нарастване постъпват в стабилизационния фонд. През години на ниски цени на експортните стоки и съответно на по-малки бюджетни приходи средствата от фонда се използват за финансиране на публичните програми, с което се намалява тяхното нежелано свиване. Стабилизационният фонд е добър източник и за финансиране на публичните инвестиции. Той изпълнява още една важна функция - намалява нуждата от дългово финансиране на бюджетните дефицити, с което задържа увеличаването на публичния дълг.

Изисквания за моделиране на ефективно действащи правила

Приемането на правила, които ограничават дискрецията във вземането на фискални решения, е важно, но недостатъчно условие за провеждане на ефективна фискална политика.[20] Необходимо е правилата да придобият законова сила, да създават известна фискална гъвкавост, да се прилагат последователно, без опити за отклонение и заобикаляне, да пораждат високи разходи (загуби) в случай на неспазването им, да се включват в система за превантивно наблюдение и да се въведат наказания при тяхното нарушаване.

Съществуват три законови равнища, в които правилата могат да се вградят като правни норми с принудителен характер. Законите за фискална отговорност са специализирани закони, които уреждат въвеждането на правилата и процедурите за тяхното спазване. Това е практиката на страните, които са в началния етап на промяната на своята фискална политика. Ако правилата станат част от Закона за бюджета, е налице по-висока степен на готовност за тяхното приложение. Тя интегрира правилата и процедурите при изготвянето и изпълнението на бюджета, което повишава ефективността на фискалната политика. Най-силно е въздействието на правилата, ако те са заложат в конституцията на страната. Тогава всички законови и подзаконови актове, както и всички държавни институции, безусловно се придържат към правилата. Те пораждат по-силна защита срещу потенциални отклонения. Освен това всяка промяна или излизане от правилото е сложно като процедура, защото изисква време и квалифицирано мнозинство в парламента. Ето защо конституционните правила допринасят в най-голяма степен за фискална дисциплина и отговорност на правителствата.

В моделирането на правилата пред всяка държава стои дилемата за избор между гъвкавост и надеждност.[21] Приемането на твърди и стриктни правила може да доведе до загуба на гъвкавост при тяхното приложение, което да предизвика дискредитирането им. Като следствие се правят немалки разходи за въвеждане на правилото, без да се постигне желаният фискален резултат. Реалните ситуации налагат да има и резервен ход, макар и с ограничения за неговото действие.

През 1962 г. в САЩ е прието законово правило за таван на държавния дълг. Според него правителството може да финансира чрез заеми текущия бюджетен дефицит до определен размер. Таванът се определя ежегодно в годишния бюджет на страната. Възможно е обаче потребностите от дългово финансиране да се окажат по-големи от първоначалните прогнози и оценки. В такава ситуация правилото може да блокира дейността на правителство.

[20] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 19-27.
[21] Пак там, с. 58-59.

По тази причина е въведено условието Конгресът да вземе решение за увеличение на тавана на дълга, което създава гаранции за финансирането на публичните програми, т.е. в правилото е вграден елемент на гъвкавост.

Каква е практиката? Доказва ли тя ефективността на правилото? За период от 40 години Конгресът на САЩ е приел 74 поправки за увеличение на тавана на дълга, което е средно по 2 пъти на година. Този факт е обезпокоителен, но данните показват, че дългът е бил под контрол. Той е бил в границите на 32-36% от БВП за периода 2001-2006 г. След 2008 г. обаче публичният дълг се увеличава стремглаво и вече гони 90% от БВП.[22] Очевидно през последните години правилото не работи добре, което поражда дилемата ограничения в бюджетните разходи или излизане от правилото. Обществените нагласи в страната са за средносрочно съкращаване на дефицита и намаление на публичния дълг, т.е. правилото да се запази, защото все пак е бариера пред това правителството да харчи повече пари.

Успешното приложение на правилата създава фискална дисциплина в действията на политиците, която пречи за влошаване на фискалните баланси (което е често явление за дискреционната политика). Те не са особено въодушевени от такъв модел на фискалната политика и са склонни към отклонения, заобикаляне, дори нарушение на правилото. Разбира се, мотивът за такива действия е желанието на политиците да подобрят благосъстоянието на техните избиратели. Ако под този предлог те успеят да пробият правилото, фискалната политика, базирана на правила, поражда същия дефект като дискреционната непоследователност на фискалните решения във времето. За да се не се допусне подобен сценарий във фискалната политика, базирана на правила, е необходимо в законите да се включат наказателни разпоредби. Те превантивно ограничават опитите на политиците да заобикалят или нарушават правилата.

Значение за надеждността на правилото и доверието в него има и въпросът за времевата рамка и възможното излизане от нея. Рестрикциите понякога са толкова силни, че политиците са нетърпеливи да изтече времето на действие на правилото или дори го дискредитират като неефективно, за да вземат решение за неговото изоставяне. Например Конгресът на САЩ просто променя целевите параметри на Закона Грам-Рудман-Холингс, с което неговото действие се обезсмисля. По тази причина е необходимо в законовата регулация относно фискалното правило да се формулира ясно условието, че излизането от него носи големи загуби за обществото. Тогава политиците биха били по-малко склонни да сменят правилата по тяхно усмотрение.

До този момент ставаше въпрос за правила на фискалната политика. Кой ги разработва обаче и кой ги контролира? Сега вече значение имат експертите, които разработват правилата. Те извеждат аргументите за въвеж-

[22] *Yandle, B*. Everyman Deficit, Spending Beyond our Means. Mercatus Center, July 2010, www.mercatus.org/publications; USA Today, 20.04.2011.

дане на правилата, в т.ч. предлагането на схеми за гъвкавото им приложение. Ето защо е необходим институционален капацитет, т.е. знание и способност на институциите да разработват и прилагат гъвкави и ефективни правила.[23]

Важно условие за успеха на фискалната политика, базирана на правила, е контролът за тяхното спазване. Той може да бъде възложен на оторизирано звено в системата на Министерството на финансите или на Националната сметна палата, които оценяват ефективността на бюджетните решения. В случай на отклонение или нарушение на правилото законът препраща нарушителите в съдебната система.

Неуспешните опити с приложението на фискални правила в някои страни се дължат до голяма степен на пренебрегването на посочените изисквания за тяхното разработване. Съобразяването с тези слабости, както и изучаването на опита на успешни държави е предпоставка за ефективно въвеждане на фискални правила.

Нови предложения за фискални решения по време на криза

Неизбежно с навлизането в икономическата криза от 2008 г. възниква необходимост от антикризисни мерки, които да задържат спадането на стопанската активност. Правителствата на много страни обаче са изправени пред дилемата дали да съкратят, или да повишат публичните разходи и да насърчат съвкупното търсене. Първото решение позволява бюджетният дефицит да се запази на ниско равнище и да се задействат автоматичните стабилизатори. Те обаче са недостатъчни да поддържат съвкупното търсене, поради което фискалната политика за ограничаване на публичните разходи има проциклични характер. При този вариант кризата се задълбочава, което води до по-голяма безработицата и повишаване на общественото недоволство.

Второто решение следва конвенционалния антикризисен модел - правителството увеличава публичните разходи чрез дефицитен бюджет. Той се финансира чрез дългово заемане и в ограничена степен чрез увеличаване на паричното предлагане. Автоматичните стабилизатори, плюс увеличените публични разходи поддържат съвкупно търсене, което противодейства на икономическия спад и нарастването на безработицата. Фискалното решение в случая обаче има своята цена - увеличаването на публичния дълг. Ако той е на ниско равнище, правителството разполага с фискално пространство за неговото повишаване и намаляване на кризисния спад на стопанската дейност. Ако дългът обаче е на високо равнище, фискалното въздействие

[23] *Poterba, J., J. Hagen* (eds.). Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Univ. of Chicago Press, 1999; *Wyplosz, M., M. Buti, J. von Hagen and C. Martinez-Mongay* (eds.). The Behavior of Fiscal Authorities – Stabilization, Growth and Institutions. Palgrave, 2002; Fiscal Policy, Institution versus Rules. CEPR Discussion paper, N-3228,2003; *Eishengreen, B*. Institutions for Fiscal Stability. CES info Economic Studies, 2004, N-50.

върху съвкупното търсене е слабо, защото се навлиза в дългова спирала - вземат се нови заеми, за да се изплащат главниците и лихвените тежести по старите, което ограничава стимулиращия ефект на дефицитното бюджетно финансиране.

На основата на многото анализи за ефектите от антицикличната фискална политика повечето икономисти са съгласни с нормативната препоръка, че данъчните ставки и дискреционните публични разходи (тези, които се определят съобразно оценките на политиците) като дял от БВП, трябва да останат неизменни по време на бизнес-цикъла.[24] При това условие стопанските колебания пораждат закономерни промени в движението на фискалните потоци:

а) ако данъчните ставки са стабилни и е налице определена степен на прогресивност на данъчното облагане, публичните приходи като дял от БВП се повишават по време на подем и намаляват при кризи, т.е. налице е ясно изразена цикличност на данъчните приходи в бюджета;

б) общите държавни разходи се увеличават или спадат с по-нисък темп в сравнение с техния цикличен характер при подем и криза вследствие на действието на автоматичните стабилизатори. Те отнемат доход от стопанските субекти и намаляват съвкупното търсене по време на подем и действат точно обратно при кризите;

в) като следствие от предходните две закономерности бюджетният излишък във фазата на подем се повишава, докато по време на криза се появява бюджетен дефицит.

Закономерната цикличност в движението на фискалните потоци стои в основата на антицикличната политика. Тя налага увеличение на съвкупното търсене по време на кризи и неговото свиване при подем. Този тип регулация намалява колебанията в съвкупното търсене и поражда желания стабилизиращ ефект върху стопанската дейност. През последните 10-15 години обаче се наблюдава, че публичните разходи се увеличават по време на подем и се понижават по време на криза, т.е. те не действат антициклично, а проциклично! Бюджетното салдо следва този ход - дефицитът нараства при подем и намалява при криза. С други думи, промените в БВП, данъчните приходи, бюджетните разходи се движат в една посока. Така моделирана, фискалната политика задълбочава макроикономическата нестабилност и поражда задълбочаващи се фискални неравновесия във времето.

По време на кризите, за да не допуснат прекалено голям дефицит, страните с проциклична фискална политика трябва да съкращават публичните разходи. Като следствие кризата се задълбочава и се забавя процесът на излизане от нея. Възможност за увеличение на бюджетните разходи и съвкупното търсене са държавните заеми, но тя е доста ограничена, ако страните са имали хронични дефицити и са натрупали висок държавен дълг,

[24] *Alesina, A., F. Kampante, G.Tabelini.* Цит. съч.

или, ако лихвените проценти по заемите са високи. По време на подем данъчните приходи се увеличават, а и привличането на държавни заеми става по-достъпно. При тези условия Талви и Вег разкриват следната закономерност: появяването на излишъци в бюджета поражда склонност у правителство да харчи повече.[25]

Според А. Алесина процикличният характер на фискалната политика се дължи на асиметричната информация между избиратели и политици. Първите наблюдават и оценяват частното и държавното потребление, доходите си и размера на плащаните данъци. Те обаче не могат да оценят рентите на правителството или последиците от натрупването на дълга. "Този проциклични и миопичен характер на фискалната политика (т.е. увеличаване на публичните разходи и излишното държавно заемане по време на подема) произтича от търсенето на избирателите."[26] Последните искат повече публични разходи, за да подобрят благосъстоянието си. Те обаче не са информирани за последиците от процикличната фискална политика по време на подем. Политиците се съгласяват с исканията на избирателите, защото това им носи политически ренти (стопанска активност и евентуално преизбиране). В поведението на политиците се наблюдава явлението "морален хазарт" - те извеждат на преден план своите политически интереси и пренебрегват негативните последици от дълговото заемане и по-високите разходи по време на подем.

Държавите с проциклична фискална политика не се възползват от нарастващите приходи при подем - те ги харчат, вместо да ги спестяват и изразходват по време на кризите. Добрата държава би спестила по-големите приходи по време на подем в специален фонд, които би използвала да увеличи публичните разходи при криза, без да прибягва до голямо дългово финансиране. Такова рационално фискално поведение на държавата поражда фискална политика, която Алесина дефинира като "обществено оптимална". Това е нова концепция, която запазва антицикличната насоченост на фискалната политика, но намалява и елиминира възможността за дългово финансиране и влошаване на фискалните баланси на държавите във времето. Алгоритъмът за водене на този нов модел на фискалната политика е следният:

●запазва се действието на автоматичните стабилизатори, които имат ясно изразена антициклична насоченост (увеличават публичните разходи при криза и ги намаляват по време на подем);

●част от нарастващите данъчни приходи по време на подем се натрупват в специализиран бюджетен фонд. Чрез него се понижават публичните разходи във фазата на подем и намалява рискът от "рязко падане" с настъпването на криза;

---

[25] *Talvi, E., and C. Vegh*. Tax Base Variability and Procyclicality of Fiscal Policy. - *Journal of Development Economics*, 2005, 78, p. 156–190.

[26] *Alesina, A., F. Kampante, G.Tabelini.* Цит. съч.

●специализираният бюджетен фонд изпълнява ролята на фискален резерв. В условия на неизменна данъчна система той се попълва по време на подем и се харчи при криза, когато се налага държавата да увеличи публичните разходи;

●специализираният бюджетен фонд позволява, от една страна, да се постигне стабилност в данъчната система, а от друга, да се пристъпи към нейното оптимизиране, ако съществува такава необходимост;

●като фискален резерв специализираният бюджетен фонд намалява нуждата от привличане на заеми, с което се задържа нарастването на държавния дълг, намалява се дълговото бреме и отслабва изтласкващият ефект в икономиката.

Оптималната фискална политика превантивно не би допуснала фискалните неравновесия на дискреционната политика, които предизвикват фискалните кризи в немалко страни през последните десетина години. Нещо повече, тя позволява да се постигне фискална балансираност в рамките на няколко години.

В класическата антициклична фискална политика липсват някои елементи на оптималната фискална политика, главно решението за по-малко данъчни промени, създаването на специализиран бюджетен фонд и избягването на дълговото заемане. Тя не постига условието за нулев бюджетен дефицит в рамките на бизнес-цикъла, нито пък води до задържане или оптимизиране на публичните разходи като дял в БВП. По тази причина възникват фискални неравновесия, които налагат разработването на специализирани средносрочни програми за фискална консолидация. Проциклична фискална политика се отклонява в още по-голяма степен от нормативно изведената оптимална фискална политика. Тя задълбочава макроикономическите колебания в рамките на цикъла и засилва фискалните дисбаланси: сериозни дефицити, висок публичен дълг, голяма лихвена тежест.

Оптималната фискална политика е нормативна концепция, която е изведена от добрия фискален опит на някои страни през последните 10-15 години. Тя обаче може да стане реална политика в условията на стопанско оживление и при наличието на политическа готовност за нейното провеждане. През периода 2008-2011 г. интересът на политици и икономисти е насочен към по-бързо преодоляване на икономическата криза. В много държави се приемат антикризисни пакети със стимулиращи фискални мерки. Тяхната ефективност обаче подлежи на съмнение, защото дълговото финансиране на бюджетните дефицити влошава фискалното състояние на страните и поражда негативни бизнес-очаквания за тяхното развитие. Във връзка с това редица икономисти предупреждават за безсмислието на експанзионистичната фискална политика, базирана на дългово заемане.

Въпреки наличието на някои общи закономерности икономическите кризи възникват и се развиват с определена специфика. В кризата от 2008-2010 г. е налице спадане на съвкупното търсене, което е придружено с

големи структурни дисбаланси: жилищен балон и ипотечна криза, хронични бюджетни дефицити по време на стопанския подем, високо равнище на държавния дълг и големи лихвени тежести, сериозен дефицит във фондовете за социално осигуряване. В същото време банките се оказват с много лоши кредити, което довежда до банкови фалити с опасност от верижна реакция, подобна на тази от Голямата депресия. Кредитният пазар е ерозиран, защото понижения в лихвения процент от страна на централните банки не предизвикват кредитна експанзия на търговските банки. Последните са загрижени за подобряване на собствената си банкова ликвидност, поради което монетарните мерки за стимулиране на инвестициите не дават резултат. Тези особености в своята съвкупност водят до специфика на кризата и съответно изискват специфична антикризисна регулация за възстановяване на стопанската дейност. По този повод В. Танзи изтъква, че "сегашната криза не може да бъде коригирана чрез управление на съвкупното търсене и инжектирането на фискални стимули. Тя е криза, причинена от големи структурни дисбаланси в текущите баланси и в някои сектори на икономиката."[27] Това изисква приемането на средносрочни фискални мерки, чрез които да се възстановят фискалните баланси и промени последващия модел на фискално въздействие, т.е. да започне воденето на обществено оптималната фискална политика.

Повечето страни са изправени пред сериозни ограничения при разработването на антикризисните фискални пакети. Първото от тях – понижаването на разходите, за да се намали бюджетният дефицит и дълговото финансиране, би задълбочило рецесията. Очевидно тази опция на фискалната политика не е подходяща. Второ, според кейнсианската антикризисна схема еднократните данъчни съкращения биха осигурили увеличение на разполагаемите доходи и съответно на личното потребление. Ефектът от тази мярка при кризата от 2008-2010 г. е нищожен, защото домакинствата биха насочили освободените доходи за погасяване на ипотечни и потребителски заеми, а не за увеличаване на своето лично потребление. М. Фелдщайн посочва, че в нормални условия в САЩ пределната склонност за потребление е 0.7, а еднократните данъчни облекчения във фискалния пакет на правителството на Обама биха дали ефект само от 0.13 върху личното потребление![28] Остават два възможни фискални стимула - инвестиционен данъчен кредит за частните инвестиции, който дава резултати, но намалява приходите от корпоративния данък, и увеличаване на държавните разходи, което води до бюджетен дефицит и неизбежно изисква дългово заемане.

Много държави прилагат дефицитното финансиране на бюджета като изпитано лекарство за преодоляване на кризата. То обаче повишава размера на публичния дълг и последващите лихвени тежести. За да постигнат по-

[27] *Tanzi, V.* The Economic Role of the State Before and After Current Crisis, www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf

[28] *Feldstein, M.* Rethinking the Role of Fiscal Policy. NBER Working Paper 14684, Jan. 2009.

висока ефективност на дефицитното финансиране на бюджета, правителствата определят приоритети, които биха дали възможно най-големия икономически и социален ефект. В САЩ например такива са инвестициите в инфраструктурата, в образованието, в енергетиката, здравеопазването и подкрепата на най-бедните групи в обществото. Действително в тези области мултипликаторът на бюджетните разходи има по-високи величини и стимулиращият ефект е по-силен. Въпреки това обаче той е недостатъчен, за да увеличи съвкупните разходи до равнища, които да насърчат стопанската активност. Съществено влияние в тази насока би оказало увеличението на експорта, но това вече не е фискален проблем, а въпрос на национална конкурентоспособност.

Изводът от многото анализи е, че фискалните стимули в условия на понижен фискален мултипликатор, на бюджетен дефицит и високо равнище на публичния дълг (които са типични характеристики за повечето развити страни през разглеждания период) не биха увеличили съвкупното търсене в достатъчна степен, за да насърчат стопанската дейност.[29] Дж. Стиглиц признава този факт и подчертава, че без монетарни мерки фискалните стимули са недостатъчни, за да изведат икономиката от кризата.[30] Проблемът обаче е, че развитите държави навлизат в кризата с ниски лихвени проценти, поради което полето за тяхното по-нататъшно намаление е ограничено. По тази причина М. Фелдщайн извежда тезата за преосмисляне на ролята на фискалната политика като антикризисен инструмент. Той посочва, че "фискалните стимули трябва да се пренасочат от увеличаване на публичните разходи към съществено понижение на личните и корпоративните данъци. Ако тази стратегия се приеме, се налагат промени в политиката на разходите, които изискват и лимитирането на растежа на публичния дълг."[31]

Всяко правителство ще се опита да компенсира първоначално очакваното понижение на данъчните приходи с нарастващо дългово финансиране на бюджетния дефицит, което ще влоши баланса публичен дълг - БВП. Ето защо въвеждането на таван за растежа на публичния дълг миксира фискална политика: от една страна, се правят данъчни намаления, стимулиращи личното потребление и инвестиции, а от друга, се увеличават публичните разходи, но в лимитирани граници. Този модел за водене на фискалната политика според М. Фелдщайн ограничава възможностите за влошаване на фискалните дисбаланси при икономически кризи и в същото време поражда насърчаващи импулси върху личното потребление и инвестиции. Очевидно не толкова публичните, а частните разходи влизат в ролята на стимулатор за повишаване на съвкупното търсене. Ако правителствата следват предложената политика за излизане от кризата,

[29] *Feldstein, M.* Цит. съч.

[30] *Stiglitz, J.* Financial Times,17.10.2010 (цит. по в. "Дневник", 19.10.2010).

[31] *Feldstein, M.* Цит. съч.

те биха могли да подобрят състоянието на фискалните си баланси във фазата на подем.

До голяма степен "преосмислянето на фискалната политика", предложено от Фелдщайн, е в рамките на дискреционния тип на антикризисната фискална политика - прецизни анализи относно дълбочината на кризата по линия на промените в отделните агрегати, прецизни оценки относно величината на фискалния мултипликатор по отделните разходни програми и разработването на фискален микс (данъчни намаления плюс ограничено увеличение на публичните разходи), пораждащ стимулиращи ефекти върху съвкупното търсене със задържащ ефект върху нарастването на бюджетния дефицит и публичния дълг.

Фискалната алтернатива "свиване на публичните разходи и бюджетния дефицит по време на криза"

Конвенционалният тип фискална политика, т.е. кейнсианската антикризисна фискална регулация, се базира на следните постулати:

●Намаляването на дефицита по време на кризи задълбочава рецесията.

●Съкращаването на публичните разходи или увеличаването на данъците среща съпротивата на избирателите.

●Правителствата не са склонни да приемат фискална консолидация, водеща до намаление на бюджетния дефицит, защото се опасяват, че ще загубят следващите политически избори.

Като резултат от посочените закономерности А. Алесина подчертава, че "държавите, които отлагат горчивата медицина на фискалното консолидиране и когато евентуално приложат политика на фискално свиване, биха изпитали както рецесия, така и задължителни политически загуби".[32] Той разработва алтернатива на конвенционалната фискална политика по време на криза, която извежда от анализите на страни с успешни фискални консолидации. В подкрепа на своето предложение Алесина прави тест на следните три хипотези:

1. Дали фискалното консолидиране (главно съществуването намаляване на бюджетния дефицит) предизвиква рецесия, или обратно на кейнсианското виждане, поражда растеж?

Намаляването на бюджетния дефицит може да поради насърчаващ ефект по линия на търсенето и предлагането. Фискалното затягане поражда очакване в стопанските агенти за избягването на още по-голямо фискално свиване през следващите години. То запазва потреблението и инвестиции и съответно допринася за по-бързото излизане от кризата. Стопанските агенти също следят промените в лихвения процент. Когато фискалната консолидация създава доверие в тях и се избягва евентуалният фалит от неспособността да се изплащат дълговите задължения, лихвеният процент по държав-

[32] *Alesina, A.* Цит. съч.

ните бонове е значително по-нисък. Това развитие е позитивен сигнал за частните инвеститори. По-ниският лихвен процент увеличава също и стойността на активите на стопанските субекти, което пък създава нови стимули за тяхното увеличение.

От страна на предлагането насърчаващият ефект от свиването на бюджетния дефицит преминава през трудовия пазар и индивидуалното предлагане на труд, произтичащо от нарастване на данъците или намаляване на разходите. Ако данъците върху доходите се повишат, работниците увеличават своето предлагане на пазара на труда, за да запазят благосъстоянието си. В същото време задържането или понижаването на работните заплати в публичния сектор намалява натиска за повишение на заплатите и в частния бизнес, което създава допълнителни стимули за разширяване на стопанската дейност.

На основата на задълбочени емпирични анализи на 107 програми за фискална консолидация за последните 20 години Алесина и Ардагна разкриват, че за една година стимулиращият ефект от тях е възлязъл на 1.5% от БВП. За период от 3 години на фискална консолидация (което е средният период на програмите в тази област) ефектът възлиза на 4.5% растеж на БВП. Идентифицирайки факторите, които са допринесли за този позитивен резултат, Алесина посочва, че 70% от него се дължат на съкращаване на разходите за намаляване на дефицита. Неговата оценка е, че "фискалното консолидиране може да бъде осъществено без настъпване на рецесия и това най-вероятно се случва, когато консолидирането става предимно чрез съкращаване на разходите".[33] Тази гледна точка е напълно съвместима с последните изследвания на Р.Бароу, че фискалният мултипликатор на разходите е вероятно по-малък от единица, т.е. увеличаването на разходите, съответно на дефицита, не поражда стимулиращ ефект върху стопанската дейност.[34] В крайна сметка Алесина достига до два извода, които променят кейнсианското разбиране относно програмите за фискална консолидация:[35]

Първо, свиването на бюджетния дефицит (т.е. фискалната консолидация) поражда икономически растеж вместо очакваното задълбочаване на рецесията.

Второ, намаляването на бюджетния дефицит чрез съкращаване на бюджетните разходи поражда по-силен стимулиращ стопански ефект в сравнение с увеличението на данъците.

2. Политическите последствия от фискалното консолидиране

Какво се случва с правителствата, които се ангажират с програмите за фискална консолидация? В търсенето на отговор на този въпрос Алесина, Карлоне и Лече анализират политическите резултати от фискалните консоли-

[33] *Alesina, A.* Цит. съч.

[34] *Alesina, A., S. Ardagna*. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. Tax Policy and the Economy, Issue 24, 2010.

[35] *Alesina, A.* Цит. съч.

дации в страните от ОИСР. Те констатират в противоречие с конвенционалната кейнсианска парадигма, че правителствата, които са намалили съществено бюджетния си дефицит, не са загубили нито популярност, нито следващите политически избори. Нещо повече, изследванията разкриват, че правителствата, които са направили успешни консолидации чрез съкращаване на разходите, са повишили своята популярност. Обяснението е, че избирателите виждат позитивните ефекти от нарастването на БВП.[36] Други двама автори - Брендер и Дражен, разкриват, че правителствата, които увеличават бюджетните дефицити, не получават политически премии на изборите, т.е. преизбиране. Избирателите оценяват негативно увеличението на дефицита и публичните разходи, което става чрез нарастване на държавния дълг, и наказват със своя вот правителствата на изборите.[37]

3. Кога правителствата приемат програми за фискална консолидация и защо често се забавят?

Съкращаването на бюджетните дефицити и на някои публични разходи е сърцевината на програмите за фискална консолидация. Обикновено такива програми се приемат, когато са налице икономически кризи, сериозно влошаване на фискалните баланси и решителни правителства с голяма политическа подкрепа в парламента. Като правило реформите стартират веднага след изборите. Съществуват обаче пречки, които забавят вземането на фискалните решения за консолидация и увеличават обществените загуби. Първата от тях е противодействието на социалните групи, които получават заплати, субсидии, пенсии от бюджета. Към тях могат да се причислят и лобистките групи, които извличат ренти от публичните програми. Тези групи, извеждат кейнсианския аргумент, че свиването на публичните разходи ще задълбочи още повече рецесията. Тяхното влиятелно противодействие може да блокира и забави стартирането на програмите за фискална консолидация.

Като втора пречка се идентифицира процесът на вземане на политически решения относно фискалната консолидация. Опозиционните партии като правило се противопоставят на програмите за фискална консолидация или предлагат меки варианти за тяхното осъществяване. След политическите разногласия следват парламентарни дебати и накрая гласуване, което може да забави консолидацията поне с няколко месеца. Като трета причина за забавяне се изтъкват бюджетните съкращения на социалните разходи. Вярно е, че програмите за фискални консолидации са често свързани с реформите в социалното осигуряване. Алесина обаче разкрива, че много от тях са неефективни, поради което свиването на социалните разходи няма да влоши сериозно положението на уязвимите социални групи. Той прави интересно сравнение за ефективността на социалните програми в скандинавските и

[36] *Alesina, A.* Цит. съч.

[37] *Brender, A., A. Drazen*. How The Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from Large Panel of Countries. AER, 2008, 98(5), p. 2203-20.

средиземноморските страни. В първите те са доста ефективни, защото социалните трансфери намаляват значително равнището на бедност. Втората група страни (Италия, Гърция, Испания, Португалия) имат по-ниски разходи за социални трансфери, но и постигат минимално понижение на бедността на домакинствата. По тази причина се приема, че съкращаването на някои неефективни разходи на социалните програми няма да доведе до големи социални загуби.

След тестването на посочените три хипотези А. Алесина синтезира възможните антикризисни сценарии, които правителствата могат да приложат в своята фискална политика или в програмите за фискална консолидация:[38]

а) повишаване на публичните разходи чрез увеличаване на дефицита, т.е. кейнсианска рецепта за излизане от кризата;

б) селективно увеличение на данъците (особено върху доходите на богатите), за да се контролира размерът на дефицита и да се повишат разходите. Стимулиращият ефект върху стопанската дейност се очаква по линия на разходите. Спадналата величина на фискалния мултипликатор прави този вариант неефективен;

в) увеличаване на данъците и съкращаване на разходите, за да се постигне желан размер на бюджетния дефицит. Това е консервативен тип фискална политика, подобряващ фискалните баланси, но той не създава стимули за стопанска активност и забавя излизането от кризата;

г) запазване на данъците (дори намаление), за да се стимулира стопанската дейност, и понижаване на разходите, което позволява да се контролира размерът на дефицита и дълговото заемане. Този вариант гарантира ефективно излизане от икономическата криза. Той е алтернатива на кейнсианската антикризисна фискална политика, защото задържа бюджетния дефицит и ограничава дълговото заемане. В същото време фискалната отговорност на правителството към дефицита и дълга изгражда доверие и създава позитивни очаквания в стопанските субекти, което стимулира частното потребление и инвестиции.

От новите анализи се извежда друг модел за водене на антикризисна фискална политика. С навлизането в криза данъчните приходи спадат, правилото за балансиран бюджет или за 2% дефицит в бюджета не позволява сериозно увеличение на публичните разходи и дълговото финансиране. Няма гаранции за паричната подкрепа, защото централната банка преследва запазването на ниско равнище на инфлация. Тогава остават следните възможности за поддържане на съвкупното търсене:

●действието на автоматичните стабилизатори;

●увеличение на публичните инвестиции, което може да стане с дългово финансиране (например златното правило във Великобритания) или със средства на фонда за стабилност, който правителствата трябва да създадат.

[38] *Alesina, A.* Цит. съч.

Той се попълва с по-големите данъчни приходи по време на подем, повишените цени на експортни стоки или с приходи от приватизация на държавни предприятия;

●нарастване на частните инвестиции и частното потребление, което централната банка се опитва да осъществи с плавно понижение на лихвения процент. Фирмените решения за инвестиции или решенията на гражданите да придобият дългосрочни капиталови активи (жилища, коли, финансови активи – акции и др.) обаче зависят не само от лихвения процент, а от очертания хоризонт на стабилен дългосрочен растеж. Ако фирмите оценят потребителското или инвестиционното търсене като стабилно през следващите няколко години, те биха инвестирали по време на криза. Тогава и цената за увеличаване на капитала и придобиване на нови активи е по-ниска. Ако гражданите са сигурни в своята работа и доходи за следващите няколко години, те биха вземали ипотечни кредити за покупка на жилища и лизингови заеми за дълготрайни стоки. Ако чуждестранните инвеститори вярват ,че правителството води надеждна и прозрачна фискална политика и че няма да увеличи данъците през следващите години (за да погасява лихви по заеми), те биха вложили своите инвестиции в такива страни.

Новият модел на фискална консолидация по време на криза е част от провеждането на оптимална фискална политика. Той допринася за навлизане на стопанството в оживлението с по-ограничени фискални неравновесия, което позволява част от растящите приходи при подем да се акумулират в специализиран стабилизационен фонд. Той, а не дълговото заемане, става източникът за финансиране на бюджетните дефицити при следващата криза, което създава условия за трайно намаление размера на публичния дълг и неговите фискални тежести. По този начин би се реализирал нормативният модел за оптимална фискална политика в рамките на стопанския цикъл.

*

Емпиричните анализи и доказателства са винаги аргумент за правилността на един или друг модел на фискалната политика. През периода 2010-2011 г., когато дълговите проблеми на Еврозоната забавят възстановяването на европейските икономики, се появяват немалко коментари и предложения за по-бързо излизане от кризата. Дж. Стиглиц изтъква, че “единствено орязването на разходите няма да реши проблемите на европейските страни. По-вероятно е то само да ускори икономическия спад.”[39] Тезата се поддържа от кейнсиански ориентирани икономисти, за които решението за изход от кризата са мерките за обща фискална и парична експанзия. В ЕС дори се дебатира, че след Пакта за фискална стабилност е необходимо да се приеме пакт за икономически растеж, т.е. съчетаване

[39] www.investor.bg, 16.01.2012

на фискалните икономии с мерки за икономически растеж. Как да се постигне тази магическа комбинация? Предложенията са: наливане на ликвидност в търговските банки, понижаването на лихвения процент и увеличаване на публичните разходи! Първите две мерки са приложени в САЩ и ЕС, но увеличаването на разходите е свързано с повишаване на данъчните ставки и дългово финансиране на бюджетите. С други думи, насърчителните фискални мерки не са подходящи, защото повишават дълговата тежест и инфлацията. Това дава основание за аргумента, че в кратък период монетарните мерки не са достатъчни да осигурят бързото излизане от кризата. Очевидно се налага кейнсиански настроените икономисти и политици да приемат факта, че след дълги години на дългово "опиянение" е необходим неизбежен период за отрезвяване и преодоляване на фискалните дисбаланси. Всеки опит за бързо излизане от рецесията с емитиране на нов дълг само отлага хирургическата намеса за отстраняване на тумора "живот и благосъстояние в условия на задлъжнялост", създаден от Кейнс, доразвит от политиците и поддържан от миопията на електората Ето защо възприемането на оптимална фискална политика, макар и да не дава бързите ефекти на кейнсианската политика за насърчаване на съвкупното търсене, трасира по-бавния, но сигурен път за устойчиво и стабилно развитие на икономиките и нарастване на общественото благосъстояние.

10.V.2012 г.

Associate Professor Georgi Manliev, PhD

RE-EVALUATING THE STABILIZATION FUNCTION OF THE FISCAL POLICY

The fiscal–monetary policy mix has been used as anticyclical tools in the stabilization policy. In the last 10-15 years, the monetary policy became neutral and the fiscal policy transformed into pro-cyclical. As a result, large budget deficit emerged during the economic boom, which required debt financing and led to accumulation of significant government debt. Many countries have entered into debt fiscal crises. For going out of the vicious circle: permanent budget deficit, debt funding and growing public debt, changes are proposed in the model of conducting fiscal policy: creation of the fiscal reserves during economic upsurge, which has to be used for stimulating aggregate demand during crisis, instead debt financing; accepting the fiscal rules in order to discipline politicians in their fiscal decisions; accepting the low level of budget deficit in time of crisis, which has to be reached by budget expenditure cuts, instead tax rate increase. There are sufficient fiscal consolidation programmes, which testified the correctness of these changes, launched as optimal fiscal policy.

JEL: E62

During the last 10-15 years, the fiscal policy of many countries has been transformed into pro-cyclical. An indicator for that are the chronic budget deficits and the increased public debt in times of economic growth. As a result, the high debt payments diminished the stimulating effect of the expansionary fiscal policy during the 2008-2011`s crisis. A series of analyses revealed the weaknesses of the pro-cyclical fiscal policy and had advocated for a new model with anti-cyclical profile. A. Alesina defines it as “socially optimal fiscal policy”, suggesting that:

In the first place, in times of crisis, the right medicine is reducing the taxes and the budget expenditures, which according to the empirical studies creates trust amongst the economic agents and stimulates their consumption and investments.

Secondly, during the economic growth, the increased tax revenues should be collected in a stabilization fund (fiscal reserve) that in times of crisis will serve as a source of deficit financing the budget spending and encourage the aggregate demand. Under this condition, the stability in the economic development will be maintained and the need for debt financing - minimized, which in turn will reduce the public debt.

Thirdly, the introduction of rules to eliminate the fiscal discretion of the policy-makers and limit the fiscal decision-making process that can deteriorate the fiscal balances.

The above-mentioned recommendations are based on empirical research. The countries that followed them have improved their fiscal stability. In the long run, the socially optimal fiscal policy decreases the fiscal imbalances and creates more distinct anti-cyclical effect on the economic development.

From a legal point of view, the Keynesian stabilization policy model was developed and implemented in the period of the 60s and 70s. Originally, this model had an anti-crisis nature and only later took an anti-cyclical course. In times of economic crises, the aggregate demand was encouraged through deficit financing of the budget and increased money supply. After the revival of the economic activity and its overheating, restrictive fiscal and monetary measures were put into place. Within the framework of short-term stabilization of the economic activity, encouraging conditions for investments were introduced in order to increase the potential volume of the production.

The analyses of many economists reveal the negative economic and social consequences of the permanently expansionary and deficit budget policy. The public debt of many countries reached proportions that led to national and global fiscal crises that eroded the stimulating effects of budgetary spending to maintain economic growth. In a series of scientific studies (mainly from economists coming from the circles of the World Bank and IMF) an alternative to the current permanently expansionary fiscal policy was developed, which was defined as "optimal". It proposes a new algorithm to manage, which preventively restricts the deepening of the fiscal imbalances within the economic cycle and, in the long run, claims to optimize the fiscal balances.

In this article, the analysis is limited to the stabilization role of the fiscal policy and the development of a medium term model of fiscal optimization. The fiscal practice in Bulgaria is not analyzed since it requires a more in-depth analysis.[1] After the introduction of the currency board however, Bulgaria, to a great extent, has been following the new solutions for fiscal stabilization and optimization of the public finances. In this sense, even if implicitly, the analysis and the arguments in this study are relevant to the fiscal development of the country in the last decade.

The discretionary anti-cyclical fiscal policy

The Keynesian understanding of the deficit budget financing as a tool to encourage the aggregate demand in times of crises determined the stabilizing role of the fiscal policy. The monetary policy was included to support it. The combination of fiscal and monetary measures stimulated the aggregate demand and contributed to the growth in the 60's and 70's of the last century. The increased demand, however, provoked inflationary processes and formed negative expectations for the private investors. Monetarists and representatives of the theory of rational expectations disputed the Keynesian regulation, based on the Phillips` curve dilemma: the inflation stimulates economic activity and employment, but over time, it causes stagnation and rising unemployment. During the 80s, this reality changed the understanding of the role of the monetary policy: in the short term, it is

[1] See *Manliev, G*. Government Intervention and Fiscal Redistribution: Conceptual Analyses, Empirical Results, Fiscal Optimization and Fiscal Decisions in Bulgaria. "King", 2012, p. 183-200.

assumed that it encourages the aggregate demand, but it provokes an increasing inflation and undermines the stable growth in the coming years. For this reason, the Central Bank focuses on maintaining low inflation as a precondition for healthy growth.

The change in the role of the monetary policy and the increase in the independence of the Central Bank reflected also on the way of conducting fiscal policy.[2] The politicians were able to influence the course of the economic activity only through changes in the fiscal instruments: taxation, budgetary spending and budget deficit. The policy makers lost the support of the Central Bank and more fundamentally, the change in the interest rates as a powerful instrument to influence the level of investments. This evaluation however, is exaggerated because also in the modern situation the Central Banks in many countries change the interest rate (although gradually and in small steps), in order to support the effect of the fiscal measures, i.e. the coordination of the two policies continued, although in a more concealed manner.

In the period of the 60s and 70s, two automatically functioning stabilizers of the aggregate demand were built: progressive taxation and public spending on social transfers. During the crisis, the unemployed received compensation, which to a great extent retained the reduction in the personal consumption. In the revival phase, the income has increased and the individuals entered higher tax rate groups, which held their consumption and investment spending. The automatic action of these instruments stabilized the aggregate consumption and demand. Without them, the fluctuations in the raise and falls of the economic activity would be significantly larger and therefore less favorable for the society. Both Keynesians and neo-classics recognize this role, and therefore the automatic built-in stabilizers are a consensual element in the management of the fiscal policy. The politicians also accept them without discussion as their voters support them.

The automatic stabilizers however, only partially correct the aggregate consumption, which is why they are not sufficiently strong instrument for anti-cyclical impact. Furthermore, the effect of their action depends on the size of the economy, the level of development of the social transfers and the progressive nature of the taxation. These features require changes in the taxation and public expenditures as important anti-cyclical instruments. The solutions in times of crisis are well known: tax rates reductions and increases in the public spending, which as a rule requires budget deficit financing. The latter has become the primary vehicle to encourage the aggregate demand in times of crisis, while the tax cuts and the increase in the public investments – its concrete instruments.[3] In this period, the view of annual budget balancing was assumed to be a classical anachronism.

---

[2] *Arestis, Ph., M. Sawyer*. Re-examing Monetary and Fiscal Policy in 21st Century. Edward Elgar, 2004, p. 1-9.

[3] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth. Prudence or Abstinence. The World Bank, 2008, p. 11.

The state could use two instruments to finance the deficit budget: to increase the money supply and to attract credit from the capital market.[4] The first solution has a zero cost to the state and thus became the preferred influence instrument. It generates a certain degree of inflation that maximizes the benefits and promotes the expansion of the economic activity. After all, the unemployment has been reduced, which is always the goal of the macroeconomic policy. However, since the Phillips` curve (the alternative to inflation-unemployment) no longer gave results - only one alternative to the budget deficit remained: the borrowing debt. It led to an increase in the public debt, which created problems for its repayment in the coming years. The rational proposal for solution was the concept of cyclically balanced budget. According to it, the debt financing of the budget is justifiable in times of crisis to encourage the aggregate demand but in times of economic growth, a budget surplus is necessary to be formed in order to pay for the principal and the interest on borrowings. The normative solution is: if for example, for 3 years a deficit of 8% of GDP has been generated, it is necessary to accumulate budget surplus of 9% in three consecutive years of economic growth. It will cover the maturities on the principal and the interests on state loans. In fact, the fiscal policy in the medium term is balanced, and in the meanwhile, the annual deficits and surpluses bring about flexibility in the implementation of its stabilization role. After the restoration of the fiscal balance, the government has a space to make a new fiscal influence through deficit financing of the budget. In other words, the concept of cyclically balanced budget is a variation of the Keynesian anti-cyclical policy, which held the public debt within a range that does not threaten the fiscal stability in the country in the course of time. The first solution has a zero cost to the state and thus became the preferred influence instrument. It generates a certain degree of inflation that maximizes the benefits and promotes the expansion of the economic activity. After all, the unemployment has been reduced, which is always the goal of the macroeconomic policy. However, since the Phillips` curve (the alternative to inflation-unemployment) no longer gave results - only one alternative to the budget deficit remained: the borrowing debt. It led to an increase in the public debt, which created problems for its repayment in the coming years. The rational proposal for solution was the concept of cyclically balanced budget. According to it, the debt financing of the budget is justifiable in times of crisis to encourage the aggregate demand but in times of economic growth, a budget surplus is necessary to be formed in order to pay for the principal and the interest on borrowings. The normative solution is: if for example, for 3 years a deficit of 8% of GDP has been generated, it is necessary to accumulate budget surplus of 9% in three consecutive years of economic growth. It will cover the maturities on the principal and the interests on state loans. In fact, the fiscal policy in the medium term is balanced, and in the meanwhile, the annual deficits and surpluses bring about flexibility in the implementation of its stabilization role. After the restoration

[4] *Acocela, N.* The Foundations of Economic Policy. Cambridge Univ. Press, 1994, p. 335 – 343.

of the fiscal balance, the government has a space to make a new fiscal influence through deficit financing of the budget. In other words, the concept of cyclically balanced budget is a variation of the Keynesian anti-cyclical policy, which held the public debt within a range that does not threaten the fiscal stability in the country in the course of time.

The fiscal policy, regardless of whether it is with an anti-cyclical or a balanced orientation within the business cycle, requires discretionary actions by the government, i.e. when to put in place the fiscal measures so as to guide the course of the economic activity in the desired direction. In order to be timely, and accurate, the discretionary fiscal decisions should be based on:[5]

●Macroeconomic analyses and assessment of the evolution of the business cycle;

●Knowledge of the tax and budget multiplier parameters and the time lag of the effects of the fiscal measures;

●Estimates of the influence of the automatic built-in stabilizers and the public investments on the level of the aggregate demand, in order to determine the need for debt financing;

●Understanding of the development of the anti-crisis programs with measures to stimulate the aggregate demand and the programs that make part of the larger budget revenues in times of economic growth in the form of a budget surplus and its storage in reserve funds, as well as finding the right time within the cycle to switch from one to another program;

●Multi-annual budgeting to optimize the level of budget deficit and surplus and obtain a zero budget balance at the end of the cycle;

Risk assessment of the fiscal decisions on major public projects and programs (especially the social);

●A system of permanent control over the amount of the public expenditures.

The preparation of the above analyses and estimates concerning the fiscal policy requires the formation of a professional institutional capacity, which to offer adequate solutions for fiscal adaptation, stabilization and equilibrium over time. Herein arises the first big risk in the discretionary fiscal policy: there is no guarantee that the professional analyses and estimates are precise enough to implement effectively the regulatory model of cyclically balanced budget. In practice, many analyses of the IMF, the World Bank, OECD and other researchers reveal these quite a few differences in the preliminary estimates and the subsequent results of the discretionary fiscal policy decisions of the governments. There is however, a second, even bigger risk, related to the political decisions concerning the fiscal measures of the government. Within the scope of their mandate, the politicians pursue and maintain the economic activity together with winning voters. Their decisions are short-term oriented and because the economic recovery before

[5] *Arestis, Ph., M. Sawyer*. Re-examing Monetary and Fiscal Policy in 21st Centuries, Edward Elgar, 2004, p. 125.

the elections is important, and not so much what would be the consequences of the encouraging or discouraging fiscal measures in a few years.

The conclusion of the numerous empirical analyses of the results from the discretionary policy is that despite the successful examples of fiscal adjustments, it does not lead to a balanced budget and fiscal equilibrium within the cycle. Particularly disappointing are the fiscal decisions in times of economic growth. The usual scenario is when the budget deficit and the debt loans, which increase the level of public debt and worsen the fiscal imbalances. As a result, the fiscal policy in many countries has acquired a pro-cyclical character: the public expenditures increased during the growth, which further stimulated the growth. During the crisis, however, they have been cut down (if there was no room for debt loans), which deepened the economic slowdown. The pro-cyclical character of the fiscal policy significantly reduces the state`s fiscal space to respond in times of economic crises.

The empirical analyses present a number of recommendations for increasing the effectiveness of the fiscal policy, three of which are about to change the model of its implementation:[6]

First, it is necessary that the pro-cyclical policy (the one that increases the public spending during economic growth and limits them in times of crisis) should be transformed into an anti-cyclical.

Second, new approaches are indispensable for making fiscal decisions, which to guarantee the fiscal discipline and responsibility of the politicians, i.e. serious deficits should be prevented, and the increase of the public debt should be limited to a size that would not impair the countries` socio-economic stability. The introduction of legal rules, which to define the framework and the procedures for making fiscal decisions, alters the model of development and implementation of the modern fiscal policy.

Third, in times of crises, the governments face the dilemma: raising the taxes or cutting the spending, in order to reduce the negative impact of the budget deficit and the debt financing. Which of the two instruments creates a more effective fiscal adaptation, i.e. exit from the crisis with better opportunities for consequent growth?

Rules vs discretion in the conduct of fiscal policy

The conventional macroeconomic understanding is that fiscal policy should have an anti-cyclical character: in times of crisis, it should be expansionary, and in times of growth – restricting. The empirical analysis on the impact of the fiscal

[6] These questions are examined in the articles: *Spilimbergo, A., St. Symanski, O. Blanchard*. Fiscal Policy for the Crisis. IMF, Dec. 29, 2008; *Alesina, A., S. Ardagna*. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending. NBER Working Paper 15438, www.nber.org /papers/w15438; *Alesina, A., F. Campante, G. Tabellini.* Why is Fiscal Policy Often Procyclical? - Journal of European Economic Association, Sept. 2008, 6(5), p. 1006-1036; *Persson, T., G. Tabellini*. Constitutional Rules and Fiscal Policy. - The American Economic Review, Vol. 94, 1, 2004, p. 25-45; *Alesina, A*. Fiscal Adjustments: What do we know? What we are doing? GMU, Mercatus Center, Sept. 2010, WP 10-61.

policy in the 80s and 90s, however, revealed that in many countries it is pro-cyclical: instead of increasing the budget spending during the crisis, they are cut down and vice versa in times of economic growth: the expenses are increasing, in order to compensate for the deprivations during the crisis years. One of the reasons for the pro-cyclical character of the fiscal policy (together with the money supply, the changes in the financial market, the international prices and the movement of capital) is the discretionary actions of the politicians (according to their own analysis and evaluations).[7]

The pro-cyclical action of the fiscal policy exacerbates the macroeconomic fluctuations in the economic activity, i.e. the crises become more and more deep, and the growth more dynamic. This change significantly deteriorates the ability of the fiscal policy to stabilize the economic activity within the business cycle. The economy enters the crisis with a budget deficit and public debt, which are limiting the "fiscal freedom" of the government, i.e. its ability to use the budget deficit and the debt financing as anti-cyclical instruments.

The cause of the pro-cyclical action of the fiscal policy is the lag of time to take and implement the fiscal decisions. They are prepared over months by the experts, then they go through a parliamentary debate, then they are accepted as a law, and only then, they take action, and hence the expected effect of them comes after a few months. In practice, more than one year passes from launching the idea for fiscal stabilization measures until the first results. During this period, it is possible that the economy has entered a phase of recovery, and the encouraging fiscal measures, instead of having an anti-cyclical effect, have a pro-cyclical action: they enhance the effect the increased demand, resulting from the recovery of the private consumption and investments. Likewise, the fiscal measures to limit the aggregate demand in times of economic growth when the economy is already on the verge of a crisis, actually stimulate the rapid contraction of the economic activity. In other words, the pro-cyclical action of the discretionary measures exacerbates the fluctuations on the economic activity.[8]

The discretionary fiscal policy creates a tendency to form and increase budget deficits. It stems from the inconsistency of the fiscal decisions over time. The politicians deviate from their intentions of fiscal discipline in the expenditures under the influence of some social pressure groups or due to entering election year. At that time, the control over the costs is reduced and channels are quickly created to increase the budget deficit. For example, it is difficult for the politicians to increase the tax rates and to reduce the public expenditures during the economic boom. At that time, they do not form the normatively recommended budget surplus and reduction in the public debt in order to overcome the fiscal imbalances and to ensure a space for fiscal support in times of crisis. The voters

[7] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth, Prudence or Abstinence. The World Bank, 2008 p. 163.
[8] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Palgrave, 2004, p. 56-58.

themselves demonstrate a myopia and fiscal illusion in their behavior. They pursue the recipient of immediate benefits while ignoring the question who is going to pay the bill for the higher expenses, they are even willing to pass the bill to the future generation, which is the case with the debt financing. In the end, there are quite a few cases described where the politicians from the ruling party take fiscal decisions to increase the expenses, which to bring them political dividends within their mandate. However, they shift the burden of the implementation on the next generation. This is a political game, which pursues the formation of impediments for the next government with the idea to discredit it in front of the electorate.[9]

The pro-cyclical fiscal policy also creates a tendency to reduce the public investments. For the EU countries, John Perry has found out that in times of crises, in contradiction to the conventional anti-crisis logic, the public investments decrease.[10] This relationship is typical for many other countries. What are the reasons for its explanation? During the crises, the politicians prefer to keep the jobs in the public sector or the level of the social expenditures, thus shrinking the public expenditures by cutting public investments. As a rule, the short-term indicators (within a year) are fixed in the fiscal adjustment programs considering the budget deficit and the public debt level. In view of their achievement, the expenses for public investments, which could be postponed over time, are reduced. In this case, the short-term multiplier effect of the public investments on the growth, as well as the long-term benefits have been ignored because none of them (bridges, tunnels, water treatment plants) can guarantee significant future income taxes. In the end, the reduction of the public investments in times of crisis reduced their overall level and worsened the long-term stability in the countries` economic development.[11]

The proposal to impose fiscal rules is in response to the discretionary fiscal actions of the politicians, who always find arguments for increasing the public expenditures. The rules impose restrictions on the conduct of fiscal policy regarding key fiscal balances. For example, the adoption of a legal rule that 2% deficit during the economic crisis limits the politicians in the process of making fiscal decisions. On this occasion, George Kopits noted that “the fiscal rules are an instrument to avoid the myopic (short-term oriented) fiscal policies, which stem from the political inconsistency and irrational fiscal decisions”.[12]

The introduction of rules to conduct fiscal policy received a rapid dissemination, especially in the countries experiencing serious political influence on the fiscal decisions. As a result, in the last ten years there has been a transition to a fiscal policy, based on rules rather than discretionary actions of the politicians.

---

[9] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 16-18.
[10] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 21.
[11] Ibid., p. 172-173.
[12] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 2.

Depending on the concrete circumstances, the states introduce rules, which are directed predominantly towards the expenditure side of the budget.

A second major issue for the efficient enforcement of the rules is the guarantees for their compliance. The declaration of intent of the government and their consistent pursuit is an important but not sufficient condition. Without legislative changes, the politicians can hardly be disciplined. In this connection, softer and harder fiscal rules are introduced. It is possible that the government declares that it will maintain a balanced budget during its mandate and to consistently follow its intention. The succeeding government however, is not obliged to comply with the fiscal rule, which is why it has a medium-term character. Most often however, the governments accept the fiscal rules with a law, which is integrated into the general budget law or a special law, such as for instance the size of the budget deficit. The rule is the most solid and long-term oriented when incorporated in the Constitution of the country.[13]

In the fiscal practice of the countries application have found rules that can be grouped as follows:

a) rules, limiting the public expenditures to a certain degree of the GDP or to specific categories of public expenditures;

b) rules, pursuing balance of the running costs. They cut the spending to the level of the incomes for a certain period of time (most often years), or prohibit the use of loans to finance the current expenses of the country;

c) rule of balanced budget, requiring the budget balance or allowing a certain percentage of budget surplus;

d) rules of debt financing, which prohibit borrowing from certain sources (the Central Bank) or limiting the amount of debt to a certain amount of nominal values or percentage of GDP.

The rule for restricting the public expenditures puts limits on their increase. A ceiling on the amount of the total expenses or of a concrete group of expenses, for example for education, defense and others to the GDP is fixed. Although the indicators of these costs are a subject to a continuous analysis and fiscal debates, the governments refrain from adopting a rule to put a cap on the public expenditures. Japan has introduced in the Constitution a rule of 38% fiscal redistribution of the GDP. Merely a few countries have followed the Japanese example.

The politicians have raised the argument that the rule of public expenditure ceiling will limit the flexibility of the government to combat the exogenous shocks and other phenomena. Indeed, they are a reality, but the problem is surmountable because in the rule they can be incorporated elements for more flexible fiscal procedure. However, some countries, such as Canada, Switzerland, the Netherlands and others, that have reached a high level of public spending, take a decision to

[13] See more *Persson, T., G.Tabellini*. Constitutional Rules and Fiscal Policy. - The American Economic Review, 2004, Vol. 94, 1, p. 25-45.

reduce them to a certain amount of the GDP for a given period of time. Their fiscal decisions however, are not based on a generally accepted rule, but represent mid-term programs for fiscal optimization of the expenses.

There is an alarming increase in the public debt and the transfer of its interest rate burden on the next generation, which compels some governments to adopt a rule to put a limit (ceiling) for its growth. It is modeled as an annual expansion limit, which in the next year may change or a fixed amount to be set that the governments cannot exceed. The United States adopt every year a ceiling on the increase of the public debt with their budget law. Providing that the budget revenues are insufficient, the Congress may decide to increase the debt ceiling, i.e. the government is not free to increase the expenses according to their views, but this requires a political consensus. The Great Britain has adopted with a law a limit on the size of its public debt, while Poland has incorporated in the constitution of 1999 the rule of a 60% ceiling on its amount to the GDP.[14]

Undoubtedly, despite some deviations, the rule of the debt ceiling on the public debt constrains the debt financing of the budget deficit and allows the adoption of a budget with higher costs. In this sense, it acts as a direct restriction on the budget deficit and the public spending in the country. Supposing that the countries agree on the public debt ceiling at a lower level, they could have controlled the amount of the budget deficit and the overall increase in the public expenses. For example, if Greece and Portugal had introduced limits on the growth of the public debt in the period after 2004-2005, they would not have permitted such large deficits and would have prevented the entry into the debt crisis of 2010-2012.

The neoclassical recommendation for a balanced budget is a very tight fiscal requirement that restricts the freedom of the governments for fiscal reaction against the critical declines and shocks of another nature. That is why the governments are reluctant to adopt a rule with such an effect. A serious argument in this direction is the unsuccessful experiment in the United States with the 1985 Act to reduce the deficit, known as the law of the Gramm-Rudman-Hollings. According to this law, the government was obliged for five years to reduce the deficit to zero. The implementation of this rule is impossible for the government, and the Congress passed a new law, which defined far less ambitious goals in the reduction of the budget deficit.[15]

The serious limitations, which impose the rule of the balanced budget led to the development of the so-called “golden fiscal rule”. It was introduced in the fiscal practices of the UK and other countries. The golden rule requires that only the current budget expenses and revenues should be balanced, i.e. those, consumed with no further benefit to the society over time. No deficit is allowed for them and therefore no debt financing. An exception to the rule is allowed for capital

[14] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 242-243.
[15] Ibid., p. 21-21.

expenditures, which increase the net wealth of the country and contribute to the economic growth.

In order to increase the public debt however, the golden rule is completed with the rule for a limit on the amount of the debt to the GDP. In the case of the UK, it is fixed to 40% of the GDP.[16] Within the year, however, the debt is decreasing with a certain amount (due to the payment of principals and interests on loans), which allows the government to take a new loan in the same amount. However, they can only be used for financing capital projects, i.e. those that restore or increase the capital assets of the state. Investments in the field of education and healthcare are given priority, since they improve the quality of the human capital and create long-term conditions for economic growth. The golden rule is derived from the US practice, where the budget is divided into current and capital. This approach guarantees to some extend that the capital expenses will not be sacrificed in favor of the chronic deficits of the state`s current expenditures.

The application of the golden rule, however, can cause low efficiency of the fiscal decisions. Its critics point out to the existence of a moral hazard in the actions of some governments: they discount with a lower percentage the benefits from the public projects, in order to justify the substantial capital expenses and their possible deficit financing.[17] As a result, there are many public projects with a low efficiency or investments with lower priority. In such cases, the golden rule for debt financing of the public investments has contributed to the hidden rise in the public debt.

As an alternative to overcome the distortions, which the golden rule trigger, the rule for a permanently balanced budget (permanent balance rule) has been promoted.[18] According to this rule, the amount of the tax revenues is fixed to the GDP, which is sufficient to finance the current and the future expense of the government. When the tax revenues are lower as a result from cyclical factors or the investment opportunities are good (low prices of capital goods), the government issues loans to finance the capital projects. In the following year, with the tax revenues above the determined amount of GDP, the loans are paid off. The advantage of the balanced budget rule in comparison with golden rule is that it has a markedly anti-crisis action. Its disadvantage is the there are no guarantees for more tax revenues in the coming years than the normatively determined percentage, which is used to repay the capital loans. The most serious problem for the application of the rule for permanently balanced budget, however, is the legally determined amount of the tax revenues to the GDP, which has to be fixed for a longer period of time.

In the search of a compromise between the two rules for maintaining the public investments, John Mints and M. Smart propose a modified golden rule: the

[16] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 244-245.
[17] Ibid., p. 250-251.
[18] Ibid., p. 252-253.

debt financing is acceptable for public projects guarantying future revenues from the state in the form of taxes and consumer charges (toll charges, local taxes, port charges etc.). With them, the government can repay the loans and the interests on them. This option excludes the deficit financing of capital expenses for social projects because they do not have a moneymaking character. Their funding remains at the expense of the revenues from the general taxation.[19]

The English version of the golden rule is a good fiscal decision because it maintains the amount of the public investments and builds in another automatic stabilizer of the economic activity (after those with a social nature: the progressive taxation and the unemployment compensations). Meanwhile, it becomes an impediment for the increase of the public debt, which creates another positive fiscal impact: the country`s reputation for maintaining a consistent and responsible fiscal policy. The modified version of the rule brings it closer to the model of private equity financing of projects. It furthermore ensures that the loans will not be repaid at the expense of the revenues from the general taxation. This is why the "golden rule" contributes to the maintenance and increase of the public investments, which generate stabilizing effects on the economic activity and the private investments, and therefore, the long-term economic growth.

The rule of limiting the budget deficit or surplus fixes their volume within the business cycle. In practice, it pursues to change the nature of the fiscal policy from pro-cyclical to anti-cyclical. During the economic boom, the rule requires the budget to be adopted with a surplus, which is put aside in a specialized fund (fiscal reserve). Sources of revenue in the fund are the revenues from the general taxation, which are increased in the circumstances of raised incomes and consumption. During the crisis, the budget could be adopted with a deficit within a certain range and its financing is from a specialized fund. Thus, the debt financing is evaded and equilibrium in the budget is achieved within the economic cycle.

The rule of forming a stabilization fund from revenues derived from the export of goods (using un-renewable sources) is introduced in some countries (Chili, Venezuela, Russia, Botswana, etc.), which are major exporters of cooper, oil, diamonds and other precious raw materials. Their prices fluctuate on the international market and bring significant revenues to the state`s treasury. When the prices are high, the incomes are higher and the states can afford higher expenses. The problem arises, however, when the prices are falling. Then the expenses need to be cut with all the negative economic and social impacts on the society.

The stabilization fund is a new and important instrument for a fiscal stabilization policy. It is something like "save money for a rainy day". After the adoption of a bottom base price of the resources (covering the production costs and yielding a normal profit), additional revenues from their growth accumulate in the stabilization fund. In the years when the prices of the export goods are low and

[19] *Perry, G.* (ed.). Fiscal Policy Stabilization and Growth…, p. 28.

the budget revenues respectively, the resources from the fund are used to finance public programs that reduce their unwanted contraction. The stabilization fund is a good source of financing the public investments. It performs another important function: reducing the need of debt financing of the budget deficit, which keeps the increase of the public debt.

Requirements for effective modeling of fiscal (instead existing) rules

The adoption of rules that limit the discretion in the fiscal decision-making is an important, but not sufficient condition for the effective conduct of the fiscal policy. The analysis of their application indicates several important recommendations for their effective implementation.[20] It is necessary that the rules should acquire a legal force in order to create some fiscal flexibility in the process of their application, to be applied consistently, without bias and attempts to circumvent, to cause high costs (losses) in exit case, to be included in the preventive monitoring system and to introduce penalties for their violation.

There are three lawful levels where the rules can be assembled as a legal norm with a coercive force of application. The rules of fiscal responsibility are specialized laws, governing the establishment of rules and procedures for compliance. This is the practice in countries, which are at the initial stage of changing their fiscal policy. If the rules become part of the Budget Law, then there is a higher degree of readiness for their implementation. It integrates in one the rules and procedures in making and implementing the budget, which increases the effectiveness of the fiscal policy. The rules have the strongest impact if they are enshrined in the Constitution of the country. Then, all the legal and sublegal acts, as well as all the state institutions adhere to the rules unconditionally. This creates a stronger protection against potential deviations. Moreover, every change or departure from the rule is a complicated procedure, because it requires time and a qualified majority in the parliament. This is why, the constitutional rules create in the highest degree a fiscal discipline and responsibility of the governments.

When modeling the rules, every country experiences a dilemma between their flexibility and their reliability.[21] The adoption of stricter and more solid rules can lead to a lack of flexibility in the implementation, which can discredit them. Consequently, sizable expenses are paid to introduce the rules, without achieving the desired fiscal result. This requires that in the operating procedures of the rule a certain degree of opportunities for flexibility in their application should be incorporated. The real situations require that there is a back-up plan, even if with restrictions on its operation.

In 1962, in the USA a ceiling on the state debt was legally adopted. According to this rule, the government can finance through loans the current budget deficit up to a certain amount. The ceiling is determined annually in the annual budget of the

[20] *Kopits, G.* (ed.). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets…, p. 19-27.
[21] Ibid., p. 58-59.

country. It is possible however, that the demand for debt financing turns out to be higher than the initial expectations and estimations. In this case, the rule can block the activity of the government. For this reason, the condition was introduced that the Congress should decide whether to increase the debt ceiling, which creates guarantees for the financing of the public program, i.e. an element of flexibility is incorporated in the rule.

What is the practice? Does it prove the effectiveness of the rule? For a period of 40 years, the U.S. Congress adopted 74 amendments to increase the debt ceiling, which is an average of two times a year. This is an alarming fact, but the data show that the debt was under control. It was in the range of 32-36% of GDP in 2001-2006. After 2008, however, the public debt has steadily increased and is now nearly 90% of GDP.[22] Obviously, in the recent years the rule does not work well, which raises the dilemma: should there be budget limitations or quit the rule. The public attitudes in the country are in favor of a medium-term cut in the deficit and reduction in the public debt of the country, i.e. to keep the rule, because it is still a barrier for the government to spend more money.

The successful implementation of the rules in practice creates a fiscal discipline in the actions of the politicians, which prevents the worsening of the fiscal balances of the country (which is a common phenomenon in the discretionary policy). The politicians are not particularly excited about such a model of fiscal policy and tend to deviate, circumvent, or even breach the rule. Indisputably, the motive for such an action is the desire of the politicians to improve the welfare of their voters. If they, under such a pretext, manage to break the rule, the fiscal policy based on rules creates over time the same effect as the discretionary inconsistency of the fiscal decisions. In order to avoid such a scenario in the fiscal policy based on rules, it is necessary that the laws should include criminal provisions. They will preventively limit the attempts of the politicians to breach or circumvent the rules.

Importance for the reliability of the rule and its credibility has the question of the time framework and the possible exit strategy. The restrictions are sometimes so strong that the politicians are impatient when the time of the rule`s action is up or even to discredit the rule as inefficient in order to make the decision for its abandonment. For example, the U.S. Congress simply changed the target parameters of the law Gramm-Rudman-Hollings, which made it obsolete. For this reason, it is necessary that in the legal regulation of the fiscal rule, the condition that the exit from the rule can bring huge losses to the society should be clearly formulated. Then the politicians would be less likely to change the rules at their discretion.

Until this moment, it was a matter of fiscal policy rules. However, who develops and controls them? Now the experts who create the rules have importance. They derive the arguments for the introduction of the rules, including the proposal of

[22] *Yandle, B*. Everyman Deficit, Spending Beyond our Means. Mercatus Center, July 2010, www.mercatus.org/publications; USA Today, 20.04.2011.

schemes for their flexile implementation. An institutional capacity is therefore necessary, i.e. knowledge and ability of the institutions to develop and implement flexible and effective rules.[23]

An important condition for the success of the fiscal policy based on rules is the control of its implementation. It can be assigned to an authorized unit in the Ministry of Finance or to the National Audit Office, to assess the effectiveness of the budget decisions. In case of deviation or violation of the rule, the law refers the offenders to the justice system.

The unsuccessful experience with the application of the fiscal rules in some countries is to a large extent due to neglecting the specified requirements for their development. The compliance with these weaknesses, and the study of the experience of the successful countries is a precondition for the efficient adoption of fiscal rules.

New suggestions for fiscal decisions in times of crisis

Inevitably, together with the beginning of the economic crisis in 2008, a demand for anti-crisis measures arises in order to detain the decrease of the economic activity. However, the governments of many countries were faced with one dilemma: whether to decrease or increase the public expenditures and stimulate the aggregate demand. The first decision allows the budget deficit to remain on a lower level and to activate the automatic stabilizers. However, they are insufficient to maintain the aggregate demand. That is why the fiscal policy of shortening the public expenditures has a pro-cyclic character. In this way the crisis goes deeper, which leads to higher unemployment rate and creates discontent among the people.

The second decision follows the anti-cyclical model: the government increases the public expenditures through a budget deficit. It is financed by means of debt creation and to a certain degree through increase in the money supply. The automatic stabilizers together with the increased public expenditures keep up the aggregate demand, which counteract to the economic slow-down and the increase of the unemployment rate. The fiscal decision in this case has its price: the increase in the public debt. If the latter is on a low level, than the government has some fiscal space for its augmentation and decrease the crisis drop in the economic activity. However, if the debt is already high, the fiscal impact on the aggregate demand has a weak effect because of getting into a debt spiral: new loans are taken in order to liquidate the capital and the interest rates of the old ones, which have a restrictive effect on the deficit financing of the budget.

Based on the numerous analyses of the effects of the anti-cyclical fiscal policy, most of the economists are in agreement with the normative recommendation that the

[23] *Poterba, J., J. Hagen* (eds.). Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Univ. of Chicago Press, 1999; *Wyplosz, M., M. Buti, J. von Hagen and C. Martinez-Mongay* (eds.). The Behavior of Fiscal Authorities – Stabilization, Growth and Institutions. Palgrave, 2002; Fiscal Policy, Institution versus Rules. CEPR Discussion paper, N-3228,2003; *Eishengreen, B*. Institutions for Fiscal Stability. CES info Economic Studies, 2004, N 50.

tax rates and the discretion public expenditures (those that are determined according to the politicians' estimates) as part of the GDP must stay unchanged during the business cycle.[24] Under this condition, the economic fluctuations create regular changes in the movement of the fiscal flows:

a) if the tax rates were stable and there was a certain degree of progressivity of taxation, the public revenues as a part of the GDP increase during the times of the growth and decrease during the crises, meaning that there is a cyclic recurrence of the tax revenues in the budget;

b) the aggregate public expenditures increase or decrease with a lower rate in comparison with their cyclical character during the growth and the crisis, as a result of the automatic stabilizers. They take away income from the economic subjects, lower the aggregate demand during the times of the growth, and act exactly the opposite way during the crises;

c) as a result of the former two relationships are possible: during the times of growth the budget surplus is growing, whereas during the crisis there is a budget deficit.

The cyclic recurrence in the movement of the fiscal flaws is in the basis of the anti-cyclic policy. During the crises, this cyclic recurrence increases the aggregate demand and decreases it during the growth. This type of regulation lowers up the fluctuations of the aggregate demand and brings up the wanted stabilization effect on the economic activity. During the last 10-15 years, however, it can be noticed that the public expenditures increase during the growth and decrease during the crisis, meaning that they do not act anti-cyclical but pro-cyclical! The budget balance follows this move: the deficit increases during the growth and decreases during the crisis. In other words, the changes in GDP, the tax revenues, the budget expenditures are moving in the same direction. In this way, the fiscal policy deepens up the macroeconomic instability and creates fiscal misbalances that intensify over the years.

During the crises, the countries with fiscal policy are forced to diminish the public expenditures in order to avoid uncontrolled deficit. As a result, the crisis deepens up and slows down the process of recovery. The public loans present one opportunity to increase the budget expenditures and the aggregate demand but it has quite limited scope if the countries already have chronic deficits and amassed high public debt or if the interest rates on the loans are too high. During the growth, the tax incomes increase and the attraction of public loans gets easier. Under these circumstances, Talvi and Veghfind have discovered the following regularity: the budget surplus creates a tendency of the government to spend more.[25]

---

[24] *Alesina, A., F. Kampante, G.Tabelini.* Why Fiscal Policy is Often Procyclical? - Journal of European Economic Association, Sept 2008, 6 (5), p. 1006-1036.

[25] *Talvi, E., and C. Vegh*. Tax Base Variability and Procyclicality of Fiscal Policy. - Journal of Development Economics, 2005, 78, p. 156–190.

According to A. Alesina, the pro-cyclical character of the fiscal policy is due to the asymmetric information between the electorate and the politicians. The former observe and evaluate the private and public consumption, their income and the amount of the taxes they pay. However, they cannot evaluate the rents the government is paying and the consequences of the amassed public debt. "This pro-cyclical and myopic character of the fiscal policy (increase in the public expenditures and the unnecessary government borrowing during the growth) originates from the electorates` demand."[26] The latter wants extra public expenditures in order to increase their well-being. However, they are not informed about the consequences resulting from the pro-cyclical policy during the growth. The politicians, on the other hand, agree with the electorates' demands because that brings them political rents (economic activity and eventually, re-election). There is a "moral hazard" in the behavior of the politicians: they bring to the front their political interests and neglect the negative effects of the public debt and the increased public expenditures during the growth.

The countries with pro-cyclical fiscal policy do not benefit from the increasing revenues during the growth: they spend them instead of saving them and spend them during the crisis. The good public governance requires that the higher revenues during the growth are saved in a special fund which can be used to increase the public expenditures during the times of crisis without the need of debt borrowing. This rational fiscal behavior of the state creates fiscal policy, which A. Alesina defines as "socially optimal". This is a new conception that preserves the anti-cyclical purpose of the fiscal policy, but diminishes and eliminates the possibility for debt financing and worsening of the fiscal balances of the states over the time. The algorithm of leading this type of fiscal policy is the following:

●the operation of the automatic stabilizers, which has clearly pronounced anti-cyclical direction, is maintaining (the automatic stabilizers increase the public expenditures during the crisis and decrease them during the growth);

●part of the tax incomes which are increasing during the growth are amassed in special budget fund. Through its operation, the public expenditures decrease during the growth and the risk of "sharp downturn or recession" during the crisis is diminished;

●the special budget fund plays the role of a fiscal reserve. Under the condition of unchanging tax system, it is filling up during the growth and it is being spent during the crisis when the country is forced to increase the public expenditures;

●on the one hand, the special budget fund permits that a stability of the tax system can be achieved and on the other hand, it gives opportunity for its optimization if there is such a necessity;

●like a fiscal reserve, the special budget fund decreases the need of borrowing money which stops the increase in the government debt, the public debt burden decrease and the crowding out effect of the economy.

[26] *Alesina, A., F. Kampante, G. Tabelini.* Op. cit.

In its operation, the optimal fiscal policy preventively would not allow the fiscal imbalances of the discretion policy, which caused the fiscal crises in some countries throughout the last decades. What is more, it permits that a fiscal balance can be achieved during the following couple of years.

Some elements of the optimal fiscal policy are lacking in the classical anti-cyclic fiscal policy. Those are mainly the decision for less tax changes, the formation of the special budget fund and the avoidance of the debt borrowing. The classical anti-cyclic policy did not achieve the rule for zero budget deficits in the frame of the business cycle, and did not lead to the retention or optimization of the public expenditures as part of the GDP. That is the reason why the fiscal imbalances occur, which leads to the development of special medium-term programs for fiscal consolidation. The pro-cyclic fiscal policy is moving even further away from the normative optimal fiscal policy. It deepens up the macroeconomic fluctuations during the economic cycle and the fiscal imbalances: serious deficits, high public debt, high interest rates.

The optimal fiscal policy is a normative concept that is derived from the good fiscal practice of some countries during the last 10-15 years. However, it can become a real policy under the conditions of economic growth and availability of political willingness for its implementation. During the period 2008-2011, the interest of politicians and economists was directed towards faster overcoming of the economic crisis. In many countries, this leads to the adoption of anti-cyclic packages with stimulating fiscal measures. However, their effectiveness was questioned because the debt financing of the budget deficits worsen off the fiscal condition of the countries and creates negative business expectations for their development. Therefore, many economists warned in advance about the absurdity of the expansionary fiscal policy based on borrowing debt.

Although there are some common threats, the economic crises occur and develop under certain conditions. During the crisis in 2008-2010, there is a decrease in the aggregate demand accompanied with huge structure misbalances: housing balloon and mortgage crisis, chronic budget deficits during the economic growth, high level of the government debt and high loan rates, serious deficits in the social funds. At the same time, the banks were in the position to obtain toxic or bad credits, which leads to banks going bankrupt with the potential danger of a chain reaction that reminds of the one from the Great Depression. The credit market was eroded because the lowering of the interest rate from the Central banks did not result in the credit expansion of the commercial banks. They were occupied with improving their banking liquidity, which is the reason why the monetary measures for stimulating the investments did not produce any result. These peculiarities in total create the specific nature of the crisis and accordingly, they demand a specific anti-crisis regulation in order to restore the economic activity. On that occasion, V. Tanzi wrote that: “the current crisis cannot be improved through governance of the aggregate demand and through injection of financial stimulus. This crisis is caused by huge structure misbalances in the current balances and some

sectors of the economy."[27] This requires that middle-term fiscal measures are adopted via which the fiscal balances can be restored and the consequent model for fiscal impact can be changed, meaning that a socially optimal fiscal policy is put into practice.

During the elaboration of the anti-crisis fiscal packages, most of the countries were faced with serious limitations. The first one of them, the reduction of the budget expenditures in order to lower down the public deficit and the debt financing, would deepen up the recession. Obviously, this option of the fiscal policy was not suitable. Secondly, according to the Keynesian anti-crisis scheme, the single tax cuts would ensure an increase in the available income and respectively in the private demand. The effect of this measure in the 2008-2010 economic crisis is insignificant because the households would direct the available incomes to paying off the mortgage and consumer loans instead of increasing their personal consumption. M. Feldstein shows that under normal conditions in the USA, the utmost propensity for consumption is 0.7, whereas the single tax cuts in the fiscal packages of the Obama government would give an effect of only 0.13 on the private consumption! [28] There were only two possible stimuli: tax credit on the investment for the private investments, which give effects, but lower up the incomes of the corporate tax. The second stimulus: the increase in the public expenditures leads to budget deficit and inevitably requires debt borrowing.

Many countries put into practice the deficit financing of the budget as a reliable remedy for overcoming the crisis. However, it increases the size of the public debt and the consecutive interest weights. In order to achieve higher effectiveness of the deficit financing of the budget, the governments set up priorities, which would result in the highest possible economic and social effect. For example, in the USA the investments in infrastructure, education, energy, health care and the support of the vulnerable groups in the society were defined as such. Indeed, in those fields, the budget multiplier has a higher magnitude and the stimulating effect is bigger. However, it is insufficient in order to increase the aggregate expenditures up to a level, where the economic activity can be encouraged. Considerable influence in this direction could have the increase in exports, but this is no more a question of fiscal policy, whereas it is a question of national competitiveness.

The conclusion from the numerous analyses is that the fiscal stimuli under the conditions of reduced quantity of the fiscal multiplication, budget deficit and high level of public debt (which are typical features for most of the developed countries during the examined period) would not increase the aggregate demand in sufficient degree in order to stimulate the economic activity.[29] J. Stiglitz recognizes

[27] *Tanzi, V.* The Economic Role of the State Before and After Current Crisis, www.iipf.org/speeches/Tanzi_2009.pdf

[28] *Feldstein, M.* Rethinking the Role of Fiscal Policy. NBER Working Paper 14684, Jan. 2009.

[29] Ibid.

this fact and highlights that without monetary measures the fiscal stimuli are insufficient in order to lead the economy out of the crisis.[30] However, the problem is that the developing countries enter into the crisis with low interest rates and that is the reason why the scope of their further reduction is limited. This is the reason why M. Feldstein draws the conclusion for rethinking the role of the fiscal policy as anti-crisis instrument. He points out that "the fiscal stimuli have to be redirected from increasing the public expenditure towards substantial decrease in the private and corporate taxes. There should be changes in the expenditure policy that require the limitation of the public debt growth if this strategy is to be adopted."[31]

Each government will try to compensate the initially anticipated decrease of in the public incomes with increase in the debt financing of the budget deficit, which will worsen off the balance: public debt - GDP. That is the reason why, the introduction of a limit to the public debt growth mixes the fiscal policy: on the one hand, tax reduction is being made, that stimulate the private consumption and investments and on the other hand, the public expenditures increase, but within a limited extend. According to M. Feldstein, this model of leading the fiscal policy limits the opportunities for deterioration of the fiscal misbalances during the economic crises and at the same time creates encouraging impulses on the private consumption and investments. Obviously, the private expenditures stimulate the increase in the aggregate demand rather than the public expenditures. If the governments follow the proposed policy for getting out of the crisis, they can improve the situation of their fiscal balances during the times of the growth.

Largely, "rethinking the fiscal policy", proposed by M. Feldstein, is within the framework of the discretion type of anti-crisis fiscal policy: precise analyses on the depth of the crisis, according to the changes of the separate aggregates; exact estimates on the size of the fiscal multiplier according to the separate expenditures programs and the elaboration of the fiscal mix (tax reductions plus limited increase of the public expenditures), which creates stimulating effects on the aggregate demand with delaying effect on the increase in the budget deficit and the public debt.

The fiscal alternative: reduce the public spending and budget deficits during the crisis

The conventional type of fiscal policy, i.e. the Keynesian anti-crisis fiscal regulation is based on the following postulates:

- reducing the deficit in times of crisis deepens the recession.
- reducing the public spending or increasing the tax is met with an opposition by the voters.

[30] *Stiglitz, J.* Financial Times, 17.10.2010 (Article also published in the newspaper "Dnevnik", 19.10.2010).

[31] *Feldstein, M.* Rethinking the Role of Fiscal Policy. NBER Working Paper 14684, Jan 2009.

●the governments are reluctant to accept the fiscal consolidation leading to the reduction of the budget deficit, because they fear that they will lose the next political elections.

As a result of the above mentioned regularities, A. Alesina emphasizes that "when the countries that postpone the bitter medicine of fiscal consolidation eventually implement the policy of fiscal contraction they may experience a recession together with mandatory political loses".[32] He developed an alternative to the conventional fiscal policy in times of crisis, which draws upon the analysis on the countries with successful fiscal consolidations. In support of his proposal, he tested the following three hypotheses:

1. Does the fiscal consolidation (mainly the significant reduction in the budget deficit) cause a recession, or contrary to the Keynesian belief, creates growth?

Reducing the budget deficit may be due to the stimulating effect of the supply and demand. The fiscal tightening creates expectations in the economic agents to avoid further fiscal contraction in the coming years. It maintains the consumption and the investments, hence contributing to the rapid exit from the crisis. The economic agents also monitor the changes in the interest rate. The lower fiscal consolidation creates confidence in them and avoids a potential bankruptcy due to inability to repay the debt obligations, the interest rate on the government bonds is much lower. This development is a positive signal to the private investors. Furthermore, the lower interest rate increases the value of the assets of the economic subjects, which creates new stimuli for their increase.

On the supply side, the encouraging effect of the shrinking budget deficit passes over the labor market and the individual labor supply, resulting from the increase in the taxes or the reduction of the expenses. If the income taxes are increasing, the workers increase their supply on the labor market, in order to preserve their wellbeing. At the same time, the retention or the reduction of the wages in the public sector decreases the pressure to increase the wages in the private sector, which creates additional incentives to expand the economic activity.

Based on an in-depth empirical analysis of 107 programs of fiscal consolidation over the past 20 years, Alesina and Ardagna revealed that for one year, the stimulating effect of this policy has amounted to 1.5% of GDP. For a period of three years of fiscal consolidation (which is the average lifetime of the programs in this field), the effect amounted to 4.5% GDP growth. In identifying the factors that have contributed to the positive result, Alesina points out that 70% are due to cuts in the spending to reduce the deficit. His evaluation is that "the fiscal consolidation can be accompanied without a possibility of recession and this is possibly happening when the consolidation occurs primarily through cuts in the spending".[33] In the end, Alesina reaches two conclusions that change the Keynesian understanding of the

[32] *Alesina, A.* Op. cit.
[33] Ibid.

fiscal consolidation programs.[34] In the end, Alesina reaches two conclusions that change the Keynesian understanding of the fiscal consolidation programs:[35]

First, the reduction of the budget deficit (i.e. the fiscal consolidation) generates economic growth instead of the expected deepening of the recession.

Second, the reduction of the budget deficit by cutting the budget spending creates a stronger stimulating economic effect than the tax increases.

2. The political consequences of the fiscal consolidation

What happens to the government engaged in fiscal consolidation programs? In search of the answer to this question Alesina, Carlos and Lecce analyze the political results of the fiscal consolidations in the OECD countries. They have found out that unlike the conventional Keynesian paradigm, the governments that have substantially reduced their budget deficit have neither lost popularity nor the next political elections. Moreover, the studies revealed that the governments that have accomplished successful consolidations by cutting the expenditures have increased their popularity. The explanation of this phenomenon is that the voters can see the positive effects of the increased GDP.[36] Other two authors, Brender and Drazen reveal that the governments that increase their budget deficit do not receive political premium during elections, i.e. reelection. The voters evaluate negatively the increase in the debt deficit of the public expenditures, which is accomplished by increasing the state debt, and punish the governments with their vote in the election.[37]

3. When do the governments adopt the fiscal consolidation programs and why they are often delayed?

Cutting the budget deficits and certain public expenses are the core of the programs of fiscal consolidation. Usually such programs are adopted when there are economic crises, a serious deterioration of fiscal balances and decisive governments with greater political support in the parliament. As a rule, the reforms start immediately after the elections. However, there are obstacles that delay the decision-making process about the fiscal consolidation and increase the public expenditures. The first obstacle is the counteraction of social groups that receive salaries, subsidies and pensions from the budget. To these could be added the lobbyists who seek rents from the public programs. These groups, in general demonstrate the Keynesian argument that the decline in public spending will further deepen the recession. Their powerful counteraction can block and delay the beginning of the fiscal consolidation programs.

---

[34] *Alesina, A., S. Ardagna*. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. Tax Policy and the Economy, Issue 24, 2010.

[35] *Alesina, A*. Op. cit.

[36] Ibid.

[37] *Brender, A., A. Drazen*. How The Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from Large Panel of Countries. AER, 2008, 98(5), p. 2203-20.

The political decision-making process on the fiscal consolidation is identified as a second barrier. The opposition parties, as a rule, oppose the fiscal consolidation programs or offer soft alternatives for their realization. After the political disputes, follow parliamentary debates and eventually voting that may delay the consolidation at least with a few months. The budget cuts in the social expenses are pointed out as the third reason for delay. It is true that the fiscal consolidation programs are often related to reforms of the social security system. Alesina, however, reveals that many of those reforms are ineffective, which is why tightening the social expenditures will not seriously worsen the situation of the vulnerable groups. He makes an interesting comparison between the social program in the Nordic and Mediterranean countries. In the first group, the social programs are quite effective since the social transfers significantly reduce the poverty level. The second group of countries (Italy, Greece, Spain, and Portugal) has lower spending on social transfers, but also achieves a minimum reduction in the household poverty. For this reason, it is assumed that the reduction of some ineffective costs of the social programs will not lead to greater social losses.

After testing the above three hypotheses, A. Alesina synthesized the possible anti-crisis scenarios that the governments can implement in their fiscal policy or program of fiscal consolidation:[38]

a) increase in the public expenditures through increasing the deficit, i.e. the Keynesian recipe for exit from the crisis;

b) selective increase in the tax (especially on the income of the wealthy), in order to control the size of the deficit and increase the budget expenditures. The stimulating effect on the economic activity is expected in respect to the expenses. The reduced amount of the fiscal multiplier makes this option ineffective;

c) increase the taxes and cut the expenditures, in order to achieve the desired amount of the budget deficit. This is a conservative type of fiscal policy, that is improving the fiscal balances, but it does not create stimuli to the economic activity and slows down the recovery from the crisis;

d) maintain the taxes (even if reduced) to stimulate the economic activity and to reduce the expenditures, which is allowing to control the amount of the deficit and the debt borrowing. This option guarantees the effective exit from the economic crisis. It is an alternative to the Keynesian anti-crisis fiscal policy, because it detains the budget deficit and limits the debt borrowing. At the same time, the fiscal responsibility of the government for the deficit and the debt create trust and positive expectations in the economic subjects, which stimulates the private consumption and investments.

A new model of conducting an anti-cyclical fiscal policy is emerging from the latest analysis. With the advent of the crisis, the tax revenues fall, the rule of a balance budget or 2% budget deficit does not allow a significant increase in the public expenditures and debt financing. There is no guarantee for a monetary

[38] *Alesina, A.* Op. cit.

support because the Central Bank pursues to keep the inflation at a low level. Then the following possibilities remain to maintain the aggregate demand:

●First, the action of the automatic stabilizers;

●Second, rising the public investments, which can be achieved by debt financing (for instance, the golden rule in the UK) or by means of the stabilization fund, which the governments should create. Provisions in the fund are made from the larger tax revenues during the upswing, the rising prices of export goods or with revenues from the privatization of state enterprises;

●Third, increasing the private investments and the private consumption, this is what the Central Bank is trying to achieve by gradually reducing the interest rates. Corporate investment decisions or citizens` decisions to obtain long-term capital assets (houses, cars, financial assets, shares, etc.), however, depend not only on the interest rate, but also on the stable long-term growth horizon. If the companies assess the consumer or investment demand for stable over the next couple of years, they would invest in times of crisis. Then the cost of capital increase and acquisition of new assets is lower. If the citizens were secure in their jobs and incomes in the next few years, they would take mortgages to buy house and leasing loans for durable goods. If the foreign investors believe that, the government conducts a credible and transparent fiscal policy and that they will not increase the taxes in the next years (to repay the interests on loans), they would put their investments in those countries.

The new model of fiscal consolidation in times of crisis is part of leading an optimal fiscal policy. It allows the economy to enter in the recovery phase with limited fiscal imbalances, which allows part of the growing revenues in time of economic boom to accumulate in the special stabilization fund. It is this fund and not the debt financing that becomes a source of financing the budget deficit in the next crisis, which creates conditions for a permanent decrease in the amount of the public debt and its fiscal burdens. Thus, the normative model of optimal fiscal policy within the business cycle would be realized.

*

The empirical analysis and evidences are always an argument for the accuracy of one or another model of fiscal policy. In the period of 2010-2011, when the debt problems in the Eurozone slowed down the recovery of the European economies, there were quite a few comments and suggestions for a faster exit from the crisis. John Stiglitz, wrote that “only cutting spending will not solve the problems of the European countries. It is more likely that cutting the spending will only accelerate the economic downturn.”[39] This thesis is supported by the Keynesian oriented economists, for whom the solution to exit the crisis are the measures of common fiscal and monetary expansion. In the EU they are even

[39] www.investor.bg, 16.01.2012

debating that after the Fiscal Stability Pact it is necessary to adopt a growth pact, i.e. a combination of fiscal austerity with measures to achieve economic growth. How to achieve this magical combination? The propositions are: pouring liquidity into the banks, the reduction of the interest rate and the increase in public spending! The first two measures were implemented in the US and Europe, but the expenditure increase is associated with the increase in the tax rates and the debt financing of the budgets. In other words, the fiscal incentive measures are not appropriate because they increase the debt burden and inflation. This gives rise to the argument that in a short period of time, the monetary measures are not enough to ensure a prompt exit from the crisis. Obviously, the Keynesian-oriented economists and politicians have to accept the fact that after many years of debt "intoxication", a period of detoxification and overcoming of the fiscal imbalances is inevitable. Every attempt to exit quickly the recession by emitting a new debt only postpones the surgical intervention to remove the tumor "live and well-being in a condition of indebtedness" created by Keynes, elaborated by the politicians and supported by the myopia of the electorate. This is why, the perception of "optimal fiscal policy", although not giving rapid effects as the Keynesian policies to encourage the aggregate demand, traces the slow, but sure path to sustainable and stable development of the economy and growing social welfare.

10.V.2012

Доц. д-р Богомил Манов*

ВЪЗПРОИЗВОДСТВО НА ЧОВЕКА И НАСЕЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРИ СЪВРЕМЕННАТА ФИНАНСОВО-ИКОНОМИЧЕСКА КРИЗА

Изяснени са същността, спецификата и динамиката на условията и факторите, които влияят върху възпроизводството както на отделния индивид, така и на цялото на населението в България и в Европейския съюз. Изследването е конкретизирано за сегашната финансово-икономическа криза. Анализите и оценките в него показват, че и при запазване на финансова стабилност страната ни има възможност да подобри финансовия потенциал за инвестиране в икономически растеж, при това без особени рискове.

JEL: J01; J08

Възпроизводството на човека и населението в условията на съвременната финансово-икономическа криза изисква изясняване на същността, спецификата и проявлението им в сегашните условия.

Първо, възпроизводството по своята същност е финансиране на задоволяването на потребностите на човека за неговото нормално развитие. Във връзка с тази своя фундаментална функция то има различни характеристики и специфично съдържание. Негова изходна основа са научнообоснованите физиологични изисквания за живота на човека. В тях се отразява влиянието на различни фактори - икономически, социални, религиозни, климатични и т.н., които взаимодействат помежду си, значимостта и динамиката им налага чести корекции във вече приетото като норма равнище на задоволявани потребности. Специфична роля и влияние върху това равнище имат и политическите фактори. Те се поддават на прогнози и оценки и колкото са по-точни, толкова по-точно може да се определи очакваното равнище на задоволени потребности. Същевременно върху задоволяването на потребностите осезаемо влияние оказва равнището на инфлацията, съответно на дефлацията в икономиката. Картината от фактори и взаимодействие между тях няма да бъде реалистична, ако тя не се конкретизира към съответното състояние на икономическо развитие – нормално, рецесия, депресия или криза. Налага се изводът, че след като потребностите са динамична величина, то и тяхното задоволяване трябва да има динамичен характер.

Второ, съвременната характеристика на финансово-икономическата криза включва редица особености. Тя възниква, функционира и се развива при "борба" и противопоставяне на две официални "колективни" валути – долара и еврото, които са и резервни валути. Те изпитват влиянието на страни с изпреварващ икономически растеж (Китай, Бразилия, Русия, Индия и Южна Африка) и с намерение да въведат валута, която да им противостои.

* УНСС, катедра "Финанси", manov_b@abv.bg

Това ще бъде трета колективна валута със световно значение, която ще промени коренно сегашната икономическа ситуация в света. Тя също ще се стреми да стане резервна валута. Посочените държави са натрупали голям финансово-икономически потенциал, с който страните, имащи за колективна валута долара и еврото, са принудени да се съобразяват. България също ще трябва да се съобразява с този факт и да лавира между използващите долара, еврото и новата колективна валута, която се очаква да се появи. Причината за това е очевидна – страната ни не е фактор с осезаемо влияние върху световното икономическо развитие. Член е на ЕС, но не и на Еврозоната. Има интереси да развива равноправни и взаимно изгодни търговски взаимоотношение както със страните от Европа и със САЩ, така и с всички останали държави. В това отношение е в сила правилото да се търсят взаимно изгодни съвместни решения, без да се робува на принципи и поведение, несъвместими с политическите и икономическите интереси на страната. В същото време е необходимо да се отчитат поетите досега задължения и договорености към всички държави.

Трето, съвременната издръжка на живота като основа за възпроизводството на човека и населението се формира в условията на текущата финансово-икономическата криза. Кризата влияе върху издръжката на живота и я предопределя главно не като необходима, а като "фактическа". Това дава отражение върху параметрите и динамиката на потреблението, което приема характеристиките на недостатъчно и отрицателно. В условията на криза с приоритет се поставя въпросът за оцеляване на отделния индивид и на цялото население, особено в държава с малък икономически потенциал. Реакцията на човека и на населението при тези условия е негативна. Това води до промяна в параметрите на кризата, като увеличава нейното времетраене и задържа за по-продължителен период следващата я рецесия. Тези процеси имат за резултат негативни тенденции във финансово-кредитната система, в инвестиционната дейност и в крайна сметка в потреблението на отделния човек и на населението. Потреблението се формира само или главно с неизбежно необходимото (това, без което не може при издръжката на живота). Издръжката на живота по принцип и особено при съвременната финансово-икономическа криза е необходимо, дори неизбежно, да се синхронизира с параметрите и развитието на останалите системи на обществото и държавата. Това изисква да не се робува на приоритети на другите системи за нейна сметка, ограничавайки нейните параметри под жизнения минимум, под който живеят над 20% от българското населението и значителна част от хората в ЕС.

Четвърто, България изпитва най-силно влиянието на кризата в сравнение с другите страни-членки на Европейския съюз не само като най-слабо развита финансово-икономически държава, но и по отношение на параметрите и динамиката на издръжката на живота.

Пето, основният резултат от въздействието на кризата върху издръжката на живота е увеличаваща се бедност при по-голяма част от населението, задъл-

бочаващи се проблеми пред финансовата система, небалансирано икономическо развитие, висока безработица и ниска производителност на труда. За България това е характерно поради силната приоритетност на пътната инфраструктура и финансовата стабилност за сметка на издръжката на живота.

Шесто, кризата формира негативни количествени и качествени изменения и тенденции на издръжката на живота и бедността в България и в ЕС. Те намират израз (според данните от таблицата по-нататък) в: минимален икономически растеж на база БВП на човек от населението малко над 1% само за 9 страни; Великобритания и България задържат динамиката на едно и също равнище; останалите страни имат негативна динамика; за България е характерно преодоляване на занижаването на икономическия растеж, но е засилена тенденцията към спадане на фактическото индивидуално потребление на човек от населението (ФИП) и нарастване на бедността с негативни последствия за заетостта и икономиката - сега и в перспектива.

Издръжката на живота на отделните индивиди или групи в обществото на практика се обуславя от разходите за задоволяване на техните потребности за възпроизводство, на които кореспондира увеличаващо се несъответствие от необходими разходи. Потребностите и разходите са динамични величини с положително или негативно влияние върху възпроизводството на човека. Тази им динамика има както вертикално (във времето), така и хоризонтално измерение – за определени етапи, по отделни населени места, региони, области, държави и общности.

Освен количествена мярка (чрез разходите) издръжката на живота за възпроизводство дава важна информация за качеството на живота. Чрез нея се съди за резултатите от цялостната социално-икономическа политика на държавата.

Най-рисково е оцеляването на социалнослабите и бедните. Социалносправедливото разпределение и преразпределение на доходите и адекватното на него потребление са алтернативата за ефективно възпроизводство на човека и населението. Реализирането му е в непосредствена функционална зависимост от величината на създадения БВП и степента на балансираното му разпределение и преразпределение.

На практика издръжката на живота за възпроизводство на човека и населението се формира чрез стойността на една зададена базисна потребителска кошница към предварително избран статистически обоснован период. Изключително важен момент при изграждането на тази кошница е изборът на стоките и услугите и на техните количествени параметри през началната (базисна) година, защото по-честите текущи промени в тях ще генерират неточни резултати и ще доведат до недостатъчно обосновани изводи. По-нататък така формираната издръжка на живота трябва да се съпостави с реалните доходи и разходи на домакинствата. Това предполага да се избере показател, който преодолява влиянието на инфлацията и отчита това на дефлацията.

Изборът на показател е важен момент за правилно остойностяване на адекватна на възпроизводството на човека и населението потребителска

кошница. На практика имаме избор между различни индекси, с които се измерва инфлацията, като по-важните от тях са: хармонизиран индекс на потребителските цени (ХИПЦ); индекс на потребителските цени (ИПЦ); индекс на цените на малката по състав кошница (ИЦМК); индекс на цените на производител от промишлеността и индекс на цените на вноса и износа.

ХИПЦ и ИПЦ измерват общото относително изменение в равнището на цените на стоките и услугите, използвани от домакинствата за крайно потребление. Те изразяват единствено чистата ценова промяна, т.е. изменението в цените през текущия и базисния период, и не измерват стойността на живота. ХИПЦ е по-подходящ показател от ИПЦ, защото се изчислява на базата на методология, която е хармонизирана по отделни страни. Той е основен измерител на ценовата стабилност в Еврозоната. Чрез него се отчитат разликите в националните методи и по този начин националният ИПЦ се привежда на сравнима основа. И двата индекса се изчисляват на основата на една и съща потребителска кошница, но се прилагат различни тегла, което също дава основание за предпочитанието на ХИПЦ. Различието в теглата е по две направления:

първо, използват се различни източници на тегла – при ХИПЦ това са националните сметки, а при ИПЦ - данните от Наблюдението на домакинските бюджети;

второ, различни са периодите, които се използват за източници на тегла – при ХИПЦ година *t* се изчислява с тегла от година (*t*-3), а при националния ИПЦ - с тегла от година (*t*-1). В първия случай се работи с тегла отпреди 3 години, а във втория - с тегла от предходната година. Затова по-прецизно и целесъобразно е при изчисляване на инфлацията да се използва ХИПЦ.

Друг важен индекс на цените е ИЦМК.[1] Той се състои от 100 на брой социалнополезни и жизненонеобходими стоки и услуги, които са от съществено значение за биологичното и социалното съществуване, възпроизводството и оцеляването на отделния човек и на домакинство със сравнително ниски доходи. Извадката се прави за най-нискодоходните 20% лица и домакинства. Този индекс се използва за анализ на бедността при официално регистрираната инфлация в страната.

За извършване на международни сравнения на доходите и разходите на домакинствата и БВП на човек от населението е за предпочитане да се прилага показателят стандарт на покупателната способност[2] (СПС), а не паритет на покупателна способност. Чрез него се елиминират ценовите различия между отделните държави и се дава възможност с един СПС да се закупи еднакво количество стоки и услуги във всички държави, участващи в сравнението.

Основните показатели, които отразяват пряко състоянието на потреблението на отделния индивид са БВП и фактическо индивидуално потреб-

[1] НСИ. Индекс на цените на малката по състав кошница (методология). С., 2011, www.nsi.bg

[2] НСИ. БВП на човек от населението в ЕС, измерено в стандарти на покупателна способност. С., 2011, с. 6, www.nsi.bg

ление на човек от населението (ФИП). За 2010 г. страната с най-голямо фактическо потребление на човек, изразено в СПС, е Люксембург – 50% над средното равнище, следвана от Великобритания - 21%, Германия - 17%, Холандия и Австрия – 16%, Дания и Швеция – 14%, Франция - 13% и др. В същото време БВП над средното за ЕС равнище на човек за същата година е 71% за Люксембург, само 12% за Великобритания, 18% за Германия, 33% за Холандия, 26% за Австрия, 27 и 23% съответно за Дания и Швеция и 8% за Франция. За периода 2008 – 2010 г. с относително най-значително намаление на ФИП са Ирландия и трите балтийски републики. И по двата показателя България заема последното място сред страните-членки на ЕС.

Таблица

Страни	БВП на човек			ФИП на човек			Тенденции ФИП	Тенденции БВП
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2010 г.	2008 г.
Люксембург	279	266	271	151	153	150	0.993	0.971
Холандия	134	132	133	119	118	116	0.974	0.992
Ирландия	133	128	128	109	103	102	0.995	0.982
Дания	125	123	127	114	113	114	1.000	1.016
Австрия	124	125	126	113	115	116	1.026	1.016
Швеция	124	119	123	115	115	114	0.991	0.991
Белгия	116	118	119	108	109	110	1.018	1.025
Германия	116	116	118	113	116	117	1.035	1.017
Финландия	119	115	115	110	110	111	1.009	0.996
Великобритания	112	111	112	124	121	121	0.975	1.000
Франция	107	108	108	111	113	113	1.110	1.009
Италия	104	104	101	103	103	102	0.990	0.971
Испания	104	103	100	99	95	95	0.959	0.961
Кипър	99	100	99	108	101	103	0.953	1.000
Гърция	92	94	90	104	104	101	0.971	0.978
Словения	91	87	85	82	82	80	0.975	0.934
Малта	79	82	83	81	85	83	1.024	1.050
Португалия	78	80	80	83	84	84	1.012	1.025
Чехия	81	82	80	69	72	71	1.028	0.987
Словакия	73	73	74	70	72	71	1.014	1.013
Унгария	64	65	65	62	62	60	0.967	1.015
Естония	69	64	64	64	58	57	0.890	0.927
Полша	56	61	63	61	64	66	1.081	1.125
Литва	61	55	57	70	63	61	0.871	0.934
Латвия	56	51	51	59	50	50	0.840	0.910
Румъния	47	47	46	49	46	45	0.918	0.978
България	*44*	*44*	*44*	*45*	*43*	*42*	0.933	1.000

Източник. www.nsi.bg

При международните сравнения на физическия обем ФИП често е предпочитаният показател, защото той не се влияе от организацията за

предоставяне на важни услуги, каквито са здравните, която би могла да се различава значително в отделните страни[3].

От таблицата се получава представа освен за БВП и за ФИП на човек от населението на сравнима основа в СПС (ЕС-27=100). За периода 2010 – 2008 г. данните показват тенденции към: слабо увеличение на ФИП (над 1% за 10 страни); задържане на същото равнище само за Дания; слабо намаление (над 0.900%) за по-голямата част от държавите; по-голямо намаление (под 0.900%) за Латвия, Литва и Естония. България е сред страните със слабо намаление (0.933%).

Данните за годините на финансово-икономическата криза са показателни за неефективно икономическо развитие и възпроизводство на човека и населението в България през този период и за неспособността да се изведе страната от непрестижното последно място, което тя заема в Европейския съюз. Доходите и условията на живот за страните-членки можем да проследим чрез ежегодно предоставяните данни по хармонизираната методика за доходите.[4] Тя включва два основни показателя – праг на "в-риск-от-бедност" и ниво на "в-риск-от-бедност". Вторият показател по-нататък се детайлизира по определени признаци: възраст и пол, статус на активност, в т.ч и за работещите, и разпределение около прага на "в риск от бедност".

Прагът на "в-риск-от-бедност" е поставен на 60% от националния среден (медианен) еквивалентен разполагаем доход. Известен е още и като линия на бедност, която в България за 2009 г. е била средномесечно 295 лв. При този размер на линията на бедност под прага на бедност са живеели 1 564 800 лица, което представлява 20.7% от населението в страната. България попада сред държавите с най-висок относителен дял на бедност в ЕС заедно с Латвия – 21.3%, Румъния – 21.1%, Гърция – 20.1%, Литва – 20.2% и Испания 20.7%.[5]

Нивото на "в-риск-от-бедност" по пол и избрани възрастови групи дава информация за процента на лицата от общото население с еквивалентен разполагаем доход, който е по-нисък от прага на "в-риск-от бедност". То е диференцирано за съответните възрастови или полови подгрупи. В България 28.3% от населението разполагат с под 70% от средния национален еквивалентен разполагаем доход, докато за ЕС те са 24.2%. Единствената страна от ЕС с по-висок относителен дял на бедните по този показател е Латвия – 29.3%, а с най-ниска стойност е Чехия – 15.5%, което е с около десет процентни пункта по-ниско от средното за Съюза.[6]

---

[3] http://www.nsi.bg/EPDOCS/ECP_GDP-PPP_2010.pdf

[4] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/methodology

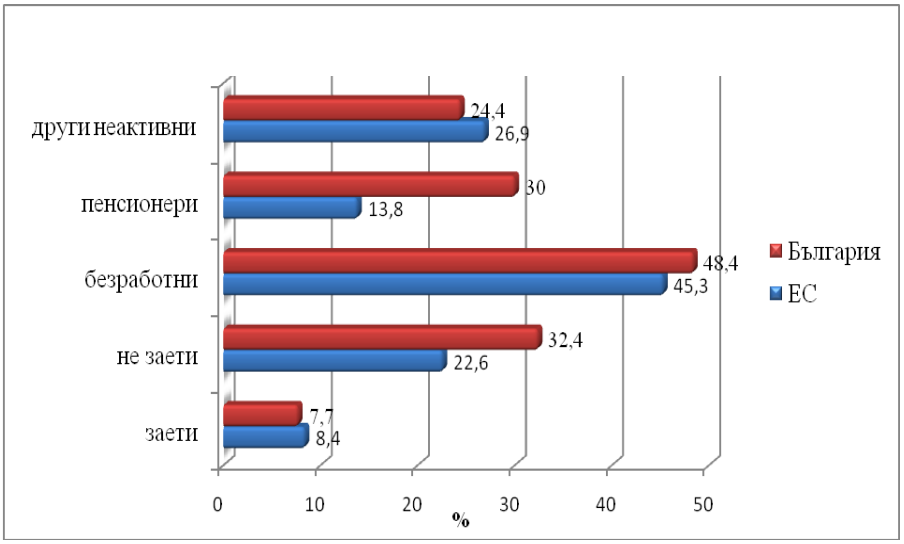
[5] Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012 - 2030 г.), с. 57.

[6] Eurostat. Dispersion around the at-risk-of-poverty threshold.

Особено рискова група за изпадане в състояние на бедност са безработните лица. Статистическите данни потвърждават тази констатация. Те дават информация в различни разрези, но най-често изследванията се правят по следните признаци: заети, незаети лица, безработни, пенсионери и други неактивни лица. Най-силно засегнатите групи от населението са тези на пенсионерите, незаетите и безработните лица (вж. фиг.1).

Фигура 1

Относителен дял на бедността по икономическа заетост за 2010 г.



Източник. Eurostat. At-risk-of poverty rate by most frequent activity status.

За измерване неравенството в разпределението на доходите използваме отношението S80/S20.[7]

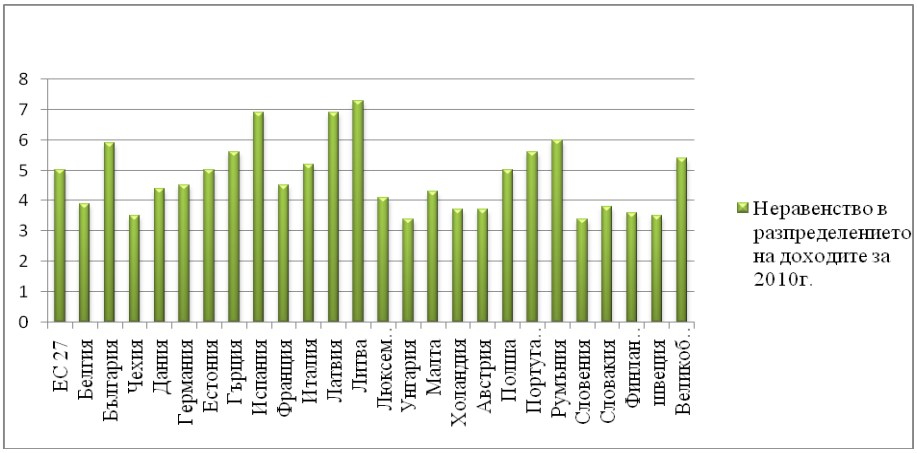
В България разликата между богатите и бедните е 5.9 пъти при средно 5.0 пъти за ЕС (вж. фиг. 2).

Най-голяма е разликата между дохода при отношението 20% богати и 20% бедни при домакинствата в Литва – 7.3 пъти, Испания – 6.9 пъти, Латвия – 6.9 пъти и Румъния - 6 пъти. Най-малкото неравенство в доходите между тези групи в домакинствата е в Унгария – 3.4 пъти, следвана от Словения – 3.4 пъти, Швеция – 3.5 пъти, Чехия – 3.5 пъти.

[7] Това е отношението на сумата на еквивалентните разполагаеми доходи, получавани от 20-те процента от населението на страната, които имат най-висок разполагаем доход (горен квинтилен интервал) към тази на 20-те процента, получаващи най-нисък разполагаем доход (най-нисък квинтилен интервал).

Фигура 2

Неравенство в разпределението на доходите за 2010 г.

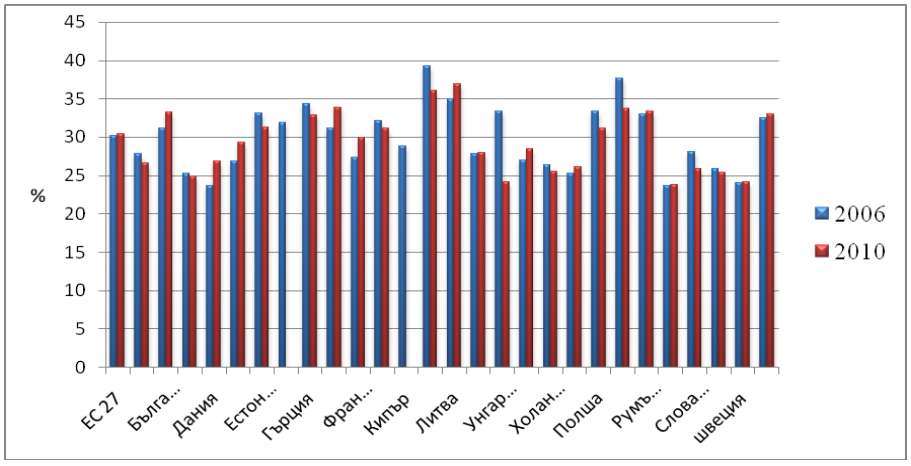


Източник. Eurostat. Inequality of income distribution.

Неравенство на разпределението на доходите можем да измерим и с коефициента на Джини (фиг. 3). Прави впечатление, че за периода 2006 - 2010 г. той има намаляваща тенденция - от 35.3% през 2006 г. до 33.2% през 2010 г. За ЕС този процент варира от 30.2 за 2006 г. до 30.4 за 2010 г.

Фигура 3

Коефициент на Джини за страните в ЕС



Източник. Eurostat. Gini coefficient.

Анализът на диференциацията на доходите и бедността дава основание да се препоръча премахване на плоския данък и въвеждане на диференцирано подоходно облагане. По този начин ще се намали диференциацията в получаваните доходи от труд, а с това и равнището на бедност сред най-бедните работещи. За тях е целесъобразно да се въведе необлагаем минимум. По този начин негативните последствия от кризата ще бъдат понесени по-леко от отделните групи от населението. Сериозни резерви съществуват и по отношение на преразпределителния механизъм в две посоки: първо, увеличение на държавната квота в БВП (за 2012 г. е планирана в размер на 36.6%), която е под средната за ЕС[8] за същата година; второ, насочване на иззетите средства към създаване на заетост и главно към сферите - носители на технически прогрес, в т.ч и към образователния сектор.

Във връзка с възпроизводството на човека и населението в България при съвременната финансово-икономическа криза се очертават две основни характеристики: първо, осъществява се в условията на нарастваща бедност; второ, това става в най-бедната страна-членка на ЕС. За преодоляване на негативните тенденции се налага преоценка на икономическата и социалната политика сега и в близка перспектива. Някои аспекти и направления в тази насока изискват определени неотложни промени. Политиката по принцип е синхронизация на елементите на дадена система и това е неотменимо изискване за икономиката, обществото, населението и социалната сфера. При тази синхронизация могат и възникват приоритети в развитието на отделни елементи на системата –технологични, структурни, възпроизводствени и др., които имат определени граници. Те не трябва да се нарушават, защото това ще доведе до нарушаване на необходимите параметри на другите елементи на системата. Така ще възникват негативни тенденции за развитието на цялата социално-икономическа система на страната. Следователно приоритетите не могат да се развиват над необходимото за всички елементи на системата. При недостиг на средства обективно се възприема забавено развитие на цялата система, вкл. и за приоритетните елементи. В условията на финансово-икономическата криза е нарушено съотношението между инфраструктурна система и финансовата стабилност и възпроизводството на човека и населението. Недостатъчното и некачествено възпроизводството поражда не само ниско жизнено равнище, но и предопределя в недалечна перспектива слабоквалифицирани кадри. Преодоляването на тази негативна тенденция изисква синхронизация на финансовата стабилност и инфраструктурната система със системите за възпроизводство на човека и населението, образователната и технологичната система, които са основа на икономиката на знанието и решаващ фактор за ефективно развитие и предпоставка за измъкване от “капана” последно място в ЕС.

[8] European Commission, Public finances in EMU – 2011. Commission services' Spring 2011 Economic Forecast.

След 2010 г. (2011 и юни 2012 г.) продължава негативното влияние на финансово-икономическата криза върху възпроизводството на човека и населението както в България, така и в ЕС. Запазва се основното рисково отношение финансова стабилност - нарастваща безработица, намаляващ икономически растеж, ограничаване на потреблението и висок относителен дял на населението с жизнено равнище, основано на бедност. По-важните параметрични характеристики са следните: *първо*, финансовата стабилност е провокирана от намаляващ финансов потенциал и резерв; *второ*, безработицата се движи над 10% и гравитира към 12 - 13%, като тя е относително висока за младото поколение и за завършващите висше образование - над 25%; *трето*, икономическият растеж пада под 2 - 1.5% (някои анализатори в ЕС дори предвиждат икономически ръст от 0.5%); *четвърто*, наблюдава се задържане и намаляване на потреблението. В неговата структура висок относителен дял заемат разходите за храна, а нисък - тези за повече знание; *пето*, бедността силно провокира трудовата и социално-обществената активност. Немалка част от трайно безработните – повече от 50 хил. обезверени, не се регистрират като безработни.

Какви са възможностите за намаляване на негативните тенденции? Преди всичко, позитивна е позицията и дейността по отношение на: финансовата стабилност; приоритетното развитие на пътната и други инфраструктури; тяхното интензивно развитие. Приоритетното развитие по принцип и конкретно в тези направления обаче икономически, социално, финансово и перспективно е свързано с другите области на обществения живот, които могат да повлияят негативно върху тяхното развитие. Такива са: възпроизводството на човека и населението; потреблението като реализация на това възпроизводство и условията за бъдеща финансова стабилност; науката като важен фактор за по-ефективно развитие на икономиката; културата като условие за по-обогатено и смислено развитие на човека общо и като трудов фактор; образованието като фундамент на знанието и т.н.

Какви са изискванията и условията за намаляване на съществуващите недостатъци и противоречия? Първо, разкриване необходимите параметри на структурата на социално-икономическата система; второ, обосноваване на приоритетното развитие на отделни нейни подсистеми; трето, формиране на долните граници за развитие на другите подсистеми; четвърто, формиране и обосноваване на съотношението на приоритетност.

Следователно обективно е необходимо да се спазват условията и изискванията за балансирано, непротиворечиво развитие на обществено-икономическата и социалната системи на даден етап. Политиката, практиката и стратегията за намаляване на негативното влияние на финансово-икономическата криза върху икономическото и социалното развитие на ЕС и България и възпроизводството на човека като основополагаща цел на обществото в крайна сметка се очертават в следните направления:

Първо, формира се тенденция към намаляване на противоречията и напрежението в отношението финансова стабилност-бедност-възпроизводство

на човека и населението. За първи път през последните години се "размразява" задържането на пенсиите и заплатите в няколко направления: предвижда се тяхното увеличение; разработват се системи за обвързването им с резултатите от производството, икономиката и финансовата стабилност; препоръчват се мерки за съкращаване на разходите чрез намаляване числеността на заетите; разработват се варианти и модели за повишаване на възрастта за пенсиониране, но плавно, с 4 месеца на година; възприема се строг контрол за преодоляване на нереалната инвалидност; увеличава се срокът за придобиване право на пенсиониране; разработват се варианти за подобряване на пенсионното осигуряване чрез отпадане на максималната граница от 2000 лв. от заплатата и дохода, върху които се правят осигурителните вноски; обсъжда се въпросът за моделите на допълнителното задължително и доброволно пенсионно осигуряване; работи се сериозно по инвестиционния потенциал на фондовете на тези видове пенсионно осигуряване и неговото пазарно използване и реализация; сребърният фонд също е подложен на остра дискусия във връзка с пазарното му използване и реализация; засилва се контролът върху фактически получаваните заплати и други доходи с цел увеличаване обхвата за финансиране на пенсионното и социалното осигуряване, което е в основата на възпроизводството на човека и населението.

Второ, в сравнение с другите страни-членки на ЕС у нас безработицата, заболяванията, трудовите злополуки, броят на празничните дни и отсъствието от работа надвишават средните стойности. Това трайно задържа България на непрестижното 27 място. Безработицата надхвърля 12% при под 10% за ЕС; трудовите злополуки превишават средното за общността равнище; празничните дни са най-много, а заболяванията водят до загуба на работни дни, от една страна, и изискват допълнително финансиране, от друга. Прави се опит за засилване на контрола върху недобросъвестното увеличаване на безработицата, заболяванията, трудовите злополуки и др., но ефективността от неговата приложимост е все още недостатъчна. Резултатите от използването на европейските фондове са слаби. Добре се развива практиката за заплащане стажуването на млади хора и специалисти от собственици и ръководители на стопански и други обекти. Така се съдейства за намаляване на безработицата сред младите специалисти, вкл. и завършилите висше образование, която е все още значителна – между 20 и 25%. Сериозно негативно влияние оказва напускането на страната от способни млади специалисти. Основната причина за това са ниските им възнаграждения, сравнени с тези в ЕС.

Трето, обикновено обективното оправдание за негативното влияние на посочените фактори е, че няма пари, поради което се акцентира върху икономията на разходи, а не върху източниците на приходи. Така се навлиза в трайно противоречие, чието разрешаване изисква разкриване диалектиката между единството и противоречието разходи – приходи, или обратно. За да има разход, трябва да има приход и това трябва да стане приоритет в поли-

тиката и практиката, т.е. да съществува финансова стабилност при възпроизводство на човека и населението. Основно направление за разрешаване на посоченото противоречие е инвестирането в икономически растеж. В това отношение е нужно да се "разкрепости" задържането на дълга – държавен, частен и корпоративен, на ниво 20 - 25% при 80 - 85% за ЕС, защото, когато се задържа на неефективно равнище, дългът вместо положителен фактор за инвестиране в производството, икономиката и възпроизводството става отрицателен. Същото се отнася и за бюджетния дефицит, стопиран на равнище, значително под 3% от БВП, вместо да се използва възможността за поплътно приближаване до този процент. По такъв начин се задържа растежът на БВП, който зависи от търсенето – вътрешно (частно, държавно, инвестиционно) и външно, както и икономическият растеж и инвестирането във възпроизводството на човека като фактор за растежа. Намаляващото търсене става условие за слабо потребление, което пък ограничава разширяването на производството и инвестициите, защото в крайна сметка потреблението е реализация на производството на стоки и услуги и ако то се свива, производството не може да се разширява и да осигурява финансова стабилност и ефективно възпроизводство на човека и населението.

Четвърто, проблемите на финансовата стабилност и потреблението на човека като фактор за неговото възпроизводство се дискутират и интерпретират от много специалисти в областта на икономиката, финансите, философията, социологията и т.н. Най-впечатляващи и актуални са публикациите на чл.-кор. проф.Иван Ангелов,[9] който, общо взето, обобщава съвременните проблеми в тези области. Ние споделяме в основни линии неговите аналитични оценки, препоръки и насоки за преодоляване на съвременното противоречие между финансово-икономическата криза, финансовата стабилност и потреблението като фактори за възпроизводството на човека и населението в ЕС и в България.

Най-важните оценки, изводи, мерки и препоръки за намаляване на негативното влияние на кризата са следните: оценка за предшестващите големи световни кризи за олевяване, особено на интелигенцията; сегашната криза "...не доведе до такива резултати";[10] "пребивавайки във властта, левите партии в Източна Европа бяха преки или косвени съучастници в престъпната реставрация на бандитския капитализъм";[11] "Партията на европейските социалисти (ПЕС) не трябва да пропуска своя исторически шанс да покаже на европейските граждани, а и на човечеството пътя на по-хуманно общество и да очертае неговите главни характеристики";[12] "мирен или военен изход от настоящата икономическа криза"[13] с оценка, че използваните тогава мерки на

[9] *Анелов, И.* Алтернативна икономическа стратегия и политика на ПЕС. - Дума, 6 март 2012.
[10] Пак там.
[11] Пак там.
[12] Пак там.
[13] Пак там.

президента Рузвелт за излизане от кризата не са сработили и изход е била Втората световна война. Според проф. Ангелов приложените мерки за мирно излизане от сегашната кризата на САЩ, Европа и Япония не дават убедителни резултати.[14] "Растежът на БВП, използван като основен и силно опростен критерий за излизане от кризата, е много груб и ненадежден измерител на прогреса и благосъстоянието на народите."[15] Проследявайки растежа на БВП, той установява, че в САЩ през предкризисната година той е 3.8%, през кризисната 2009 г. – 3.5%, през 2010 г. нараства с 3%, през 2011 г. спада на 1.6%, а за 2012 г. се прогнозира 1.3%. В предкризисните години БВП в ЕС расте средногодишно с 2.5 – 3.2%, увеличава се с 4.3% през кризисната 2009 г., с 2.0% през 2010 г. и 1.5% през 2011 г. В началото на 2008 г. безработицата е 6.7%, а в края на 2011 г. достига 9.9%. При сегашната дългова криза и брутална рестриктивна политика Европа е изправена пред десетилетие на икономическа стангация, висока безработица, намаляващи реални доходи и нарастваща социална поляризация.[16]

Споделяме и предложените 37 конкретни и актуални мерки за облекчаване на последствията от кризата,[17] обобщени в три по-конкретни задачи: първо, насърчаване потреблението на бедните и средните слоеве, които купуват главно произвеждани у нас стоки и услуги; второ, европеизиране на данъчната система за справедливо данъчно бреме; трето, увеличаване на инвестициите за инфраструктура, както и за високотехнологични и експортно-ориентирани производства и по-ефективно използване на Структурните фондове на ЕС.

Водещите приоритети, които се поставят с изграждането на бюджета в България и ЕС са: създаване на нормални условия за развитие на икономиката, финансите, социалната инфраструктура и възпроизводството на човека и населението; ресурсно подсигуряване на това развитие; ефективно използване на всички разполагаеми ресурси.

Посочените фактори и условия са елементи на системата обществено-икономическо и социално развитие – бюджет. Когато се разкрият факторите на взаимното влияние, техните параметри и тенденции на развитие, когато се обосноват научно и се приложат като политика, тогава се реализира балансирано развитие. Когато бюджетът отрази количествено и качествено посоченото взаимно влияние, той придобива съдържание на балансиран бюджет. Ако обаче са налице смущения и отклонения в раз-витието на отделни или повече елементи, то те провокират нормалното изпълнение на бюджета и изискват корекции в него. При трайно и значително отклонение възниква криза в изпълнението на бюджета и настъпват смуще-ния в

[14] *Ангелов, И*. Цит. съч.
[15] Пак там.
[16] Пак там.
[17] *Ангелов, И*. В. "Дума", 20 януари 2012.

обществено-икономическото и социалното развитие, в т.ч. и във възпроизводството на човека и населението и във финансовата стабилност. В това отношение има основание оценката на проф. Иван Ангелов, че балансиран бюджет в криза е груба грешка.[18]

Всяка криза нарушава развитието на елементите на системата бюджет и естествено прави невъзможно неговото нормално съставяне. Това изисква пребалансиране на бюджета или ако се изготвя нов, той трябва да вземе предвид влиянието на финансово-икономическата криза. Необходимо е да се отчете: кои са елементите; техните параметри на изменение; позитивни или негативни са промените; върху кои елементи на системата бюджет тези параметри; колко и как да се отрази това влияние, без да се преминава границата на обективно необходимото изменение на засегнатите елементи. Това е особено важно за възпроизводството на човека общо и особено като трудов субект, защото се отразява на неговото сегашно или бъдещо въздействие върху ефективността на икономиката.

Следователно балансирането на бюджетите може и трябва да се извършва за даден период или динамично в зависимост от развитието на икономиката, обществото, състоянието на финансовата стабилност и възпроизводството на човека и населението като фактор, основа и смисъл на човешкото развитие изобщо.

Европейският съюз също извършва дейности на по-широка основа в условията на финансово-икономическата криза. В областта на обществено-икономическото развитие БВП се възприема като основен фактор за финансова стабилност и възпроизводство общо и за човека и населението. Към него се съизмерват икономическият растеж в ЕС и стабилността и ролята на еврото в условията на кризата, както и неговото бъдеще. Правят се анализи и се следи системно положението на еврото в съотношение с долара и валутите на други държави с висок потенциал и развити международни пазарни отношения. Предвидени са регулиращи показатели с решаващо значение за развитието и финансовата стабилност на ЕС и неговите 27 държави-членки. За измерване на финансовата стабилност се възприема показателят относителен дял на държавния дълг в БВП – той не трябва да надхвърля 60%, като се отчита и частният, и средният публичен дълг (за януари 2012 г. те са съответно 82.5% от БВП за ЕС и 15.2% за България.

За нашата страна този процент се обвързва положително с финансовата стабилност, но ограничава инвестиционния потенциал и икономическия растеж. Последният се оценява на около и над 2%, но ЕС предупреждава, че може да падне и до 0.5%. Това се отразява негативно върху безработицата, работната заплата, пенсиите, социалните разходи, като ориентира възпроизводството на човека и населението към минималните граници на неговото

[18] *Ангелов, И*. Дума, 12 април 2012.

финансиране и намалява участието на трудовия фактор в развитието на икономиката и икономическия растеж.

ЕС определя граници и по отношение на бюджетния дефицит – 3% от БВП, за да не се допусне криза във финансовия потенциал на държавата, както и за да се поддържа некризисно развитие в икономиката, финансите и особено във финансирането на социалната и на другите инфраструктури. В България бюджетният дефицит се поддържа под тези 3% с оглед финансовата стабилност, но се смята, че може да се доближи до тях и да се подобри финансовия потенциал по отношение на приходите и разходите за 2012, 2013 и следващите години в условията на продължаващата финансово-икономическа криза. В сравнение с 2011 г. през 2012 г. този потенциал нараства за приходите с 1.059%, като разходите формират бюджетно салдо от 1 556 725.3 лв. Следователно увеличението на бюджетния дефицит до 3% има своето икономическо и социално основание.

Анализите и оценките показват, че и при запазване на финансова стабилност България има възможност да подобри финансовия потенциал за инвестиране в икономически растеж и социално развитие без особени рискове при продължаващата финансово-икономическа криза и да излезе от непрестижното последно 27 място в Европейския съюз.

8.V.2012 г.

Associate Professor Bogomil Manov, PhD

REPRODUCTION OF THE INDIVIDUAL AND THE POPULATION IN BULGARIA AND IN THE EUROPEAN UNION UNDER THE CONTEMPORARY FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS

The article clarifies the essence, the specifics and the dynamics of conditions and factors that influence the reproduction of the individual and the population as a whole in Bulgaria and in the European Union. The study is specified for the current financial and economic crisis. The analyzes and assessments in the study show that Bulgaria has the possibility to improve the financial potential for investments in economic growth and that this objective can be reached without encountering major risks.

JEL: J01; J08

The reproduction of the individual and the population under the financial and economic crisis requires clarification of their essence, dynamics and specifics at the contemporary stage.

Firstly, Reproduction in its essence is inherent funding of the individual's needs for normal development. In view of this fundamental function, it has different characteristics and specific content: its starting points are the scientifically grounded physiological requirements for the human life; it reflects the influence of religious, climatic, traditional – consumer and other interrelated factors. Their significance and dynamics require frequent modifications of the level of satisfied needs. The political factors also play a specific role and influence this level. They can be forecasted and estimated and the more precise they are, the more exactly the level of satisfied needs could be determined. The level of inflation, respectively deflation in economy also have an impact on the satisfied needs. The picture of factors and their interactions would not be realistic, if it is not referred to a specific state of economic development – normal, recession, depression or crisis. In conclusion, as the needs are dynamic values, the nature of their satisfaction is also dynamic.

Secondly, the contemporary financial and economic crisis is characterized by several features: it arises, operates and develops under the conditions of "struggle" and dichotomy of two official "collective" currencies – USD and Euro, being also reserve currencies; the two currencies suffer the influence of countries with outrunning economic growth (China, Brazil, Russia, India, South Africa) intending to create a currency to oppose them. It is going to be a third collective currency of global significance, to change radically the current economic situation all over the world. It is also intending to become a reserve currency. The above countries have accumulated great economic and financial potential and the countries having as collective currency the US Dollar and Euro are forced to comply with it. Bulgaria should also "conform" to this fact and to maneuver among the countries, using the US Dollar, Euro and the new collective currency, which is expected to appear. The reason thereto is obvious – our country is not a factor with major influence on the global economic development. It is a member of EU, but not of the Eurozone. It is interested in developing equal and mutually beneficial trade relation with the European countries, the USA and with all the other countries. Therefore mutually

beneficial joint decisions should be searched without "vassalage" towards experienced and suffered principles and behavior, which are inconsistent with the political and economic interests of the country. Meanwhile the commitments and arrangements with all countries, that have been made must be observed.

In the third place, the current cost of living as a basis for the reproduction of the individual and the population is generated under the financial and economic crisis. The crisis influences the cost of living, predetermining it in general not as a necessary one, but as "actual". It reflects on the parameters and the dynamics of consumption, being characterized as insufficient and negative. Under the crisis conditions the question of the survival of the individual and of the entire population, especially of a country with a low economic potential is considered with priority. Under these conditions the reaction of the individual and the entire population is negative. It results in changes in the parameters of the crisis, increasing its duration and retention of the forthcoming recession for a longer period of time. Negative trends occur and are developing in the financial-credit system, in the sphere of loans, investments, and finally in the consumption of the individual and of the population. Consumption is generated only and mainly with the primary necessities (the sine qua non for cost of living). It is necessary and even inevitable to "synchronize" the cost of living in general (and especially in today's financial and economic crisis) with the parameters and the development of other systems of society and the state. For these reasons it is necessary not to be enslaved to the priorities of other systems at its account, limiting its parameters under the subsistence level– the level, beneath which live more than 20% of the population of Bulgaria and a significant share of the EU population.

Fourth, our country "suffers" the impact of the financial and economic crisis compared to the other countries of the European Union not only because it is in the last place in financial and economic terms, but also in regard to the parameters and dynamics of the cost of living.

Fifth, the main result of the impact of the financial and economic crisis on the cost of living is stable poverty of most of the population, growing problems in the financial system, unbalanced economic growth, high unemployment and low labor productivity. In Bulgaria this is typical due to the high priority of road infrastructure and financial stability at the expense of the cost of living.

Sixth, the crisis results in negative quantitative and qualitative changes and trends in the cost of living and poverty in Bulgaria and the European Union. They are characterized(according to the data in the table below) by: a minimum growth based on GDP per capita of less than 1% only for 9 countries; Britain and Bulgaria retain the dynamics at the same level; the rest of the countries "suffer" negative dynamics; for Bulgaria it is typical to overcome the reduction in economic growth. But the trend of decreasing the actual individual consumption per capita (FIP) is reinforced and the increase in poverty, with negative consequences for employment and the economy, now and in the future.

The cost of living of individuals and groups in the society is practically determined by the costs for satisfying their needs for reproduction. The needs for

reproduction are facing growing discrepancy with the necessary expenses. The needs and expenses are dynamic values with positive or negative impact on human reproduction. This dynamics of them has vertical (temporal) as well as horizontal dimension – for certain stages, by separate towns and villages, regions, countries, states and communities.

Besides the quantitative measure (through costs), the cost of living for reproduction gives important information about the quality of life. Based on it can be evaluated the performance of the overall social and economic policy of the state.

The survival of the poor and the individuals in need is of the highest risk. Socially equitable distribution and redistribution of income and adequate consumption are the alternative for effective reproduction of the individual and the population. Its implementation is functionally dependent on the magnitude of reached GDP and the level of its balanced distribution and redistribution.

In practice, the cost of living for the reproduction of the human population is determined by the value of a specified underlying consumer's basket as of a pre-selected statistically justified period. Crucial moment in the construction of the shopping cart is to determine the quantity and the structure of consumption in the initial (baseline) year because frequent current changes will produce inaccurate results and lead to insufficiently justified conclusions. To further determine the cost of living the actual income and expenditure of households should be taken into account. This suggests to choose an indicator that overcomes the impact of inflation and deflation.

The choice of an indicator is an important time for proper valuation of the consumer basket, adequate to the reproduction of the individual and the population. In practice, we have a choice between different indices, which measure inflation, where as the most important of them are: harmonized index of consumer prices, consumer price index, price index Small Basket, index of industrial producer prices and price index of imports and exports.

The harmonized index of consumer prices (HICP) and the consumer price index (CPI) measure the relative change in the overall level of prices of goods and services used by households for final consumption. They express only the "pure price change", i.e. the change in prices in the current and in the base period and do not measure the value of life. HICP is more appropriate than CPI because it is calculated based on the methodology that is harmonized by individual countries. It is a key measure of price stability in the Euro zone. It takes into account the differences in national methods and thus the national CPI is brought on a comparable basis. Both indices are calculated based on the same consumer basket, but different weights are applied, which also gives rise to a preference towards the HICP. The difference in weights appears in two directions:

firstly, different sources of weights are used - for HICP source for the weights are the national accounts, while the sources for CPI weights are the data from the Survey on the budgets of households;

secondly, the different periods that are used as sources of weights - in HICP during year t calculations are made with weights of year *t-3*), while the in national

CPI value for year t is calculated based on weights from year *t-1*). In the first case weights are used from 3 years ago, and in the second- weight from the previous year. Therefore it is more accurate and appropriate to use HICP for calculating inflation.

Another price index is Small Basket (PISB).[1] It consists of 100 socially useful and vital goods and services, being essential to the biological and social existence and survival and reproduction of individuals and households with relatively low incomes. The sample is made for the lowest income 20% individuals and households. This index is used to analyze poverty at the officially registered inflation in the country.

For international comparisons of income and household expenditure and GDP per capita it is preferable to use the indicator of purchasing power standards (PPS),[2] rather than purchasing power parity. It helps eliminate price differences between countries and allows a "one PPS" to buy the same amount of goods and services in all countries participating in the comparison.

The main indicators which directly reflect the status of individual consumption and GDP are actual individual consumption per capita (AIC). In 2010 the country with the highest actual consumption per person, expressed in PPS is Luxembourg - 50% above average, followed by the UK - 21%, Germany - 17%, the Netherlands and Austria - 16%, Denmark and Sweden - 14%, France 13% and more. At the same time, GDP per capita above the average for the European Union for the same year was 71% for Luxembourg, only 12% for the UK, 18% in Germany, 33% in the Netherlands and 26% in Austria, 27% and 23% in Denmark and Sweden and 8% in France. For the period 2008 - 2010 with a relatively significant reduction in AIC are Ireland and the three Baltic states. Unfortunately, Bulgaria counts last-place among the EU Member States on both ratios.

In international comparisons of physical volume, AIC is often preferred indicator because it is not affected by the organization of procurement with vital services such as healthcare, which could vary significantly across countries[3]. The Table gives an overview on AIC and GDP per capita on a comparable basis in PPS (EU27 = 100). The data in the table for the period 2010 - 2008 show the following trends: slight increase in FIP (over 1% for 10 countries); retaining the same level only for Denmark, a slight decrease (over 0.900%) for the majority of countries, greater reduction (less than 0.900%) for Latvia, Lithuania and Estonia. Bulgaria is among the countries with a slight decrease (0.933%).

The figures for these years of financial and economic crisis are indicative about the ineffective economic development and reproduction of the human population in recent years and the inability to lead the country out of the non prestigious final place, the country is in the EU.

---

[1] National Statistics Institute (NSI). Price index if the small basket (Methodology). Sofia, 2011, www.nsi.bg

[2] NSI. GDP per capita in EU, measured is purchasing power standards. Sofia, 2011, p. 6, www.nsi.bg

[3] http://www.nsi.bg/EPDOCS/ECP_GDP-PPP_2010.pdf

Table

Countries	GDP per capita			AIC* per capita			Tendencies AIC	Tendencies GDP
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2010	2008
Luxembourg	279	266	271	151	153	150	0.993	0.971
Netherlands	134	132	133	119	118	116	0.974	0.992
Ireland	133	128	128	109	103	102	0.995	0.982
Denmark	125	123	127	114	113	114	1.000	1.016
Austria	124	125	126	113	115	116	1.026	1.016
Sweden	124	119	123	115	115	114	0.991	0.991
Belgium	116	118	119	108	109	110	1.018	1.025
Germany	116	116	118	113	116	117	1.035	1.017
Finland	119	115	115	110	110	111	1.009	0.996
Great Britain	112	111	112	124	121	121	0.975	1.000
France	107	108	108	111	113	113	1.110	1.009
Italy	104	104	101	103	103	102	0.990	0.971
Spain	104	103	100	99	95	95	0.959	0.961
Cyprus	99	100	99	108	101	103	0.953	1.000
Greece	92	94	90	104	104	101	0.971	0.978
Slovenia	91	87	85	82	82	80	0.975	0.934
Malta	79	82	83	81	85	83	1.024	1.050
Portugal	78	80	80	83	84	84	1.012	1.025
Czech Republic	81	82	80	69	72	71	1.028	0.987
Slovak Republic	73	73	74	70	72	71	1.014	1.013
Hungary	64	65	65	62	62	60	0.967	1.015
Estonia	69	64	64	64	58	57	0.890	0.927
Poland	56	61	63	61	64	66	1.081	1.125
Lithuania	61	55	57	70	63	61	0.871	0.934
Latvia	56	51	51	59	50	50	0.840	0.910
Romania	47	47	46	49	46	45	0.918	0.978
Bulgaria	*44*	*44*	*44*	*45*	*43*	*42*	0.933	1.000

* AIC - Actual Individual Consumption

Source. www.nsi.bg

Income and living conditions of the EU Member States can be traced through the annually provided data on a harmonized income methodology.[4] It includes two key indicators - threshold of "at-risk-of-poverty" level and of "at-risk-of-poverty" level. Index level "at-risk-of-poverty" is further defined in detail by the following features: age, sex, activity status, incl. for employees and distribution around the threshold "at risk of poverty."

Threshold "at-risk-of-poverty". Threshold at-risk-of-poverty rate is set at 60% of the national average (median) equivalent disposable income. Threshold "at-risk-of-poverty". Threshold at-risk-of-poverty rate is set at 60% of the national average (median) equivalent disposable income. Known also as poverty line. Poverty line in Bulgaria for 2009 monthly average was 295 BGN. At this rate of poverty line below the poverty have lived 1 564 800 individuals, representing 20.7% of the population. Bulgaria is among the

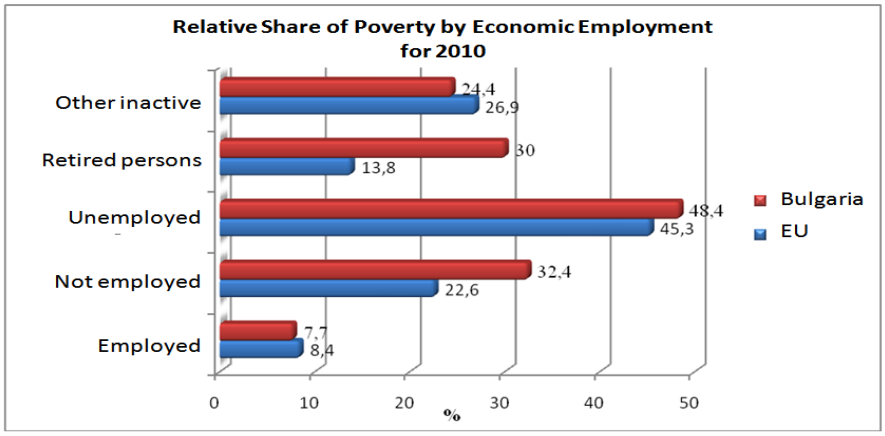
[4] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/methodology

countries with the highest percentage of poverty in the EU, together with Latvia - 21.3%, Romania - 21.1%, Greece - 20.1%, Lithuania - 20.2% and Spain 20.7%.[5]

Level "at-risk-of-poverty"', by gender and selected age groups. This indicator gives the percentage of general population and a differentiation by age and sex, for the total population or in the respective age or gender subgroup, with equivalent disposable income, which is lower than the threshold of "at-risk-of poverty." In Bulgaria 28.3% of the population has an income below 70% of the national median equivalent disposable income. For the EU, this indicator is 24.2%. The only EU country with the higher share of poor people on this indicator in Latvia - 29.3%. The lowest value of this index is the Czech Republic - 15.5%, which is about ten percentage points lower than the EU average.[6]

Specific risk groups to fall in poverty are the unemployed. Statistics confirm this finding. They provide information on different aspects, but most studies are made for the following features: employed, not employed, unemployed, retired and other inactive. Most affected population groups reflected in the data of Figure 1 are the pensioners, not employed and the unemployed.

Figure 1



Source. Eurostat. At-risk-of poverty rate by most frequent activity status.

In order to be able to measure the disparity of income we are using the S80/S20 ratio.[7]

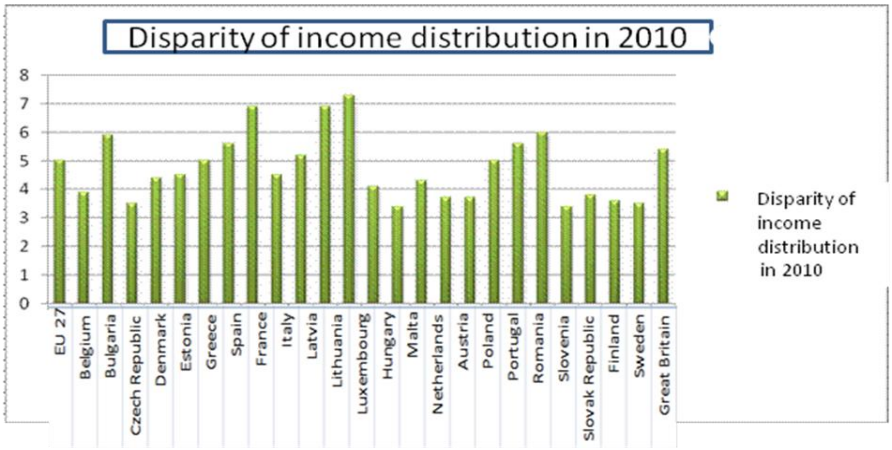
In Bulgaria, the gap between the rich and the poor according to the data in Figure 2 is 5.9 times, while the EU average is 5.0 times.

[5] Updated national strategy for the demographic development of population of Republic of Bulgaria (2012 - 2030), p. 57.

[6] Eurostat. Dispersion around the at-risk-of-poverty threshold

[7] It is the ratio of the sum of the equivalent disposable income received by the 20 percent of the population who have the highest disposable income (top quintile interval) to that of the 20 percent who received the lowest disposable income (the quintile lower level).

Figure 2



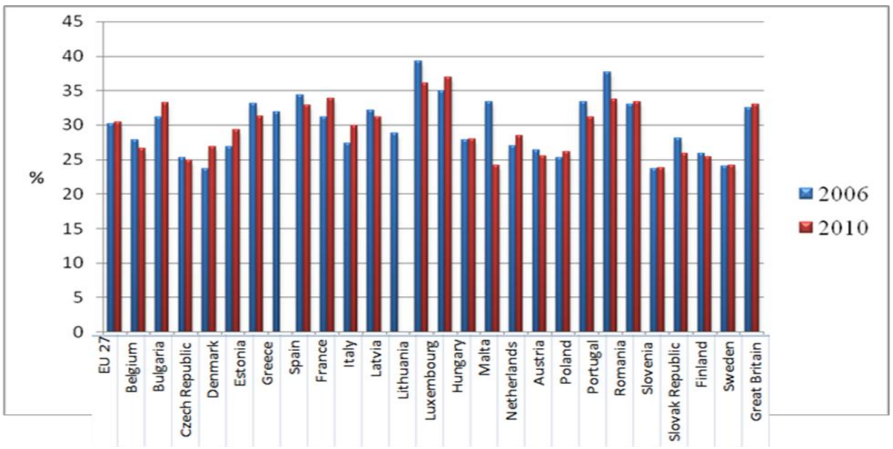
Source. Eurostat. Inequality of income distribution.

The largest difference in the relationship between income of the rich 20% and the poor 20% households is in Lithuania - 7.3 times, Spain - 6.9 times, Latvia - 6.9 times and Romania - 6 times. The lowest income inequality among these groups of households is in Hungary - 3.4 times, Slovenia - 3.4 times, Sweden - 3.5 times, Czech Republic - 3.5 times.

Inequality of income distribution can be also measured by using the Gini coefficient (Figure 3).

Figure 3

Gini Ratio for EU Countries



Source. Eurostat. Gini Coefficient.

Notably, in the period from 2006 to 2010, it has declining trend - from 35.3% in 2006 down to 33.2% in 2010. For the EU, its rates are ranging from 30.2% for 2006 to 30.4% for 2010.

The analysis of income and poverty differentiation justifies a recommendation to remove the flat tax and to introduce differentiated taxation. This will reduce the differentiation of their income from labor, and thus the level of poverty among the working poor. For them, it is appropriate to introduce the non-taxable minimum threshold. Thus the negative consequences of the crisis will be borne more easily by individual groups. Serious Reserves exist also through the allocation mechanism in two directions - one is in increase of the state quota GDP (for 2012 is planned at the rate of 36.6%), which is below the average for the EU planned[8] for the same year and the other - in shaping the seized funds towards generating of employment and fields to the spheres, which bear the technical progress, inclusive the education sector.

Issues related to the reproduction of the individual and the population in Bulgaria in today's financial and economic crisis two main trends are outlined: first, it is implemented under the conditions of increasing poverty; second, it happens in the poorest EU Member state. Overcoming of the negative trends requires reassessment of economic and social policy now and in the near future. Some aspects and trends in this area require certain immediate changes. Policy in general is a synchronization of the elements of a system and it is an irrevocable requirement for the economy, society, population and social sphere; In this synchronization priority requirements can occur for the development of the individual components of the system - construction, technological, structural, reproduction etc, having certain limits. They should not be violated, because it would result in disturbing the necessary parameters of the other elements of the system. Otherwise negative trends arise in their development and in the entire socio-economic system of the country. Therefore, priorities cannot grow beyond what is necessary for all elements of the system. If there are insufficient resources for the necessary parameters for development, reduced development of the whole system is perceived, including priority elements. In the reality of the financial and economic crisis the development proportion between the infrastructure and financial system stability and the reproduction of population is disturbed; The retention of human reproduction gives rise not only to low standard of living but it determines in the near term unqualified human resources. The elimination of this negative trend requires synchronization of the financial stability and of the infrastructure system with the systems of human reproduction, the educational and technological systems, which are the basis of knowledge; which are crucial for effective development and which are prerequisites for the release from the "trap" of being in the last place in the EU.

[8] European Commission. Public finances in EMU – 2011. Commission services ' Spring 2011 Economic Forecast.

The period after 2010 (2011 and June 2012) continues the negative impact of the financial and economic crisis on the reproduction of the individual and of the population in Bulgaria and the EU. The main risky proportions are preserved: financial stability - rising unemployment, slower economic growth, reduced consumption and high percentage of population with poverty-based living standard. The most important parameter characteristics are: *First*, the financial stability was prompted by declining financial potential, and reserve. *Second*, unemployment runs over 10% and gravitates to 12-13% with young people's and post-graduates' unemployment forming the "center of gravity" with more than 25%. *Third*, economic growth falls below 2 to 1.5% and EU warns of 0.5% rate. *Fourth*, retention and consumption reduction, as a fundamental condition for economic and social advancement, accompanied by a high percentage of food costs and limited costs for acquisition of knowledge. *Fifth*, poverty provokes labor, social and public activity. A large part of the long-term unemployed (more than 50 thousands) are disillusioned and have not registered themselves as unemployed.

What are the options for reducing the negative trends? Positive roles are playing the positions and activity towards: financial stability; priority development of roads and other infrastructure is also necessary; their intensive development is also necessary. The priority development in general and in these areas is economically, socially, financially and in perspective related to the other areas of community development, which could provoke a negative influence on their development. These are: the reproduction of the individual and of the population; consumption as a realization of the reproduction of the individual and of the population and the conditions for future financial stability; science as an opportunity to reveal the objective possibilities for more effective development; culture, as a condition for a richer and more meaningful development of individual in general and as well as a labor factor; education, as a foundation of knowledge and more.

Which are the requirements and the conditions for reduction of the existing shortcomings and contradictions? First, to detect the parameters of the socio-economic system structure. Second, justification of priority development of its specific subsystems and the parameters of this development. Third, delimitation of the objective conditions for the remaining subsystems development, under which they begin negative development. Fourth, identification and substantiation of the ratio of priority development.

Therefore, it is objectively necessary to comply with the conditions and requirements for balanced, consistent development of the socio-economic and social systems at a given stage of development. Policies, practices and strategies towards reduction of the financial and economic crisis genitive impact on the economic and social development of the EU and Bulgaria and on the reproduction of the individual as a fundamental objective of the society eventually emerge in the following areas:

First, a trend is formed towards reduction of the contradiction and of the tension in the relationship financial stability - poverty – reproduction of the

individual and of the population. For the first time in recent years the detention of pensions and wages is being “defrosted in several directions: their increase is intended; systems are developed for their tying to the results of the production, the economy and the financial stability. Measures and methods are recommended to lower costs by staff reduction. Options and models are developed for increase of the retirement age, mainly smoothly with 4 months per year. Strict control is implemented to overcome the false disability. The period for gaining eligibility to retire is increased. Options are developed to improve the pension insurance through removing the maximum limit of 2000 BGN, within which contributions from the wages and income are made. The issue of additional compulsory and voluntary pension insurance models is being seriously discussed. Serious discussions on the investment potential of the funds of these types of pension insurance and its market usage and sale. The silver Fund is also subject to a vigorous discussion about its market use and implementation. Strengthened control over the actually received salaries and other income as a factor for funding the pension and social security, the real factor for the reproduction of the individual and the population.

Second, unemployment, illness, accidents, holidays, absenteeism, etc as sources of increasing the financial and investment potential of production and the economy are increasing more than in the EU and this fact continuously keeps Bulgaria on the non-prestigious 27th place. Unemployment exceeds 12% whereas it is under 10% for the EU. Labor accidents exceed the EU average; highest number of bank holidays in the whole EU and diseases result in loss of working days on one hand and require additional funding on the other hand. An attempt is made to strengthen the control over the unscrupulous rising of unemployment, illness, labor accidents, etc., but the effectiveness of its application is still insufficient. The results of utilizing EU funds are still insufficient. The employment and internship programs for young people and specialists, which are hired by owners and managers of commercial and other entities, are now developing well. This helps reduce unemployment among young specialists including higher education graduates, which gravitates to 20-25%. Very serious negative impact is the young professionals, which are leaving the country. The underlying reasons in this respect are the lower wages than the EU wages.

Third, the negative effect of the a.m. factors to the priority of financial stability and insufficient funding of the reproduction of the individual and of the population is typically excused with funding shortages and this is the reason why the focus goes to cost savings rather than to revenue sources and this is how a “vicious circle” of long-term discrepancy is fallen into. The solution of the issue requires: detection of the dialectics between unity and contradiction - "expenses - income" or vice versa. In order to have expenses in place, there must be incomes - and this should become a priority in policy and practice - financial stability – reproduction of the individual and of the population. A key direction for resolving that conflict is the investment for economic growth. In this regard, the debt (public, private and corporate) should be "liberated", currently detained at the level of 20 to

25% compared to 80-85% in the EU, because at the current state, as debt is kept at an ineffective level, it becomes a negative factor instead of a positive factor for the investment in production, the economy and the reproduction. The same goes for the deficit stopped at well below 3 percent of GDP, instead of using the EU 3% limit; f) thus GDP growth is detained and it depends on demand - internal (private, public, investment) and external, this way economic growth is restrained as well as the investment in the reproduction of the individual, which is a factor for the economic growth. The decreasing demand becomes factor for reduced consumption, which in turn limits the expansion of production and investment, because ultimately consumption is realization of the produced goods and if it is shrinking, production cannot be expanded and cannot finance stability and effective reproduction of the individual and of the population.

Fourth, discussions, interpretations and publications are created over the covered issues of financial stability and human consumption as a factor for human reproduction by many experts in the field of economics, finance, philosophers, sociologists and others. Most impressive and up-to-date are the publications of Prof. Corresponding member Ivan Angelov.[9] He basically summarizes current problems in these areas. We share his overall analytical assessments, recommendations and guidelines for dealing with contemporary conflict between modern financial economic crisis, financial stability and consumption, as factors in the reproduction of the individual and the population in the EU and Bulgaria.

The main findings, conclusions, and recommendations for measures to reduce the negative impact of the crisis are: the assessment of the previous major global crises especially for the left shift of the intellectuals; the current crisis "... has not led to any results"[10]; "residing in power, the Left parties in Eastern Europe were directly or indirectly complicit in the crime restoration of bandit capitalism";[11] d)" Party of European Socialists (PES) should not miss their historical chance to show to European citizens and mankind the path towards a humane society and outline its main characteristics "[12]; "Peace or war out of this economic crisis"[13], with an assessment that the measures for going out of the crisis used at that time by President Roosevelt did not work out and the exit was World War II. According to Ivan Angelov the measures for peaceful exit of the current crisis of the U.S., Europe and Japan do not give conclusive results"[14]; g) "GDP growth, used as a core, strong and simple criteria for exit from the crisis is very rude and unreliable measure of progress and prosperity of nations"[15]; In his assessment of GDP

[9] *Angelov, I.* Alternative economic strategy and policy of PES. - "Duma" newspaper, March, 6th 2012.
[10] Ibid.
[11] Ibid.
[12] Ibid.
[13] Ibid.
[14] Ibid.
[15] Ibid.

growth in the pre-crisis year in the U.S. fell 3.8 percent in the crisis year 2009 and 3.5% in 2010 and increased by 3% in 2011 falling to 1.6%, and for 2012 predicted to 1.3 percent; h) EU GDP grew on annual average 2.5 to 3.2% in the pre-crisis years, grew by 4.3 percent in the crisis year 2009, 2.0% in 2010, and 1.5% in 2011, and the unemployment rate was 6.7% in early 2008, after 9.9% in 2011; k) in the current debt crisis and brutal restrictive policy Europe faces a decade of economic stagnation, high unemployment, declining real incomes and increasing social polarization.[16]

We share as a whole the proposed 37 specific and actual measures to alleviate the effects of the crisis[17] summarized in three more specific tasks: firstly, encouragement of the consumption of the poor and middle class who buy mainly domestically produced products and services; secondly, europeanization of the tax system towards fairer tax burden; thirdly, increase in investment in infrastructure and high-tech and export-oriented industries and more effective use of EU Structural Funds.

The main priorities, fixed when setting up the budget in Bulgaria and the EU are: creating condition for sound development of the economy, finance, social infrastructure and reproduction of the individual and of the population; providing resources for this development; the effective use of all the available resources.

These factors and conditions are elements of the system of public-economic and social development - budget. When the factors for their mutual influence, their parameters and their trends are revealed and justified scientifically and implemented as policy, then balanced development is realized. When the budget reflects in qualitative and quantitative direction the above mutual influence, then it acquires the content of a balanced budget. However, if there are disturbances and abnormal development of individual or multiple items, they "provoke" the normal execution of the budget and require adjustments in it. In case of a permanent and significant departure a crisis arises in the budget performance and disturbances appear in the social-economic and social development, inclusive in the reproduction of the individual of the population and in the financial stability. In this regard there is a ground for the evaluation by Prof. Ivan Angelov that having a balanced budget during crisis is a bloomer.[18]

Every crisis distorts the development of the elements of the budget system and of course makes impossible its normal compiling and development to correspond to its elements. This requires re-balancing of the budget or if a new one is prepared it should reflect the impact of the financial and economic crisis. It should be taken into account which are the elements; their parameters; are changes positive or negative; which elements of the budget system are affected and the parameters of this impact; how much and how to reflect this influence

[16] *Angelov, I*. Op. cit.
[17] *Angelov, I.* "Duma" newspaper, 20 January 2012.
[18] *Angelov, I*. "Duma" newspaper, 12 April 2012.

without going beyond the boundary of the objective necessary amendments of the affected elements; this is generally essential for the reproduction of the individually and especially as a labor subject, because it affects its current or future effect over the efficiency of the economy.

Therefore, balancing of the budgets can and should be done in a given period or dynamically, in dependence of the development of the economy, society, the state of financial stability and the reproduction of the individual and of the society as a factor, base and the meaning of human development in general.

The European Union also operates on a broader basis in the conditions of financial - economic crisis. In the field of social economic development GDP is seen as a major factor for financial stability and reproduction in general and for the individual and the population. It is evaluated against EU economic growth and stability and against the role of the Euro in the terms of financial and economic crisis and its future is being discussed. Analyzes are carried out and its position is systematically followed in relation to the dollar and the currencies of other countries with high potential and development of their international market relations. Adjusting parameters have been provided, which are critical to the development and financial stability of the EU and its 27 Member States. It is perceived that financial stability is present if the indicator Share of public debt in GDP is not more than 60% (taking into account both the public and the average debt): for January 2012 their values were 82.5% of GDP in the EU and 15.2% in Bulgaria.

For Bulgaria this percentage is bound positively with financial stability, but limits the investment potential and economic growth, which is estimated at and over 2%, but EU warns that it could fall to 0.5%. This impacts negatively the unemployment, wages, pensions and social spending and orients the reproduction of the individual and the population towards the minimum limits of its funding and reduces the participation of the labor factor in the economic development and growth.

The EU also sets a deficit limit - 3% GDP to avoid a crisis in the financial potential of the state to maintain out-of-crisis development in the economy, in the finance and especially in the funding of social and other infrastructure. The budget deficit for Bulgaria is kept below the aforementioned 3% in view of the financial stability, but it is considered that it can be reached closer and thus improve its financial potential in regard to the revenue and expenditure for 2012 and 2013 and the following years in terms of the ongoing financial and economic crisis. In 2012 in comparison to 2011, this potential increases for the revenues with 1.059%, whereas the expenses form budgetary balance – 1 556 725.3 BGN. Therefore, an increase of the budget deficit to 3% has its economic and social grounds.

Analyzes and evaluations show that, even preserving its financial stability, Bulgaria is able to improve the financial potential for investment in economic growth and in social development, without major risks in the ongoing financial crisis and that it is able to emerge from the non-prestigious last 27th place in the EU

8.V.2012

Доц. д-р Теодор Седларски*

ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО УТВЪРЖДАВАНЕ НА СВОБОДНИЯ ПАЗАР В НОВАТА СТОПАНСКА ИСТОРИЯ

Разгледани са актуалните теории в рамките на т. нар. нова стопанска история (new economic history), обясняващи налагането на пазарния обществения ред в Западния свят след Ренесанса. Устройството на социалния порядък, базиран на безлична размяна и рационална пресметливост, отличаващ се от всеки друг в историята на човешките общества, има за предпоставка специфична конфигурация от условия в политическата, военната и светогледната сфери. Институционалните решения, формирали се в резултат от това, правят възможни съвременните равнища на производство, търговия и икономически растеж. Използван е обяснителен подход, синтезиращ на основата на общите елементи между тях алтернативните концепции за този процес в изследванията на А. Грайф, А. Ачемоглу и Дж. Робинсън, Д. Норт, Дж. Уолис и Б. Уайнгаст.[1]

JEL: B13; B16

Дефиниране на проблема в новата стопанска история

Защо пазарната икономика в съвременния й вид, характеризираща се с безлична (независима от идентичността на конкретните участници) размяна, възниква първо на Запад, макар близко- и далечноизточни общества да са имали процъфтяващи пазари столетия преди "възхода на Запада" (вж. McNeill, 1991 [1963]; North, Thomas, 1973; McMillan, 2002; Greif, 2005, p. 727; North, Wallis, Weingast, 2009, p. 240-250)? На този въпрос се опитват да отговорят редица разработки в областта на т.нар. *нова стопанска история* (*new economic history*), отличаваща се с използване новоинституционалния концептуален апарат. Тук често се прибягва до обяснения на основата на теорията на игрите, в които специални форми на пазарна организация (частни или публични институционални решения с малък обхват) се разглеждат

* Стопански факултет на СУ "Климент Охридски", катедра "Икономика", sedlarski@feb.uni-sofia.bg

[1] Associate Professor Teodor Sedlarski, Ph.D. INSTITUTIONAL STRENGTHENING OF THE FREE MARKET IN THE NEW ECONOMIC HISTORY. *Summary:* The article highlights the current theories in the New Economic History, explaining the market social order rules imposed in the Western World in the post Renaissance period. The social order structure, based on impersonal exchange and rational prudence, differing from any other order in the history of human societies, is derived from a specific set of political and military conditions and world view. The institutional decisions taken as a result thereof enable the contemporary levels of production, trade and economic growth. The applied explanatory approach integrates on the ground of their common features the alternative concepts of this process elaborated by A. Greif, A. Acemoglu and J. Robinson, D. North, J. Wallis and B. Weingast.

Разработката е резултат от Програмата за академичен обмен между СУ "Св. Климент Охридски" и Университета в Саарбрюкен, Германия. Авторът изказва специална благодарност на проф. Р. Рихтер, ръководител на Центъра по нова институционална икономика към Саарландския университет.

като механизми за контриране на неравномерно разпределената информация и преговорна сила. Те се базират на организиране на *колективно действие* (*collective action*) на индивидите и/или разрешаване на евтин достъп до информация за миналото поведение на всеки пазарен участник (Furubotn, Richter, 2010, p. xxiii-xxiv; Richter, 2011, p. 17-18). Интересът към възникването и историческото развитие (еволюция) на пазарите в специализираната литература се засилва през последните години, а като ранни примери за изследвания, които могат да бъдат причислени към новоинституционалната парадигма, се сочат работите на Авнър Грайф (вж. Greif, 1993) и Милгром, Норт и Уайнгаст (Milgrom, North, Weingast, 1990) (срв. с Furubotn, Richter, 2005, p. 338-339; Richter, 2011, p. 18).

Стопанскоисторическите изследвания в рамките на новата институционална икономика (new institutional economics) се различават съществено от попадналия под критиката на К. Попър в средата на XX век *историцизъм*. Тук не се търсят вечни закони, на които историческото развитие е подчинено в смисъла на немските историци-икономисти (стигнали погрешно според Попър до своите заключения чрез наблюдение на уникални, а не на универсални исторически процеси - срв. с Леонидов, 2000, с.23) или на Маркс.[2] Авторите-новоинституционалисти обаче смятат, че в историята се наблюдават повтарящи се функционални компоненти – като основните функции на размяната. В този смисъл могат да бъдат изведени проверяеми хипотези относно организационните механизми, лежащи в основата на съответните икономически институции (като пазара). Методологическият индивидуализъм продължава да бъде фундамент на анализа – изхожда се от определени допускания за индивидуалното поведение и институционалната среда, която влияе върху това поведение (условията на "съвършения пазар" са евристична отправна точка) (Furubotn, Richter, 2010, p. xxv-xxvi - срв. с North, Wallis, Weingast, 2009, p. 13).

Репутация и частно налагане на изпълнението

В посочения контекст описанието на Грайф на търговската мрежа на магрибите (еврейски търговци) през единадесетото столетие е добило междувременно широка популярност и е развито в по-късни студии (срв. с Greif, 2005). Авторът разкрива механизма на ефективен (при дадените условия на средата) социален (неформален) контрол (*private ordering*, в противовес на съдебен контрол - *court ordering*) над търговската дейност на основата на модела принципал - агент (за формално описание на модела вж. Aoki, 2001, p. 48-71). Принципали са магрибите търговци, а агенти – техните

[2] "Когато обществото е открило естествения закон, който определя неговото собствено развитие, дори тогава то не може нито да припокрие естествените фази на неговата еволюция, нито да ги изтрие от света чрез удара на перото. Но това, което то може да направи, е най-много да скъси и облекчи родилните мъки" (*Marx, K.* Das Kapital, Vol. 1, July 1867, цит. по Furubotn, Richter, 2010, p. xxv).

чуждестранни съдружници. Последните са отговорни за намирането на клиенти в своите страни, ескортирането на стоката по море, сключването на договорите с купувачите, организирането на плащането. Тъй като принципалите не могат да наблюдават дейността на агентите си, а сключването на формални договори с изчерпателни клаузи е на практика невъзможно поради многото неизвестни - не съществува и възможност за съдебно налагане на изпълнението на договореностите, институционалното решение е намерено в създаването на *социална мрежа*, която да осигурява надеждна информация относно репутацията на отделните агенти.[3] Ако някой от тях наруши спора-

[3] При многократно повторение на дадено търговско взаимоотношение в условия на съвършена информираност и рационалност на страните неопортюнистичното поведение би било самоналагащо се. В такъв случай никое нарушение на договорни споразумения не би останало скрито и виновната страна би загубила очакваните ползи от всички бъдещи взаимодействия поради накърнената си репутация. При положение, че те са повече от настоящата печалба от измамата, въздържанието от опортюнизъм е рационално. В този контекст обаче не може да се очаква рационалният индивид да бъде честен, когато моментът на последното повторение на транзакцията е предварително известен, взаимоотношението е твърде кратко (сумата на очакваните бъдещи ползи е незначителна) или когато отношенията се развиват в много несигурна среда, което прави оценката на очакваните ползи трудна (Furubotn, Richter, 2010, p. xxii). Очевидно тук е използвана логика от теорията на игрите (повтарящи се игри - repeated games), чиито основни допускания (рационалност и информираност на индивидите) се различават от тези в новата институционална икономика (Richter, 2007, p. 486). Въпреки това и от двете страни има изследователи, които смятат инструментариума на теорията на игрите подходящ за изследване на формирането и действието на институциите (вж. например Greif, 2006, гл. 5 и 11 и *поведенческата теория на игрите* - Camerer, 2003). Интересно е становището на Бинмор (Binmore, 1992, p. 21), че "*рационалната честност*" на участниците при повторение на играта е била добре позната още на Хюм, но сега вече подобни резултати са извеждани с формален математически апарат. Фуруботн и Рихтер (Furubotn, Richter, 2010, p. xxii-xxiii; 2005, p. 8; Richter, 2011, p. 4, 17; 2007, p. 485) обобщават разпространеното в новата институционална икономика гледище към институциите като към игрово равновесие чрез концепцията за "*супериграта*" (*supergame*): институциите представляват равновесие по Неш на супериграта, определяща как се играе някаква подчинена игра (например дадено правило за вземане на координирано решение от участниците в повтаряща се игра от типа дилема на затворника), срв. със Седларски (2011b). Те проследяват теоретичното развитие на подхода "институциите като игрово равновесие" до ранните приноси на Shelling (1960) относно интерпретацията на множеството възможни равновесия в една игра (чрез концепцията за фокалната точка - focal-point concept) – вж. Schotter (1981) и Aoki (2001) (срв. също с Furubotn, Richter, 2005, p. 8). Тъй като конкретното доминиращо (или фокално) равновесие по Неш (salient Nash equilibrium) от многото възможни, което се е наложило, зависи от предходното развитие на системата (миналите избори в играта), институциите са *зависими от миналото* (*path dependent*). Тогава съвсем не е задължително реализиралото се равновесие да е ефективно. Възможно е институцията да остане в неефективното си състояние за дълъг период, независимо, че всеки отделен участник би желал да се възприеме ефективно решение (за игрово обяснение на устойчивостта на неефективните институции вж. също Седларски, 2011b). В този смисъл конкретната организация на даден пазар (платформа за търговия) може да се разглежда като институционално равновесие, а съществуването на различни пазарни организации да се обясни с концепцията за множество възможни равновесия, зависими от миналото (Richter, 2007, p. 485). Грайф (Greif, 2006) дори се опитва да преодолее противоречията в допусканията на новата институционална икономика и теорията на игрите, разглеждайки правилата на супериграта като вярвания (beliefs, вж. подобната гледна точка в North, 2005) и прилагайки подход, близък до

зумение с принципала веднъж, той бива изключен от мрежата до края на живота си. В случай, че агент-нарушител сам реши да стане търговец (принципал), то агентите му са свободни да не спазват споразуменията си с него без санкции от страна на останалите членове на мрежата (Furubotn, Richter, 2010, p. xxvi). Всъщност става дума за нагледен пример как социалните мрежи (базирани на обща религиозна, родова, семейна, културна и т.н. принадлежност) превръщат размяната от анонимна в персонална, "създав[айки] връзка между поведението в миналото и бъдещите икономически отплати. В резултат агентите устояват на [изкушението от] краткосрочните облаги, постижими чрез измама…" (Greif, 1989, p. 881; срв. с Furubotn, Richter, 2005, p. 338). Необходимостта от доверие (което често е използвано в социологическата литература като обяснение на икономическите ефекти на мрежите) е избягната[4] чрез създаването на подобна самоналагаща се институционална форма, намаляваща асиметричната информация между принципали и агенти (вж. Richter, 2011, p. 18-19).[5]

Милгром, Норт и Уайнгаст описват механизма за частно налагане на изпълнението на пазарните правила и сключените между участниците договори (private ordering) при панаирите в Шампания през единадесетото и дванадесетото столетие (Milgrom, North, Weingast, 1990, срв. с Furubotn, Richter, 2005, p. 339; 2010, p. xxiv). Те показват, че институционални средства за налагане на изпълнението (enforcement) на договорите от трета страна (в терминологията на Норт, срв. със Седларски, 2010) съществуват още преди възникването на държавата.[6] В конкретния случай това е институцията на

теорията за субективната вероятност, за да обясни субективната вяра в правилата като вид институционално равновесие (срв. с Richter, 2007, p. 486).

[4] Или е *създадено доверие* (в зависимост от трактовката на процеса) чрез предвидимостта на действията на останалите с оглед на колективната санкция над опортюнистичното поведение (срв. с Ripperger, 2003). Kali (1999) оборва универсалната ефективност на репутационния механизъм в рамките на социалната мрежа, изтъквайки, че в контекста на общото пазарно равновесие мрежите трябва да са относително големи, за да изпълняват ефективно посочените функции.

[5] Множество подобни неформални механизми на *клиентелизация* на (свеждане до лични контакти на иначе анонимните) пазарни отношения се наблюдават и в съвременните стопанства (вж. McMillan, 2002). Търсенето на разяснения от точно определен ("проверен") консултант в магазин за мобилни телефони, купуването на зеленчуци винаги от даден продавач на кварталния пазар или поверяването на свободна работна позиция на близък човек са все примери от българското ежедневие за ефективно (при ниски транзакционни разходи) справяне с информационната асиметрия между търсещи и предлагащи на основата на натрупване на репутация и възможност за извънпазарна санкция. Това, което в културологичните, етнологичните или социалнопсихологическите изследвания обикновено е обяснено като инерция в начина на мислене, традиция, светоглед, непознаване на действието на пазарната организация (т.е. стандартизирано пазарно поведение без оглед на личността на продавача и купувача при пазарната икономика), сега получава икономическо рационално обяснение в парадигмата на новата институционална икономика (наличие на ограничена рационалност и транзакционни разходи за набавяне на информация, принудително изпълнение и т.н.).

[6] Тя обаче е инструмент за принудително изпълнение, характеризиращ се с по-ниски транзакционни разходи (Milgrom, North, Weingast, 1990, p. 21). Според Норт (North, 1990, p. 58) от един

"пазарния съдия" (law merchant[7]) – частни съдии, които отговарят за съблюдаването на кодекса, на който търговията на пазарите се подчинява (Lex Mercantoria). Тъй като с нарастването на търговските общности информацията за предходното поведение на всеки член става трудно достъпна, "пазарните съдии" са натоварени със задачата да осигуряват точната информация, необходима на страните по евентуална сделка, както и да разрешават възникнали спорове. Срещу заплащане на такса всяка страна може да направи справка при съдията за историята (решенията по предишни дела) на контрагента преди подписването на договора. Таксата, която се заплаща, независимо от това дали между страните ще възникне спор, или не, осигурява възможността местният владетел да назначи съдия на панаира, да регистрира извършваните сделки и да ги обложи с данък.[8] Честността на съдиите се обяснява с рационалния им интерес да пазят репутацията си, тъй като от нея зависят бъдещите приходи от услугите им. В случай на отсъждане срещу някоя от страните по даден спор тя заплаща определената от съдията глоба, макар да липсва изричен способ за принуда (enforcement). Тъй като обаче при съдията се пази архив с неизплатените глоби на пазарните участници, който е достъпен при поискване (съдията може да реши да покаже

момент (постигнат мащаб на търговията) нататък използването единствено на тези малки системи за принудително изпълнение става забранително скъпо и се стига до възникването на модерната териториална държава, за да се използват ефектите от мащаба и специализацията при налагането на правилата и изпълнението на договорните споразумения (срв. с Richter, 2011, p. 18).

[7] "Law Merchant" се използва и в смисъла на съвкупността от норми, образуващи правната регулация в така описаната институция (срв. с Greif, 2008, p. 26). За импровизираните обичайни съдилища, които налагат изпълнението на правилата и принципите на "Law Merchant", е употребявано съответно названието "piepoudre court" (от френски – "съд с прашни ходила", тъй като споровете са се решавали най-често на открито).

[8] В ранното Средновековие пазарите често се създават от местни владетели или църковни администратори, осигуряващи правна рамка и военна защита (безопасност на участниците, нем. Marktfriede, буквално "пазарен мир"), необходими за функционирането им (Egbert, 2007, p. 495; срв. с Wolf, 1988 за основаването на регионалните пазари и тяхното развитие през вековете като опорни точки на местния стопански подем). Пазарите в определени населени места се провеждат регулярно, обикновено на големи религиозни празници през есента, за да бъде привлечено голямо множество потенциални участници, а и тогава е на разположение паричен ресурс от продажбата на реколтата. Непосредствените организатори на пазарите получават (институционални) привилегии от владетелите като правото на сечене на монети, въвеждането на единни регионални мерни единици, събиране на такси от търговците. В коментара си към Richter (2007) и Egbert (2007) Герджикова изтъква аргумента, че ако единствената мотивация на владетелите при създаването на институционалната рамка на даден пазар е максимизацията на приходите от такси за участие, би трябвало да се очаква организацията да е оптимална. В случай обаче, че създателите на правилата са и участници в пазарната размяна, институционалните решения е вероятно да бъдат деформирани в техен интерес (Guerdjikova, 2007, p. 519-520). По-общият аргумент за различната (политическа, социална и др.) сила на участниците в институционалното изграждане на даден пазар и оттам възможността за съществуване на продължително неефективни разменни организации е подкрепена и от един съвременен пример – негъвкавата и силно монополизирана структура на трудовия пазар в Германия, имаща за следствие висока безработица.

само него, а не цялата история от дела на участника), всеки от тях има интерес да се държи конформно (срв. с Furubotn, Richter, 2010, p. xxiv-xxv).[9] Строгостта на допълнителните механизми на контрол при ранната институция на панаирите авторите описват така: "Никой търговец не може да влезе в Панаира, без да е в добри отношения с тези, които контролират достъпа, а всеки търговец, заловен да мами, бива затворен и съден според правилата на Панаира. Така за всеки срещнат търговец на Панаира може да се предположи, че е с "добра репутация" (Milgrom, North, Weingast, 1990, p. 20).

Алтернативно институционално решение за осигуряване на изпълнението на договорите и неприкосновеността на имуществените права, което обаче не изисква изграждане на репутационен механизъм като посоченото и с това създава условия за размяна без оглед на конкретната личност на търгуващите, е описаната от Грайф (Greif, 2006) "*система на общинската отговорност*" (*community responsibility system*). При нея всяка политическа или икономическа общност (община), чиято организация е резултат от колективно действие на членовете й, е заинтересувана от опазването на правото на нейните търговци да сключват сделки с тези на други общности. Ако общините се държат отговорни за поведението на техните търговци и ответните мерки при нечестно поведение на даден търговец са насочени от цялата община на пострадалия към всички членове на общината, към която причинителят принадлежи, тогава общините имат интерес да санкционират строго поведението на собствените си търговци. Например, ако търговец на дадена община (град) измами търговец на чужда, първата община ще се погрижи правата на пострадалия търговец да бъдат възстановени, тъй като в противен случай от ответната реакция биха били засегнати всички нейни търговци. Според Грайф така описаната институционална система е предпоставка за по-късното широко разпространение на безличната размяна на модерните пазари (вж. Furubotn, Richter, 2010, p. xxv, срв. с McMillan, 2002).

Проблемът, възникващ при създаването на подобна колективна (обществена) инстанция, която е достатъчно силна да защитава имуществените права и да налага принудително изпълнението на поети договорености между пазарните участници – по късно тези функции ще бъдат поети от съвременната държава, е, че тя разполага с властта и да отнема имуществото на отделните пазарни субекти. Така, въпреки че е основна предпоставка за функционирането на цялата пазарна система (вж. Фукуяма, 2004, p. 15), държавната намеса от своя страна трябва също да бъде надеждно ограничавана – необходима е "сигурна политическа основа, която поставя строги граници на възможността на държавата да конфискува богатство" (Weingast, 1993, p. 287, срв. с Furubotn, Richter, 2010, p. xxi). Става дума за *достоверно обвързване* (*credible commitment*) с правилото да не се накър-

[9] Срв. с дискусията в българското политическо пространство от пролетта на 2011 г. относно свободния достъп до търговския регистър.

нява частната собственост и да се зачитат частните договорености. Доколко такъв ангажимент е обвързващ, зависи според Уайнгаст от федералната организация на държавата (на примера на Англия и САЩ). Фуруботн и Рихтер добавят Германия през XIX век (Furubotn, Richter, 2010, p. xxi), докато според Бернхолц (Bernholz, 1993, p. 317) не федерализмът, а стриктното разделение на властите гарантира обвързването (вж. например Япония, Хонконг, Тайван, Франция).

Контрираща сила: контрол над принудата и гарантиране на изпълнението

Ранно институционално решение за гарантиране на ненамеса на владетеля в стопанските дела (най-вече въздържане от конфискация на имуществени права) чрез създаване на контрираща сила са *средновековните търговски гилдии*. Този аспект на дейността им е описан от Грайф, Милгром и Уайнгаст (Greif, Milgrom, Weingast, 1994). Гилдиите не само централизират съхранението на информация относно минали спорове между търговците (свои и чужди) и поведението на владетеля, но и са в състояние да организират колективно действие на членовете си (вкл. да налагат и отменят търговско ембарго), с което да принудят последния да охранява личната им безопасност, както и имуществото на чуждите търговци (срв. със системата на общинска отговорност при Грайф). Изводите са направени на основата на игрово-теоретичен анализ на повтарящата се игра между владетеля и търговците, водеща до появата на структура като гилдиите, която позволява достоверното обвързване на владетеля с поетите обещания. Разбира се, за да се стигне до теоретично предвидените равновесия, гилдиите (подобно на съвременните синдикати) трябва да са достатъчно силни, за да накарат отделните членове да участват в колективното действие (например търговския бойкот на даден град), а не да се ориентират към непосредствения си рационален интерес (да изменят на бойкота – срв. с дилема на затворника). Според авторите, въпреки че гилдиите могат да се определят като картели, чрез контриращата им царската власт сила те се превръщат във фактор за разрастването на търговията (вж. Furubotn, Richter, 2010, p. xxvi-xxvii; Richter, 2011, p. 19-20; Guerdjikova, 2007, p. 520).[10]

Грайф (Greif, 2008) предлага теоретичен модел, основан на взаимодействието между различните *институции за контрол на принудата* (ИКП - *coercion-constraining-institutions*), осигуряващи неприкосновеността на имуществените права на поданиците от страна на владетеля, и *институциите за гарантиране на изпълнението* (ИГИ) на поетите договорни задължения

[10] По-късно с появата на модерните форми на държавата, които изземват функциите на гилдиите, те не изчезват непременно, а много от тях се преобразуват в монополистични организации, които вече възпрепятстват разрастването на търговията (Greif, Milgrom, Weingast, 1994, p. 773; Furubotn, Richter, 2010, p. xxvii).

между поданиците (*contract-enforcement institutions*). Само някои от комбинациите между възможните институционални решения на посочените проблеми водят до налагане на безлична (пазарна) размяна, като от тях не всички представляват равновесни институционални състояния. В рамките на предложената аналитична схема се обяснява успоредното възникване на политическо представителство и доминираща безлична размяна. Стопанско-историческата постановка на изследването е същевременно свързана с отговор на въпроса защо едни общества са богати за продължителни периоди, а други – устойчиво бедни (срв. с North, Wallis, Weingast, 2009; North, 2005, p. 15; Landes, 1998; Седларски, 2011; 2010). Отхвърлят се търсените на други места в литературата причинно-следствени връзки - от либерално политическо устройство към пазарното развитие (North, 1990; Weingast, 1997), и обратно (Greif, 2005, p. 727, 729; Владимиров, 1999; Fukuyama, 2011).

Грайф обобщава съществуващите изследвания в областта, като извежда два основни фактора за разрастването на пазарната размяна: 1) гарантираността на имуществените права и 2) ефективните способи за принудително налагане на изпълнението на договорите от недобросъвестни контрагенти. Първото условие се свързва най-вече с достоверната заплаха от ответни (икономически или политически) действия от страна на членовете на едно общество при опити на управляващите/властимащите за конфискация (прекомерно данъчно изземване на богатство) на собствеността им. Що се отнася до второто условие, вниманието се съсредоточава, както беше илюстрирано, върху възможните форми на частно (private-order, например репутационни механизми – без намеса на висшестояща инстанция / държава власт) или публично налагане на изпълнението на договорите (public-order contract enforcement – осигуреният от държавата правов ред) и взаимодействието между тях. Новия елемент, който Грайф внася в дискусията, е изследването на връзката между институционалните форми, развили се, за да осигурят съответно първото и второто условие. Изходна точка в анализа на сигурността на имуществените права е необходимостта от "*монопол на принуждаващата сила*" ("*monopoly over coercive power*", Greif, 2008, p. 3[11]) в ръцете на държавата/владетеля, така че едни членове на обществото да не могат да отнемат по силов (непазарен) път имуществото на други. С централизирането на възможността за насилие обаче възниква проблемът за ограничаване на произвола в действията на монополиста (контрол над принуждаващата сила) (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 115, срв. също с Фукуяма, 2006, с. 473).

Принуждаващата сила може да бъде намалена от икономическа пресметливост. Владетелят би се въздържал от конфискация на имущест-

[11] Концепцията за *монопола над легитимното насилие* като основна характеристика на държавното устройство е развита много по-рано в творчеството на М. Вебер (Weber, 1947, p. 156, срв. с North, Wallis, Weingast, 2009, p. 17; Фукуяма, 2004, с. 21).

вото на гражданите/поданиците в случай, че те могат да отвърнат с действия, които да направят загубите от подобно непазарно присвояване по-големи от очакваните ползи – например търговците да напуснат страната, занаятчиите да намалят производството и с това облагаемия доход и т.н. (срв. с Greif, Milgrom, Weingast, 1994 - в този случай не е необходимо скъпоструващо организиране на ответно колективно действие, тъй като всеки индивид преследва своя непосредствен рационален интерес). Или в някои случаи е налице самоналагащо се ограничение на принуждаващата сила на управляващите – определени (имуществени) права са защитени просто поради факта, че нарушаването им със сигурност ще донесе по-малко ползи от очакваните загуби поради санкции от страна на потърпевшите.

Контролът над принуждаващата сила може да бъде осигурен и чрез специфичното разпределение на военната мощ (срв. с изложението по-нататък за описанието в North, Wallis, Weingast, 2009, p. 18-20 на т.нар. *natural state* като исторически доминираща форма на организация на обществото, където насилието се избягва чрез кооперацията на "специализираните в насилие групи", когато взаимното признаване на властта им над ресурси и мирно население е по-изгодно *за всяка от тях* от встъпването в конфликт). Даден върховен владетел (крал) в рамките на феодалната обществено-икономическа формация има интерес да защитава правата на невъоръженото население, за да избегне увеличаване на силата на някой от въоръжените участници (барони) и с това да предотврати разклащане на баланса на силите (или атака към лидерската му позиция) (вж. Greif, 2008, p. 4). Колкото балансът на силите между политическите единици с военна мощ е по-стабилен обаче, толкова по-малко се налага защитата на правата на невъоръжените.

Трети ограничител на принуждаващата сила на владетеля е административният капацитет, с който той разполага. Тъй като физически не е в състояние да осъществява планираните политики в цялата подвластна територия, той е зависим от "администратори" – бюрокрация, местни управители (църковен клир, срв. с North, Wallis, Weingast, 2009, p. 19) и др. Структурата и качеството на административния апарат, предпочитанията на участниците в него определят възвръщаемостта за владетеля от преследваните политики, съответно от решенията да спазва или да наруши определени имуществени права. Например, ако централната власт реши да конфискува значителна част от индивидуалното богатство, тя ще се нуждае от изградена данъчна система, която да може да оцени ефективно разполагаемото имущество. Ако такъв административен капацитет липсва, алтернативно може да бъде изпратена армията, за да национализира богатството в страната, но нейната ефективност при справянето с тази задача би била значително по-ниска (вж. например продължилия кратко опит за национализация на петролните полета в Мексико след Революцията). Същевременно делегирането на административни функции на частни лица/организации е

свързано с подобряване на икономическата им преговорна позиция в случай, че изисква специфични инвестиции от частните актьори и функциите им не могат да бъдат прехвърлени лесно на друг участник. В такива ситуации принуждаващата сила на управляващите бива контрирана от достоверната заплаха за икономически ответни действия на администраторите (прекратяване на ценните за владетеля услуги), гарантираща имуществените права на последните (вж. например запазването на правата на геновезките банкери на Хабсбургите през XVI век) (Greif, 2008, p. 6-7).[12]

С други думи, заплахата от ответни действия (санкции) при нарушаване на имуществените права на отделни членове на обществото е различно достоверна в зависимост от тяхната икономическа преговорна сила (вкл. мобилността – възможността да напуснат страната, срв. с концепцията за "изход" и "протест"[13]), от способността им да прилагат сила, устройството на административния апарат, както и от конкретната им роля в него. Даденото равновесно разпределение на принуждаващата сила в едно общество, което би се наложило сред многото възможни, зависи от комбинираното действие на голям брой фактори в миналото и настоящето, които обикновено са извън контрола на управляващите. В интерес на самия владетел обаче е да наложи такова разпределение на принудителната власт, което прави неговата ангажираност със спазването на имуществените права на възможно най-широка част от обществото достоверна (Greif, 2008, p. 10).[14]

Същевременно ширината на пазара (в словоупотребата на А. Смит) зависи от ефективните механизми за гарантиране изпълнението на поетите договорни задължения *между участниците*, чиито имуществени права вече са били осигурени по разгледаните начини. Изследванията, базирани на

[12] Най-обхватната форма на делегиране на административни функции е предоставянето на автономия. Автономните политически единици могат да заплашат достоверно не само с прекратяване на изпълняваните административни функции, но и с използването на административния си капацитет *срещу* централната власт.

[13] За схемата "протест" (voice) или "изход" (exit) като институционално предопределени възможности за справяне с нежелани обстоятелства, която се превръща в отправна точка на множество изследвания в рамките на парадигмата на рационалния избор, вж. Хиршман ([1986] 1999).

[14] Що се отнася до политическите структури, резултат от различни конфигурации на принуждаващата сила в обществото, Грайф (Greif, 2008, p. 16-17) отдава възникването на колективни представителни органи в различни политически системи – монархията (английския висш съвет), конституционната монархия (британския парламент) или племенните общества (афганистанските племенни съвети), на необходимостта от поддържане на равновесието. Въпреки че на пръв поглед те дават възможност за координация на колективно действие срещу владетеля и не са в негов интерес, в техните рамки той може да преговаря с представителите на контриращите силата му групи/политически единици и да установява предварително кое негово поведение би предизвикало ответна реакция и кое не. Последните от своя страна, предоставяйки допълнителни ресурси на разпореждане от владетеля, за да се предпазят от увеличаване на относителната му принуждаваща сила спрямо тях, ще настояват за различни отстъпки като освобождаване от данъци, административен контрол над териториите им, поддържане на военни сили и законови права, с които да контрират силата му впоследствие (Greif 2008, p. 17).

модела принципал - агент и т.нар. договорна теория в рамките на НИИ предлагат широк кръг от примери за подобни институционални решения. Грайф посочва като такива "фамилната лоялност, социалната или икономическа репутация, законовите санкции и свръхестествените вярвания" (Greif, 2008, p. 11). В различни ситуации са ефективни различни институции за гарантиране на изпълнението. Функциониращата съдебна система (публично гарантиране) дава възможност за санкция на еднократни сделки без оглед на конкретната личност (анонимна пазарна размяна), когато (не)изпълнението е доказуемо пред съда. Тъкмо това е извън възможностите на една вътрешногрупова репутационна ИГИ (частно гарантиране) – тя не е в състояние да санкционира сделки между членове на общността и такива извън нея. Същевременно обаче последната често представлява ефективно институционално решение, когато (не)изпълнението на договори между членове на групата не може да бъде измерено (установено, доказано пред съда) освен при забранително високи цени.[15]

Между отделните ИГИ съществуват отношения на допълване.[16] Например договорните отношения на съвременните фирми с техните клиенти, доставчици и работници са гарантирани едновременно от съдебната система, репутацията им на съответните пазари и други механизми за защита на имуществените права, подобни на посочените. Исторически първи са *се развили* частните ИГИ, за да направят размяната възможна, докато публичните са *били създадени* на по-късен етап, разширявайки обхвата и създавайки условията за безлична размяна в съвременните пазарни икономики. Тези условия от своя страна са довели до възникването на "хибридни" форми – с публични и частни елементи (Грайф посочва като пример разплащането с кредитни карти, което се подкрепя едновременно от законови санкции и репутация - Greif, 2008, p. 12).

Макар по правило публичните ИГИ да подкрепят развитието на пазарната размяна, допълвайки частните (микроскопични) механизми, Грайф формулира тезата, че в зависимост от съществуващата система за контриране на принуждаващата сила на владетеля (ИКП) публичните ИГИ могат да имат и отрицателен ефект върху разширяването на обхвата на пазара. Например един от описаните варианти за ограничаване на принудата е тъкмо недостатъчният административен капацитет за ефективно извличане на богатство от индивидите. Но функциониращата съдебна система, която е в състояние достоверно да гарантира идентифицирането на виновните лица и налагането на парични и други наказания, може да бъде използвана и за конфискация. Самото й изграждане вече е унищожило противотежестта на централната власт. Аналогичен е случаят, когато гражданите се отличават с ниска "иконо-

[15] За ролята на индивидуализма и колективизма при "търсенето" на публични или частни ИГИ вж. Greif (1994).

[16] Но и на взаимно подкопаване (вж. Greif, 2005).

мическа мобилност" – те не могат да избягнат присвояването на имуществото им чрез публичните институции, създадени с привидната цел да осигуряват съдебно налагане на изпълнението на договорите, както и да предприемат икономически ответни мерки срещу произвола на владетеля. Или обобщено, въвеждането на единен законов ред и правна система може да е противопоказно за пазарите, ако правата на участниците не са предварително гарантирани (т.е. не е ограничена принудата на държавата) по надежден начин (Greif, 2008, p. 12-13).

Съществува обаче хипотеза, при която дори в ситуация на надеждни ИКП публичните ИГИ няма да доведат до разрастване на пазара. При публичните ИГИ се проявяват *мрежови външни ефекти* (*network externalities*): колкото повече участници изберат да използват публичната институция (съдебната система), за да направят възможна безличната размяна (пазарната търговия), толкова разходите за търсене (в най-широк смисъл) намаляват, а качеството на информацията, носена от ценовата система, се повишава. Частната възвръщаемост от публичната ИГИ нараства с увеличаване на броя на ползвателите. Затова е необходимо тя да привлече някакъв минимален брой участници, които да я предпочетат пред частните ИГИ (т.е. традиционната, вътрешногрупова размяна - срв. със Седларски, 2011b). Броят на избралите да организират разменните отношения чрез държавната правна система обаче ще зависи от ефективността на по-старите частни ИГИ - ако те изпълняват добре функциите си от гледна точка на участниците, новата система ще бъде игнорирана, дори в крайна сметка да е по-ефективна за обществото (Greif, 2008, p. 14; срв. с Greif, 1994).

Ефективността на частните ИГИ от своя страна е свързана със социокултурните особености на даденото общество.[17] В колективистичните общества например, където индивидите са организирани в неформални групи, основани на роднинство, общо родно място, религия и т.н., икономическите взаимоотношения са главно между членовете на съответната група (висока степен на сегрегация). Всички членове се чувстват съпричастни към делата на другите и намесата на колектива в ежедневието на индивидите е приета за нормална. Такава социална среда предлага възможност за ефективно (при ниски разходи) частно (вътрешногрупово) санкциониране на неизпълнението на поети задължения (вж. концепцията за вграденост на Полани и Грановетер, срв. със Седларски, 2011), поради което ще бъдат търсени минимално публични ИГИ. Съответно сделките, осъществявани с външни за групата участници, ще са малко. Обратно, в индивидуалистичните общества, където не е приета намеса в личните дела на индивидите, а взаимодействията се разпростират между всички членове на социума (висока

[17] Социалните структури определят пътищата за разпространение на информацията, религиозните и културните норми спомагат за уеднаквяване и стабилизиране на очакванията за действията на останалите, вкл. като създават основа за обща интерпретация на случващото се в света (Greif, 2008, p. 14-15, срв. със Седларски, 2009b; 2009).

степен на интеграция), частното санкциониране е главно по линията на двустранни ответни действия (между индивиди или бизнес-групи) (срв. с Greif, 1994; 2006).[18] Очевидно частните ИГИ са по-малко ефективни за "дисциплиниране" на поведението в индивидуалистичните общества (високата икономическа мобилност намалява заплахата от ответни действия на измамената страна) и затова при тях ще се наблюдава засилено търсене на публични ИГИ. Инвестицията в публични институционални решения за гарантиране на изпълнението (значителните предварителни разходи за изграждане на ефективна съдебна и административна система) тогава ще има голяма възвръщаемост в индивидуалистичните общества и малка в колективистичните (недостатъчна полза за отделния рационален индивид от изоставянето на частните ИГИ и преминаване към публични, а оттам слабо участие и малък мрежови ефект), поради което управниците на последните могат да решат въобще да се въздържат от подобна стъпка[19] (Greif, 2008, p. 15-16).

Важен извод от така представената концептуална схема е, че пазарите могат да достигнат високо ниво на развитие дори в автократични общества, където управляващите са концентрирали цялата принуждаваща сила в ръцете си, а търговците нямат възможност да преместят дейността си извън страната. Въпреки това правата на търговците могат да бъдат гарантирани от липсата на административен капацитет за експроприацията им. Обратно, изграждането на ефективни публични структури в колективистични общества, където функционирането на пазарите е осигурявано от частни ИГИ, носи риска от унищожаването на предпоставките за пазарна размяна (Грайф посочва като пример за подобно развитие Китай през XIX век). Същевременно дори индивидуалистични общества не биха развили пазари в съвременния им вид (противно на поддържаната теза за индивидуализма като най-важна предпоставка за пазарна размяна), ако не съумеят да изградят ефективни публични ИГИ. В този случай принуждаващата сила на централната власт ще трябва да бъде ограничена, за да се избягнат злоупотреби (пример за такова развитие е Англия).[20]

Друго съществено заключение от изследването на Грайф, е че, противно на разпространената в новата институционална икономика теза за водещата роля на правните норми и механизми за определяне на имуществените права и гарантиране изпълнението на договорите, институциите,

[18] Грайф (Greif, 2008, p. 15) отбелязва, че така описаните социокултурни различия не са дадени веднъж завинаги, а са поддържани от определени условия на средата и равновесни институционални структури, като след промяната на последните търпят развитие.

[19] Обяснение в тази посока може да бъде потърсено за състоянието на българската съдебна система през годините след прехода към пазарно стопанство.

[20] Публичните ИГИ осигуряват по-широк и равен достъп до пазара като среда за размяна за разлика от частните, основани на лични отношения, които са изключващи (дискриминационни) по презумпция. Последните ще възпрепятстват формирането на пазари от типа на познатите в съвременните развити икономики.

подкрепящи развитието на пазарите, могат да бъдат потърсени на по-дълбоко ниво – в самата организация и културните особености на обществата. Някои трудности при опита да се наложи пазарна икономика в редица развиващи се страни могат да се обяснят с несъобразяването с този контекст и, в противовес на очакванията, тъкмо с изграждането на публични ИГИ без наличието на съответни ИКП. Институциите на развитите западни икономики, основани на техния специфичен исторически опит и социални особености, не могат да бъдат приложени в общества с различна организация и култура и да се очаква сходен ефективен резултат.

Различен, станал популярен през последното десетилетие подход в обяснението на успеха на пазарите е този на Acemoglu, Johnson, Robinson (2001a; 2001b; вж. също Sokoloff, Engermann, 2000), които изследват влиянието на различното колониално минало през периода XVII-XIX век на тогавашния нов свят върху по-късното икономическо развитие. Те различават "*заселнически колонии*" ("*settler colonies*") и "*добивни държави*" ("*extractive states*"). В първия случай европейците масово заселват дадена територия (САЩ, Австралия, Нова Зеландия), създавайки институции, които гарантират имуществените права, законовия ред, благоприятстват широкото участие в политическия и стопанския живот, формирането на действащи пазари и така допринасят за инвестиции, иновации и растеж. Във втория случай неблагоприятният климат, високата смъртност поради епидемии и др. ограничават заселването, но малобройният европейски елит получава възможността да експлоатира природните богатства и местната работна ръка (големи части от Централна и Южна Америка, Африка) (срв. с North, 2005, p. 108-115; North, Wallis, Weingast, 2009, p. 77). Норт, Уолис и Уайнгаст представят икономическата логика зад процеса на въвеждане на все по-широко избирателно право като конкурентна стратегия на по-западните територии в САЩ в началото на XIX век за привличане на заселници (земята е в изобилие, но трудът е оскъден).[21] Заедно с избирателното право новите щати предлагат законов ред за всички, гарантирани имуществени права, по-добра инфраструктура – пътища, канали, железопътни линии, както и училища, банки за

[21] За колонизацията Англия, Франция и Холандия използват получастни корпоративни организации на елитите, под държавна закрила, но извън непосредствената структура на държавата (източноиндийските компании и др.), докато Испания и Португалия не създават такава форма. По-късно от нея ще се развие акционерното дружество. На следващ етап тези компании ще се превърнат в противотежест на политическите (ръководещи войската) организации при прехода към общества с отворен достъп, осигурявайки мирно равновесие и цивилен контрол над армията (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 200). Във връзка с различното колониално наследство, което оставят в Южна и Северна Америка Испания и Португалия, от една страна, и Англия, Холандия и Франция, от друга, Норт, Уолис и Уайнгаст твърдят, че при началната колонизация първите изнасят в Новия свят порядки от *ранното традиционно общество* (*basic natural state*) със затворен достъп, а вторите – такива от развитото общество със затворен достъп (на прага на преход към отворен достъп - *mature natural state*, срв. с изложението по-нататък) (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 176).

финансиране на износа на продукция и други нови за времето си публични блага. "Политически предприемачи в Шумпетеров смисъл" начело на западните щати се конкурират за оскъдната работна ръка на северноамериканския континент (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 119). За да запазят населението си, старите (по-източни) щати са принудени да следват примера на новите. В концептуалната рамка на Норт, Уолис и Уайнгаст съвременната институционална структура и набор от политики в пазарните общества са развити до голяма степен от конкуренцията между американските щати през XIX век. При отсъствие на тази уникална комбинация от обстоятелства (земя в излишък, оскъдно население, т.е. отворен достъп до съсловието на земевладелците) американското общество би останало елитарно и политическото представителство би било ограничено само до едрите земевладелци, подобно на бароните в Англия.

Контрол над насилието, обществена структура и анонимни пазари

В цитираното актуално изследване на Норт, Уолис и Уайнгаст "Насилие и обществени строеве" (North, Wallis, Weingast, 2009) се предлага разширен подход, който обединява достиженията на вече представените и прави крачка напред в цялостното обяснение на историческото развитие от традиционни *общества със затворен достъп* до властовите и икономическите ресурси (*limited access societies*) към модерните *общества с отворен достъп* (*open access societies*).

В него авторите проследяват последователността на преминаване от затворени и бедни, но *егалитарни* и *реципрочни* аграрни общности с *лично познанство* между членовете (срв. с описанието им в Полани, вж. Седларски, 2011) към пазарната организация на съвременните развити нации – размяна без оглед на личността, специализирани производства, наличие на публична инфраструктура и обществени форми на застраховане срещу превратностите, следващи от участието на безлични трудови пазари (социални помощи, здравно осигуряване, намаляващи индивидуалния риск от пазарната координация) (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 118-119).

Норт, Уолис и Уайнгаст формулират три *прагови условия*, които правят прехода към отворен достъп възможен, но не и неизбежен: 1) *правов ред* (*rule of law*) за членовете на елита; 2) *постоянно съществуващи организации* (*perpetually lived organizations*) в частната и публичната сфера (без оглед на конкретните участващи личности; продължение на дейността и след смъртта им; самата организация е юридическо лице, което може да носи права и задължения);[22] 3) *консолидиран контрол над въоръжените сили* (*consolidated control of*

[22] Договорите между организации, а не между физически лица са по-сигурни, защото са неперсонални, т.е. без оглед на конкретната личност и продължават действието си след смъртта на организационните членове (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 152).

the military). Обикновено те следват исторически в този ред и за всяко следващо условие е необходимо предното, както всичките три са предпоставка за неперсонални отношения между елитите (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 151-152).

И трите условия са съвместими с логиката на функциониране и служат на нуждите на елита в обществата със затворен достъп,[23] поради което елитите ги осъществяват, преследвайки своя непосредствен интерес. Доброволното, съзнателно преобразуване на личните привилегии на отделни членове на властващото съсловие в неперсонални права идва в момент, в който те започват да възприемат личните облаги, произтичащи от статуса им, като застрашени от вътрешноелитна конкуренция.[24] Превръщайки ги в неперсонални права, властимащите се надяват да ги защитят по-ефективно (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 190-191).[25] Първите дългосрочно съществуващи организации (например държавно подкрепяните монополи) се създават от елитите като инструмент за систематично извличане на ренти и контролиране на достъпа до такива възможности. Консолидираното управление на войската служи за туширане на военните конфликти между членовете на елита, а първоначалните форми на правов ред – за регламентирано разрешаване на спорове между тях и по-широко непристрастно уреждане на взаимоотношенията им. Така, без непременно да предвиждат или осъзнават дългосрочния резултат от комбинираното прилагане на посочените мерки – а именно разпространените днес неперсонални права и пазарна размяна, властващите съсловия в Европа осигуряват основата на съвременната политическа и икономическа структура на обществата (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 154).[26]

---

[23] Правовият ред произлиза от установени процедури за арбитраж при спорове между членове на елита и първоначално включва само еднакво третиране на членовете на едно йерархично ниво. Създаването на унифицирани правни отношения е от полза за управляващия елит (намалява транзакционните разходи при ориентацията в отношенията и дава възможност за планиране), но не може да бъде поддържано, ако е в дисбаланс с неравностойните сили на отделните участници в коалицията. Такива норми, които ги третират равно, няма да бъдат прилагани фактически за дълго. Ето защо първоначално правното положение на лицата, заемащи различен статус, е диференцирано (наказанието за убийство на барон е много по-голямо от това за убийство на слуга) (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 155).

[24] Acemoglu, Robinson (2006) развиват мащабно обяснение за прехода от "не-демокрация" към демокрация от идеята, че елитите представляват единен играч, който отстъпва властта на мнозинството, за да избегне по-големи загуби в случай на революция. Те изследват механизма на достоверно обвързване с обещанията на елита към мнозинството за споделяне на властта при постепенния преход към демокрация (срв. с North, Wallis, Weingast, 2009, p. 149).

[25] Едно от обясненията в новата институционална икономика за бързо осъществения преход към пазарно стопанство в бившите социалистически страни е свързано с невъзможността за унаследяване на привилегиите на комунистическата върхушка и произтичащия от това стимул за преход към ново институционално устройство на обществото с наличие на частна собственост.

[26] Например притежаването на дялове в дружество с ограничена отговорност или акции може да започне като привилегия за елита, но ако е в интерес на същите тези притежатели да се разреши

Тъй като в примитивно организираните общества отношенията се изграждат на принципа патрон - клиент, духовници, търговци, учители се съюзяват в мрежи от връзки с военни предводители. Личността на страните по отношението играе важна роля. Връзки, които се простират между отделните мрежи, биват заплашени при военен конфликт между отделните въоръжени фракции на елита, затова в тях не се инвестира. В резултат при липса на консолидиран контрол над армията не могат да се развият и неперсонални отношения. В случай обаче, че такъв се установи и рискът от военно противопоставяне вътре в елита се намали, се разширяват възможностите за социално "отдалечени" контакти без оглед на конкретната личност и принадлежността към патронно отношение (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 153-154).

Постепенно се разграничават личните интереси на физическото лице от интересите, правата и задълженията на длъжността, която заема (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 163). Така според Норт, Уолис и Уайнгаст още през XII век в Европа се налага правилото, че управникът на дадена област или църковна структура не може еднолично да отчуждава тази собственост над и в нея, която е публична, а само да разполага с нея за воденето на делата й, с което се слага началото на организации, надживяващи отделните си членове (мирянството е назовавано общо като fiscus, а църковното "тяло" – christus) (пак там, с. 161). Църквата като общност на вярващите все повече се самодефинира като независима от краля и държавата, самоуправляваща се по свои вътрешни правила. Тъй като в католическата църква папата може да разполага с църковното имущество със съгласието на църковното "тяло" по принцип, а то не може да бъде представяно от конкретни физически лица, които имат ограничен живот, в продължение на векове се избистря представата за корпоративния характер на църквата – дълго съществуваща неперсонална организация, където правомощията имат за източник заеманите длъжности, а не са свързани с физическия им носител. Същото започва да се отнася и за самия папа (пак там, с. 163). Подобен процес протича по отношение на ролята на краля – юридическата му персона започва да се схваща като вечна и независима от физическия носител. Отделното физическо лице, "изпълняващо длъжността", вече не може да променя правомощията, свързани с нея. Не самодръжци, а формални структури започват да определят случващото се в най-развитите държави на Европа по това време – Англия, Холандия, Франция, по-късно и САЩ, които са на прага на прехода към

безличното търгуване с ценните книжа, което да увеличи цената на държаните от тях дялове, такова се въвежда. Като следствие може да се появи интерес от елитите да подкрепят свободното (анонимно) създаване на корпорации. По същия начин при определени условия може да се окаже в тяхна полза разрешаването на масови политически партии. Ключовият елемент е достоверната поддръжка (при интерес на елитите) на безличното сдружаване в организации, както и безличната размяна, които осигуряват модерните мащаби на икономическите и политическите процеси (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 256).

отворен достъп (пак там, с. 166). Формират се съответни мисловни модели, които свързват властта с неперсонални, заемани от различни индивиди постове, а не с конкретни силни личности. Постепенно други организации на елитите вътре в държавата започват да се стремят да получат постоянен и неперсонален статус. Тяхното формиране и независимост от волята на краля и създателите им са ключови за налагането на днешния държавен ред и гражданско общество в мащабите, които познаваме.

Пазарната "надстройка"

Според познатия от ранните стопанскоисторически трудове на Норт модел на обществен напредък (вж. Седларски, 2010) революцията във военните технологии води до спираловидно развитие: необходимост от поддържането на постоянни професионални части за осигуряване на ефективна защита, увеличаване размера на въоръжените сили, способни да се противопоставят на врага при новите технологични дадености, оттам консолидиране на националните държави, които единствено са в състояние да си позволят издръжката на армии. За целта държавите се нуждаят от развита финансова система, свързана с достоверни обещания, че могат да изплатят заетите по време на война дългове, които са гарантирани с дългосрочно съществуващи и неперсонални (вж. Веберовата бюрокрация) организации (данъчни системи и другите елементи на държавната финансова организация). Вследствие владетелите започват да спазват имуществените права на търговци и производители, тъй като установяват, че така получават повече финансови ренти, отколкото при посегателство, съответно усъвършенстват политическите средства за достоверно обвързване с непосегателство.[27] В резултат се увеличават приходите, армиите растат и процесът се повтаря. Изоставащите във военнотехнологично и политико-икономическо отношение държави (в европейския Юг) са принудени да следват развитието, т.е. да растат или да изчезнат. Но според Норт, Уолис и Уайнгаст тази аргументация (която те приписват на Tilly и Bates) важи за цялата човешка история, а не само за XVIII век, и обществата с големи армии невинаги успяват да осигурят политически контрол над войската (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 178-179) и широко участие на населението в стопанския и политическия живот. Необходими са допълнителни условия, за да се стигне до съвременната пазарно организирана обществена система, сред които е промяна в мисловните нагласи.

[27] Тъй като в Англия държавният дълг вече не е свързан с личността на краля (който преди е можел едностранно да променя условията – да намалява дължимите лихви или да не плаща въобще), а е в прерогативите на парламента, достоверността на обещанието за плащане от държавата нараства многократно, а с него и размерът на отпуснатите на държавата кредити (от около 5% от БВП до приблизително 40% няколко години след конституционната реформа, последвала отстраняването на Джеймс II). Тази финансова свобода на английската държава осигурява и военното ѝ надмощие над съперниците през XVII и XVIII век (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 187).

Равенството на всички индивиди (пред закона, равни възможности за забогатяване) е условие за съществуването на пазарната икономика – размяна може да съществува само когато никоя от страните не може да наложи на другата дадено поведение насила. Променят се мисловните нагласи в диалектически процес – възниква идеал за равенство и участие на всички в обществената (политическа и икономическа) система (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 112-113). Той става все по-разпространен, колкото по-добре функционира обществото с отворен достъп (т.е. в условия на икономически растеж и политическа свобода – конкуренция за властта между множество партии и платформи) и от своя страна гарантира по-нататъшното функциониране на системата.

На свой ред представата за равенство и еднакви възможности (достъп) за всеки да постигне материално благополучие и политическо представителство (съответно административна или управленска позиция) може да се разглежда в описвания тук контекст като условие за поддържане на широк баланс на силите в отворените общества – коалиция на всички за запазване на съществуващия ред. За тази цел непрекъснато трябва да се убеждава поголямата част от обществото, че е в негов интерес системата да функционира в този й вид. Цена за поддържането на дадена обществена система от управляващите има, независимо дали става дума за общества със затворен достъп (концентриране на военната мощ във властимащите, осигуряване на коалиция от въоръжени участници от високо равнище чрез преразпределение на облагите от затворения достъп - срв. с подхода на Greif, 2008), или при демократичната и свободнопазарна система на отворения достъп – публични блага (инфраструктура, здравеопазване, образование, социална защита при безработица, старост) (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 112, 124). Когато облагите от технологичното, икономическото и институционалното развитие се увеличават с нарастването на продуктивността (вкл. чрез организационно усъвършенстване – на ниво отделна фирма, но и обществена система), трябва да има повишаване на дела на всички участващи индивиди, за да се запази подкрепата за избрания път на развитие.[28]

Публичните блага и политики са необходима предпоставка за съществуването на обществата с отворен достъп, като гарантират по-равно разпределение на предимствата от безличната размяна и осигуряват мисловните нагласи за равнопоставеност на индивидите, на които се гради политическата и икономическата система в тези общества (North, Wallis, Weingast, 2009, p.

[28] Срв. със стремежа към запазване на относителния статус в концептуалната рамка на Frank (1985). Такава е и същността на антикорпоративните протести на Уолстрийт и по света, започнали от есента на 2011 г. По същество те не се отличават от синдикалните настоявания за преразпределение на приходите от дейността на отделно предприятие или от водените в миналото войни за преразпределение на възможностите за концентриране на богатство и власт в обществата със затворен достъп.

122).[29] Публичните блага заместват персоналните реципрочни системи на колективно подпомагане в традиционните общества и феодалните отношения на взаимни васални обвързаности.[30] Същевременно за разлика от социализма, фашизма и други популистки и авторитарни мерки на преразпределение на "излишъците" от пазарната размяна тези форми на преразпределение са относително по-евтини и не подкопават пазарите (пак там, с. 122-123). Те намаляват риска от антипазарни движения, които могат да унищожат отворения достъп в обществото и икономиката. Тъй като осигуряват по-малко преразпределение в сравнение с въоръжена промяна на обществения ред (например социалистическа революция), в този смисъл те са в интерес и на най-богатите членове на обществото (пак там, с. 124). Мерки като масово образование и обществена инфраструктура подпомагат пазара, разширявайки кръга от участници и носейки облаги за всички членове на обществото от икономическия растеж, и стимулират индивидуалните инвестиции в човешки капитал (т.е. допълнително увеличават производителността, например пенсионното осигуряване и помощите за безработни в определен период след загубата на работа намаляват риска от инвестицията в допълнително образование и квалификация).

За поддържане на необходимата представа (идеология, мисловен модел) за равенство (в достъпа) е нужна неперсоналност, безличност на отношенията, в противовес на модела патрон - протеже или "връзки" в българската словоупотреба, които изкривяват равнопоставеността в достъпа, съответно доверието в системата (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 113-114, 117). Докато последните са неразделна част от светогледа и социалния ред в традиционните общества на неравнопоставеност и открита йерархичност във взаимоотношенията между хората, в модерните общества с отворен достъп те се превръщат в повод за възмущение и са оценявани като ретроградни, примитивни явления (база и надстройка разменят местата си в причинно-

[29] "Големите правителства не са отклонение от принципите на обществата с отворен достъп, а интегрална част от тези общества" (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 122).

[30] Първите публични блага в историческото налагане на отворения достъп са осигуряване на законов ред, който се отнася не само за елита, а за всички граждани, право на глас на все по-широки части от обществото, достъп до съдебната система, а по-късно и инфраструктура и масово образование. Инфраструктурата съдейства за разделение на труда в национален и международен план, като благодарение на нея традиционно организирани общности с натурално самозадоволяващо се стопанство се превръщат в износители и съответно клиенти за продукцията на останалата част от социума (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 118) – увеличава се производителността и благосъстоянието. Мерките, намаляващи риска от индивидуалното участие на свободните и безличните (срв. за решенията на реципрочността и колективната помощ в Полани, които не допускат глад, със Седларски, 2011) пазари (структурна безработица, международна конкуренция) като застраховане против безработица, социални помощи, здравно осигуряване, пенсии и др. са второто поколение инструменти за мотивиране на широко участие в пазарната система, разпространили се масово след Втората световна война (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 119). Първото поколение са разрешаването на синдикални организации, които да бранят интересите на заетите като безлична работна сила.

следствената връзка на Марксовия анализ). Политици, които не се придържат към принципите на безпристрастност и равенство в достъпа, са отстранявани от политическия живот от избирателите (пак там, с. 121-122).

Безличността (на достъпа до публични блага[31] като съдебна система, обществен ред, сигурност, налагане на изпълнението на договорите, защита на имуществените права и др.) от своя страна намалява възможността на управляващите да заплашват или подкупват с отнемане или предоставяне на облаги на конкретни лица в замяна на подкрепата им и оттам увековечаването им на власт (подобно на обществата със затворен достъп) (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 113).[32] В концептуалната схема на Норт, Уолис и Уайнгаст кръгът от взаимоподдържащи се фактори на отворения достъп е завършен – при постоянно съществуваща държавна (макроинституционална) структура и конституция индивидите получават политическа и икономическа свобода от държавата (властимащите в конкретния момент) за действие, икономическо и политическо сдружаване, а следователно се осигурява конкуренция (пак там, с. 114). Властимащите пък имат стимули да спазват правилата, за да бъдат преизбрани. Наред с това действа и автоматичен неконституционен механизъм, запазващ отворения достъп. В случаите, когато правителството прибягва до икономически непопулярни мерки (ограничаване на достъпа или постоянно изкуствено създаване и търсене на ренти - *rent creation* / *rent seeking*), мобилните производствени фактори (капиталът, предприемачите) напускат страната и с това влошават конкурентната ѝ позиция на международните пазари, както и данъчната база и жизнения стандарт в стопанството. Така се подкопават възможностите за преизбиране на същите управляващи и способността им да се задържат дългосрочно на власт (вж. историческо наблюдаваното според авторите обедняване на тоталитарните или авторитарните режими. Ако разгледаме обаче Китай, възниква въпросът дали непременно обществата с напълно отворен достъп са икономически по-продуктивни от

[31] Например социалните помощи или помощите за безработица се предоставят на лица, които отговарят на формалните критерии, а не на такива с връзки или протекции от патрон в администрацията. Авторите дават като пример за корупция индийската бюрокрация, продаваща правата за получаване на помощи - безплатна храна, на готовите да платят най-много, (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 113; вж. обаче и някои случаи от работата на българската местна администрация, огласени около изборите през есента на 2011 г.).

[32] Така възникналата неперсоналност в отношенията на свой ред се превръща във фактор за увеличаване на публичните блага – чрез политическата система избирателите могат да изискват повече публични блага, а политиците имат стимул да им ги предоставят – увеличава се "*политическата отзивчивост*", (*political responsiveness)* спрямо исканията на неперсоналния избирател (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 111-112, 118; срв. с Acemoglu, Robinson, 2006). Освен това безличното предоставяне на публични блага е по-ефективно от икономическа гледна точка в сравнение с персоналното (ефекти от мащаба). Осигуряването на администрацията и управлението, налагането на правата в и на организации извън държавата изисква огромен бюрократичен апарат. Същото се отнася и за контрола над самите държавни органи и разделението на властите, което възпрепятства завземането на властта от отделни групи.

политически йерархично контролираните) (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 111).[33]

Тъй като вече не е необходимо сделките да са между лично познати лица (доверие чрез вграденост в социални взаимоотношение или най-малко разпознаваемост на контрагента с цел достоверна заплаха с ответни действия – физическа разправа или социални санкции, срв. с McMillan, 2002), то размяната достига огромно разпространение – брой сделки и обеми, а с това се засилва разделението на труда и специализацията, оттам производителността, икономиите от мащаба и възможностите за потребление на стоки и услуги (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 114; срв. също с Greif, 2006).[34]

Впечатлението, което класическата политическа икономия оставя, че пазарите съществуват самостоятелно, а държавата се намесва, е фикция (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 121, 112). Тъй като контролът над насилието е бил установен, канализиран в специален институционален ред, привидно изглежда, че в обществата с отворен достъп политиката и икономиката са две отделни независими области (за разлика от обществата в естествено състояние, срв. с трактовката на Полани, вж. Седларски, 2011). Всъщност безличното взаимодействие е това, което обвързва, в основата е и на политиката, и на икономиката в обществата с отворен достъп.[35] Системоподдържащият елемент е конкуренцията за политически и икономически позиции, отворена за всички, основана на формални правила, санкционирани от държавата като монополист в организираното насилие, който от своя страна подлежи на политическия демократичен контрол поради желанието на властимащите да бъдат преизбрани.[36] В затворените общества икономическите организации са и политически – за да могат да осигурят съществуването си, те трябва да участват в коалицията за преразпределение на рентите, подкрепяйки властващия елит. В същинските отворени общества не е нужно икономическите организации да имат политически функции, т.е. да участват в политическия живот, за да гарантират неприкосновеността си чрез поддържане на баланс на силите или осигуряване на определени изгоди за управляващите (North,

---

[33] Обществата с отворен достъп по-лесно привличат ресурси назаем поради по-голямата достоверност на обещанията, че ще ги върнат (свързани са с държавната система, а не в зависимост от волята на тоталитарния владетел). Следователно те могат да разсрочат плащанията в дълъг период и при по-малки лихви, съответно могат да си позволят по-ниско данъчно бреме за покриването на дълговете (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 132).

[34] Проблемът при преминаване към съвременните общества с отворен достъп е осигуряването на "системна конкуренция" (на конституционно ниво, съответно необходим набор от стимули, North, Wallis, Weingast, 2009, p. 113) без насилие – в политическата и икономическата сфера, които взаимно се поддържат. Конкуренцията (пред очите на трети – клиента) води до стремеж да се надмине конкурентът, до усъвършенстване без сблъсък.

[35] "…Тази привидна автономност е ендогенна за отворения достъп" (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 112).

[36] Необходимо обаче според Норт, Уолис и Уайнгаст е и утвърждаване на съответни ценности на неприемане на отклоняващо се от зачитането на индивидуалните права поведение.

Wallis, Weingast, 2009, p. 146).[37] Те могат да се развиват и да се конкурират помежду си в рамките на създадената стабилна институционална структура, отдавайки се на безлична пазарна размяна и максимизация на печалбите си (в широк смисъл) – свободата за съществуването им е гарантирана по принцип.

Авторите обръщат аргументацията на Олсън (Olson, 1965), Бюкянън, Толисън и Тълок (Buchanan, Tollison, Tullock, 1980). В Олсъновата "логика на колективното действие" и в школата на публичния избор добре организираните групи повлияват публичните политики в свой интерес и във вреда на по-слабо сплотените (по-многочислени при Олсън) подмножества на обществото, с което оказват вредно въздействие върху икономическата ефективност. Въпреки това отворените общества, в рамките на които има редица примери за организирани интереси с политическо влияние, просъществуват за дълги периоди, без да променят устройството си, а създаването на възможности за ренти е много по-характерно за обществата със затворен достъп (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 140-141). В посочените аналитични линии е пропуснато разглеждането на възможността за *равновесие между множеството конкуриращи се организирани интереси*, с което именно се характеризират отворените общества. Организациите тук не са инструменти за намаляването на ефективността на хипотетичен съвършен пазар (неокласическата изходна точка в анализа) чрез създаване на пазарни дефекти, носещи привилегии за членовете им, а напротив – те са *конституиращ елемент* на пазарния ред.[38] Равновесието в конкурентната борба между организациите

[37] Същевременно непрекъснато е налице възможността икономически организации да станат политически активни, създавайки алтернативна политическа платформа, която да привлече гласовете на следващи избори и да замени управляващата. Така за властимащите съществува коректив на конкуренцията и съответно стремежът да отразяват в политиките си актуалните интереси на икономическите агенти, за да не доведат сами до възникването на по-успешни политически проекти.

[38] Според Норт, Уолис и Уайнгаст през XIX век в Европа се извършва промяна в начина на възприемане на социалната подредба. Осъществява се преход от предишното разбиране, характерно за естественото общество, за необходимостта от статично равновесие на силите, поддържащо стабилността за дълги периоди (в този контекст първоначално на новите политически и икономически формирования – партии, корпорации, се гледа със страх, тъй като са заплаха за обществения мир и познатия ред) към представата за динамично равновесие. Сега осигуряването на отворен и равен достъп до създаването на точно такива организации вече се възприема като същинската гаранция за равновесие на силите, тъй като всяка група в обществото може свободно да формира представителни организации и да балансира влиянието на другите (подобно на еволюцията на концепцията за пазарното равновесие в политическата икономия като динамично, породено от възможността за свободно участие на всички, вместо меркантилистичния страх от конкуренция, която може да срине съществуващите национални производители). Именно поради новото разбиране за необходимостта от множество организации за осигуряване на правата на всеки член на обществото чрез равновесие на силите от средата на XIX век многобройните формирования на не-елитите – синдикати, социалистически партии и движения и църковни организации, не са преследвани, а са оставяни да се умножават и развиват (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 192-193).

на различни интереси дава възможност за избягване на изпадането отново в общество със затворен достъп - опозиционните партии и организациите нямат интерес от пълното завземане на властта от управляващите (North, Wallis, Weingast, 2009, p. 141-142). Това е голямата крачка напред в подхода на Норт, Уолис и Уайнгаст в сравнение с традиционния анализ на публичния избор и теорията на Олсън. Същевременно обаче се признава, че обществата с отворен достъп се градят върху равновесие на силите на организирани групови интереси, поддържано до голяма степен от споделени мисловни модели, демократични ценности за равенство пред закона и икономически възможности за просперитет. Това равновесие не е дадено веднъж завинаги и може да бъде нарушено. Демокрацията и пазарът не са крайна точка на историята, какъвто е крайният извод във Фукуяма (2006), а евентуално временно състояние, изискващо усилия за поддържа-нето му.

Използвана литература:

Владимиров, Ж. Културното наследство срещу демокрацията и пазара. България 1989-1*998*. С.: Софийски новини, 1999.

Леонидов, А. Ордолиберализъм. Социално пазарно стопанство. Трансформация. С.: Изд.ЛиК, 2000.

Седларски, Т. Несвободното възникване на свободния пазар – "Великата трансформация" на Карл Полани. - Икономическа мисъл, 2011, N 1, с. 51-72.

Седларски, Т. Бариери пред ефективния институционен избор: Защо невинаги се налагат икономически най-целесъобразните институции. – В: Годишник на Стопанския факултет на СУ "Св. Климент Охридски", Т. 9, 2011b, с. 205-229.

Седларски, Т. Еволюция на теорията на институционалната промяна на Д. Норт. - Икономически алтернативи, 2010, N 2, с. 82-95.

Седларски, Т. Когнитивни аспекти на транзакционните разходи. - В: Годишник на Стопански факултет на СУ "Св. Климент Охридски", Том 8, 2009, с. 201-221.

Седларски, Т. Неформални институции, идеологии и транзакционни разходи. - Социологически проблеми, 2009b, N 3-4, с. 139-155.

Фукуяма, Ф. [1992]. Краят на историята и последният човек. С.: Обсидиан, 2006.

Фукуяма, Ф. Строежът на държавата. Управление и световен ред през XXI век. С.: Обсидиан, 2004.

Хиршман, А. О. [1986]. Излизане и изразяване на глас: една разширяваща се сфера на влияние. - В: Чавдарова, Т. (ред.). Икономика и социология: Американската икономическа социология след 1970 г. Антология. С.: ЛиК, 1999, с. 291-316.

Acemoglu, D., S. Johnson, J. A. Robinson. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. - American Economic Review, 2001a, 91, p. 1369–1401.

Acemoglu, D., S. Johnson, J. A. Robinson. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. - Quarterly Journal of Economics, 2001b, 117, p. 1231–1294.

Acemoglu, D., J. A. Robinson. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. New York: Cambridge University Press, 2006.

Aoki, M. Toward a Comparative Institutional Analysis. Cambridge, MA, 2001.

Buchanan, J. M., R. D. Tollison, G. Tullock. Toward a Theory of the Rent-seeking Society. College Station: Texas A&M University, 1980.

Camerer, C. F. Behavioral Game Theory. Princeton: Princeton University Press, 2003.

Bernholz, P. Comments on "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets". - Journal of Institutional and Theoretical Economics, 149, 1993, p. 312-320.

Binmore, K. Fun and Games: A Text on Game Theory. Lexington, Mass.: D. C. Heath, 1992.

Egbert, H. The Culture of a Market: A Case Study of Open-Air Horse Markets. - Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE, September 2007, 163(3), p. 493–502,.

Frank, R. H. Choosing the Right Pond: Human Behavior and the Quest for Status. New York: Oxford University Press, 1985.

Fukuyama, F. The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Furubotn, E., R. Richter. The New Institutional Economics of Markets: An Introduction. - In: Furubotn, E., R. Richter (eds.). The New Institutional Economics of Markets. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010.

Furubotn, E. G., R. Richter. Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics, 2nd revised and extended edition. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2005.

Granovetter, M. Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. - American Journal of Sociology, 1985, 91, p. 481-493.

Greif, A. Coercion and Exchange: How Did Markets Evolve? WP, Stanford University, November 19, 2008. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1304204.

Greif, A. Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Greif, A. Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange. - In: Claude Ménard, Mary M. Shirley (eds.). Handbook of New Institutional Economics, Springer, 2005, Chapter 28, p. 727-786.

Greif, A. Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. - The Journal of Political Economy, 1994, 102:5, p. 912-950.

Greif, A. Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition. - American Economic Review, 1993, 83(3), p. 525–548.

Greif, A. Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders. - Journal of Economic History, 1989, 49(4), p. 857–882.

Greif, A., P. R. Milgrom, B. R. Weingast. Coordination, Commitment and Enforcement: The Case of the Merchant Guild. - Journal of Political Economy, 1994, 102, p. 745-776.

Guerdjikova, A. The New Institutional Economics of Markets: A Comment. - Journal of Institutional and Theoretical Economics, 2007, 163 (3), p. 517-525.

Kali, R. Endogenous Business Networks. - Journal of Law, Economics, and Organization, 1999, 15(3), p. 615–636.

Landes, D. S. The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor. New York: W.W. Norton, 1998.

McMillan, J. Reinventing the Bazar: A Natural History of Markets. New York and London: W.W. Norton and Co., 2002.

McNeill, W. C. [1963]. The Rise of the West: A History of the Human Community. University of Chicago Press, 1991.

Milgrom, P. R., D. C. North, B. R. Weingast. The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs. - *Economics & Politics*, 1990, 2, p. 1-23.

North, D. C. Understanding the Process of Economic Change. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005.

North, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press: Cambridge, 1990.

North, D. C., R. P. Thomas. The Rise of the Western World. A New Economic History. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

North, D. C., J. J. Wallis, B. R. Weingast. Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Olson, M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Richter, R. The New Institutional Economics of 'The Market Itself'. An Attempted Answer to a Complaint by Ronald Coase. - Historical Social Research, 2011, Vol.36, N 3, p. 34-54.

Richter, R. Views and Comments on the New Institutional Economics of Markets: The market as Organization. - Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE, September 2007, 163(3), p. 483–492.

Ripperger, T. Ökonomik des Vertrauens. Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 101. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003.

Schelling, T. C. The Strategy of Conflict. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

Schotter, A. The Economic Theory of Social Institutions, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Sokoloff, K. L., S. L. Engermann. History Lessons: Institutions, Factors Endwoments, and Paths of Development in the New World. - The Journal of Economic Perspectives, 2000, 14(3), p. 217-232.

Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization. New York: Free Press, 1947.

Weingast, B. R. The Political Foundation of Limited Government: Parliament and Sovereign Debt in Seventeenth-and Eighteenth-Century England. - In: Drobak, J. N., J. V. C. Nye (eds.). The Frontiers of the New Institutional Economics. New York: Academic Press, 1997, p.213-246.

Weingast, B. R. Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. - Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1993, 149, p. 286–311.

Wolf, C. Grundstrukturen des Marktrechts. Baden-Baden: Nomos, 1988.

7.II.2012 г.

Доц. д-р Стефан Петранов, д-р Милена Ангелова*

РАЗВИТИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ НА СИСТЕМИТЕ НА КОРПОРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Изложени са моделите на корпоративното управление в Европейския съюз и тяхното развитие през последните години. Различните модели са разгледани чрез таксономия, основана на характеристики, свързани с нормативни, институционални и културни фактори, специфични за отделните страни. Относително по-голямо внимание е отделено на източноевропейския модел, тъй като в сравнение с останалите модели той възниква по-късно и е по-малко познат.[1]

JEL: G34; G38

Анализът на причините за финансовата криза от 2008 г. и последвалата я икономическа криза показва, че те са предизвикани наред с други фактори и от редица проблеми в областта на корпоративното управление (КУ). Това поставя на дневен ред в Европейския съюз необходимостта от нормативни промени в тази сфера. Но в страните-членки има различни системи на КУ, които са традиционно установени. Как те са еволюирали във времето? Какви промени търпят в последно време и кои от тях пораждат проблеми? При тези промени конвергират ли различните системи, както би трябвало да се очаква с оглед стремежа към задълбочаване на интеграцията в Съюза? Доколко ефективни могат да бъдат нормативните промени на европейско равнище и как евентуално да бъдат осъществени? Това са основните въпроси, които са разгледани в това изследване.

* Стефан Петранов - Стопански факултет на СУ "Св. Климент Охридски", spetranov@yahoo.com; Милена Ангелова - Институт за икономически изследвания на БАН и Асоциация на индустриалния капитал в България; m.angelova@bica-bg.org.

[1] Associate Professor Stefan Petranov, PhD, Milena Angelova, PhD. DEVELOPMENT AND PROSPECTS OF THE CORPORATE MANAGEMENT SYSTEMS IN THE EUROPEAN UNION. *Summary:* The EU Corporate Management Models and their development over the recent years are focused. The various models are studied by means of a Taxonomy, based on characteristics, referring to the regulatory, institutional and cultural country specific factors. More attention is paid to the Eastern European Model, because it is less known and emerged later than the other models.

Статията е допълнително разширен вариант на доклад, предназначен за Работна група на Европейския икономически и социален съвет. Групата е създадена, за да се формира становище на Съвета по отношение инициативата на Европейската комисия за подобряване на корпоративното управление в ЕС, изложена в "Рамка на Европейския съюз за корпоративно управление (Зелена книга)". Становището на Съвета е гласувано и прието през ноември 2011 г.. Д-р М. Ангелова е докладчик по становището на Съвета, а доц. д-р С. Петранов е експерт на Съвета за това становище, като то може да бъде намерено в "Официален вестник на Европейския съюз" от 28.01.2012 г.

Развитие на системите за корпоративно управление в Европейския съюз

През периода след Втората световна война корпоративното управление в Европа преминава през две ясно разграничими фази на развитие. Първата, започваща от края на войната и продължаваща докъм средата на 90-те години, се характеризира със специфичните режими на КУ, които исторически се установяват в развитите страни от Западна Европа. Тези традиционни системи се класифицират в академичната литература в три основни групи:[2] *англо-саксонски модел* на КУ (характерен за САЩ, а в Европа – за Великобритания и Ирландия); *германски модел* (представен от Германия, Холандия, Швейцария, Швеция, Австрия, Дания, Норвегия, Финландия) и *латински модел* (разпространен във Франция, Италия, Испания и Белгия). Режимите на КУ във всяка група могат да се отграничат въз основа на редица характеристики, например: преобладаваща концепция за фирмата; предимство на интересите на акционерите или на заинтересувани лица; предимство на капиталовия пазар или на банките за мобилизиране на финансов ресурс; присъствие или отсъствие на външен пазар за корпоративен контрол; структура на собствеността.

Тези системи са резултат от историческото развитие още от началото на XX век, а и отпреди това. Различните страни са развивали такива модели на КУ, които съответстват на националните им специфики и приоритети. Не е имало международна интеграция, почти не са съществували транснационални компании и съответно не са стояли въпросите за предимствата и недостатъците на различните системи, за евентуална тяхна естествена или нормативна конвергенция. Относително дълго време тези модели са били ясно разграничени.

Втората фаза започва през втората половина на 90-те години на миналия век. Тя се характеризира с процеса на започнала трансформация на моделите на КУ в Европа в контекста на глобалната финансова либерализация, конкурентния натиск и все по-нарастващото присъствие на европейските пазари на глобални институционални инвеститори (предимно от британски или американски произход), които налагат ценности и практики, типични за англо-саксонския модел на КУ. В резултат от това в края на 90-те години на миналия и в началото на новия век има отчетлива тенденция към известно приближаване на другите модели към англо-саксонския чрез възприемане на някои от неговите черти, преди всичко ориентацията към пазарното финансиране и към акционерите.

Тези процеси естествено привличат вниманието на научните и обществените среди към проблемите, свързани с различните системи на КУ. През

[2] *Weimer, J., J. Pape*. A Taxonomy of Systems of Corporate Governance, Theory Papers in Corporate Governance. Blackwell Publishers, April 1999, Vol 7 (2), p. 153.

този период те дават началото и на възникването на поредица от широко дебатирани въпроси - дали континентално-европейските модели (германски и латински) ще конвергират към англо-саксонския; дали той от своя страна ще остане ясно обособен модел на КУ, или ще премине в някаква "хибридна" форма, комбинираща аспекти на няколко модела.

Но глобалната финансова криза, започнала през 2007 г. в САЩ, която скоро след това се разпростира и в Европа, поставя под съмнение предполагаемите предимства на англо-саксонския пред останалите модели и дава нов тласък на национални, наднационални[3] и глобални инициативи към ре-регулация на глобалните финансови пазари и на практиките по корпоративно управление.[4]

Друга основна черта на втората фаза на развитие на КУ в Европа е възникването и институционализирането на негови практики в постсоциалистическите държави от Източна Европа. Това се извършва донякъде спонтанно-хаотично поради наличието на други неотложни приоритети и поради липсата на опит и институционална инфраструктура в тези страни. Според редица изследователи[5] установяването на рамката на КУ е протекло под влиянието и на публични, и на частни институции, като по този начин възникналият модел инкорпорира аспекти и от континентално-европейските, и от англо-саксонския модели.

Все пак какво е сегашното състояние в страните от ЕС от гледна точка на КУ? Какви са процесите и проблемите, пораждани от съществуването на принципно различни системи в среда, в която се развиват процеси на глобализация, в която има необходимост от по-силна европейска интеграция, а непреминаващите още финансова и икономическа криза експонират редица слабости на КУ?

Един много важен процес, който се развива сега, е породен от две тенденции - нарастващото присъствие на новите глобални институционални инвеститори и по-голямата роля на капиталовите пазари за сметка на банковото финансиране при мобилизирането на финансов ресурс за компаниите. Тези тенденции допринасят за разкъсване на връзките между компаниите и крайните инвеститори. В резултат от това сега част от инвеститорите имат индиректни връзки с компаниите, съответно интересите им обикновено са краткосрочни и по-слаби от тези на инвеститорите с дългосрочен хоризонт с всички произтичащи от това последствия. Процесът на разкъсване на връзката между инвеститори и компании води до редица

---

[3] Например The EU Corporate Governance Framework (Green Book). European Commission, Brussels, 2011.

[4] *Clarke, T. and J. Chanlat*. European corporate governance: readings and perspectives. Routledge, 2009, p. 2.

[5] Вж. например *Vliegenthart, A*. Transnational actors and the converging corporate governance regulation in ECE. The 4th Convention of the Central and East European International Studies Association (CEEISA). University of Tartu, Estonia, 25-27 June 2006.

проблеми, свързани с КУ в континентална Европа, които до този момент не са били от съществено значение.[6]

Един такъв проблем например е мотивацията на мениджърите на активите на институционалните инвеститори. Възможно е тук да възникне, а и на практика възниква конфликт на интереси, тъй като инвестиционният хоризонт на мениджърите (обикновено краткосрочен) и този на институционалните инвеститори (обикновено дългосрочен, например при пенсионните фондове) може да влязат в противоречие. Друг проблем, свързан с разкъсаната връзка между крайния инвеститор и компанията, е трудната и често невъзможна комуникация между тях, а и между самите крайни инвеститори. Това от своя страна води до слабо влияние на акционерите и съответно непропорционално силно влияние на мениджмънта в делата на компанията. Част от разрешението на този проблем е да се използват специализирани упълномощени представители (или съветници)[7], които да представляват крайните инвеститори, но е възможно при тях също да се породи конфликт на интереси.

Първи период (след Втората световна война до средата на 90-те години). Традиционните модели

Англо-саксонски модел

В Европа този модел е представен от практиките по КУ в Англия и Ирландия. Той се характеризира със специфична концепция за това коя е основната цел на компаниите – т. нар. стойност за акционерите. Други важни характеристики на модела са едностепенната система на управление, голямото значение на фондовия пазар и на пазарното финансиране на фирмите, наличието на външен пазар на корпоративен контрол, ниската концентрация на собствеността и краткосрочният инвестиционен хоризонт.

Концепцията "стойност за акционерите" се изразява в приоритетното защитаване на интересите на акционерите чрез максимизирането на тяхното богатство.[8] Символичният индикатор за "стойността за акционерите" е икономическата добавена стойност, чиято максимизация е главният критерий за успешно управление на фирмите.

---

[6] Много от въпросите, поставени в "Рамка на Европейския съюз за корпоративно управление (Зелена книга)", са резултат от проблемите, пораждани именно от този процес.

[7] В Европейските документи се говори за упълномощени съветници. Това е по-широко понятие от представители и отразява едно относително ново явление. Ролята на такива съветници (физически и юридически лица) включва и консултиране на акционерите какво поведение да имат и как да гласуват при провеждане на общо събрание на акционерите. В типичен стил европейските документи говорят също за необходимост от регламентиране и регулиране на тяхната дейност.

[8] *Aglietta, M., and A. Rebérioux*. Corporate Governance Adrift: A Critique of Shareholder Value. The Saint Gobain Centre for Economic Studies, 2005, p. 9.

При КУ в този модел фондовият пазар играе по-голяма роля, отколкото при другите системи. Установеният индикатор за важността на капиталовите пазари е пазарната капитализация на местните компании, съотнесена като процент от БВП.[9] През 1990-1995 г. пазарната капитализация във Великобритания нараства от 93.6 до 121.7% (за сравнение същият индикатор за Германия за този период нараства от 21.7 до 22.9%)[10].

Отличителна характеристика на англо-саксонския модел на КУ е наличието на активен външен пазар за корпоративен контрол - т. нар. пазар на превземанията. Това е дисциплиниращ механизъм, осигуряващ трансфера на корпоративен контрол от неефективни към ефективни управленски групи, като по този начин се хармонизират интересите на мениджмънта и акционерите. В този модел на КУ превземанията се смятат за една от основните функция на фондовите пазари, тъй като именно там става възможно осъществяването им.

Нуждата от пазар за корпоративен контрол кореспондира със структурата на собствеността, характеризираща модела, която е с много ниски нива на концентрация. Такава дисперсия на собствеността пречи на развитието на директни механизми за контрол над мениджмънта като гласуване при общите събрания на акционерите, неформални диалози и т.н. Затова в този случай толкова голямо значение има фондовият пазар и неговата ликвидност като външен механизъм на корпоративен контрол. Същевременно необходимостта от пазарно финансиране, ниската концентрация на собствеността, развитият фондов пазар и неговата висока ликвидност дават възможност за инвестиционна активност, вкл. и спекулативна, и предполагат краткосрочна ориентация на инвеститорите.

Германски модел

Концепцията за компанията според германския модел е партньорство между различни пазарни участници, които са заинтересувани от дейността на фирмата - акционери, мениджъри, работници, доставчици на стоки и услуги, кредитори и клиенти. Общ интерес на тези групи от икономически субекти е просперитетът на фирмата. Такъв подход към КУ се нарича "ориентиран към заинтересуваните лица". В този случай като допълнение към максимизирането на акционерната стойност фирмите се ангажират с по-широк спектър от стратегически цели като растеж на продажбите и сигурност на работното място. Работниците например като заинтересувани лица може да имат по-голям интерес от растежа на продажбите, защото той предполага разширяване на фирмата и по този начин - по-голяма стабилност на работното място. В рамките на гер-

[9] *Weimer, J., J. Pape*. Цит. съч., с.155

[10] Пазарната капитализация на публично търгуваните компании може да бъде намерена на http://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LCAP.GD.ZS

манския модел техните интереси трябва да се взимат под внимание, ако влязат в конфликт с интересите на акционерите.[11]

В този модел на КУ банковата система играе много по-важна роля при набирането на капитал за компаниите, отколкото капиталовите пазари. Немските банки по традиция поддържат дългосрочни връзки с индустриалните фирми и освен, че им предоставят заеми, те притежават и големи дялове в тях, осигуряват им пълния спектър от финансови услуги и съвети, представляват акционери в работата на корпоративните бордове и са проактивни агенти при спасяване на фирмите от корпоративен банкрут.[12]

При германския модел външен пазар за корпоративен контрол на практика почти не съществува. Общо погледнато, в държавите от тази група контролът върху взимането на решения от мениджмънта се осигурява чрез директно влияние от страна на акционерите. Това е възможно поради високата концентрация на собствеността - една от характерните черти на нейната структура при този модел.

В повечето изследвания концентрацията на собственост се определя от това дали има един или няколко контролиращи акционери. Това са акционери, които притежават повече от 20% от правата за гласуване на дадена компания.[13] Контролиращият размер на собственост е широко разпространен и в германския, и в латинския модел на КУ. Свързани с това и също толкова характерни за континенталните модели са и "пирамидалната" и "кръстосаната собственост". Първата се наблюдава, когато акционер контролира дадена фирма чрез контрол върху поне още една публично котирана компания, а втората - когато нефинансови компании притежават взаимно свои дялове. Високото ниво на кръстосана собственост е постоянна черта на структурата на собствеността в Германия, достигащо 44% от акциите на публично котираните компании през 1995 г., като през последните години този показател е спаднал с едва около 5 процентни пункта.[14]

В германския модел управлението се осъществява чрез двустепенна система на базата на управителен и надзорен съвет, като в надзорния съвет колективно са представени основните заинтересувани лица, вкл. и работещите във фирмата. При него високата концентрация на собствеността, умерената роля на пазарното финансиране, липсата на външен пазар на корпоративен контрол водят до дългосрочна ориентация на инвеститорите.

---

[11] *Vitols, S*. Negotiated Shareholder Value: The German Version of an Anglo-American Practice. Competition and Change, 2004, 8(4), p. 1-18.

[12] *Jackson, G., A. Moerke*. Continuity and Change in Corporate Governance: Comparing Germany and Japan. Blackwell Publishing Ltd., Guest Editorial V, 12, May, 2005, p. 355.

[13] *Enriques, L. and P. Volpin*. Corporate Governance Reforms in Continental Europe. - Journal of Economic Perspectives, Winter 2007, Vol. 21, (1), p. 118.

[14] Federation of European Stock Exchanges. Share Ownership Survey, 2007, p. 40.

Латински модел

Тук концепцията за фирмите е между англо-саксонската и германската, но във всички случаи е по-близо до последната. Фирмите от латинския модел най-често се характеризират с притежаване на финансови дялове и кръстосана собственост, държавен и семеен контрол. Подобно на страните с германски модел (Германия, Швейцария), участията на банките в капитала на нефинансовите предприятия е съществено във Франция и Испания. За разлика от тях обаче в Италия и Белгия на банките не се разрешава да притежават акции за собствена сметка.

На капиталовите пазари в страните от латинския модел няма активен пазар за корпоративен контрол, но броят на враждебни превземания все пак е по-голям, отколкото в държавите с германски модел, а значението на капиталовия пазар за националната икономика може да бъде определено като умерено.

В този модел концентрацията на собствеността е относително висока. Делът от капитала, контролиран от петте най-големи акционери, е около 48% във Франция и 87% в Италия,[15] където семейни или индустриални групи притежават контролни дялове в буквално всички от 200-те котирани за публична търговия компании.

Според редица автори най-отличителният аспект на практиките по КУ във Франция е значителната роля на държавата.[16] Генезисът на това явление е в периода след Втората световна война, когато много банки и фирми се национализират. Кулминацията на този процес е през 1981 г., когато практически е национализиран целият банков сектор и по такъв начин държавата става ключов акционер в голям брой компании. Въпреки че последващата вълна от приватизации от средата на 80-те години намалява нейното влияние в КУ, тя все пак продължава да играе ключова роля при предотвратяването на превземания, които се смятат за противоречащи на националния интерес.

В латинския модел съществуват както едностепенната, така и двустепенната система на фирмено управление, но по-често се прилага първата. Характеристиките на модела ориентират инвеститорите към дългосрочни икономически взаимоотношения.

Втори период (от средата на 90-те години досега). Нова структура на собствеността и промени при традиционните модели

В средата на 90-те години на миналия век традиционните континентални модели на КУ претърпяват драматични промени (Fichtner, 2009[17]) и се приближават в известна степен до англо-саксонския модел. Всичко започва

[15] Вж. *Weimer, J., J. Pape*. Цит. съч.

[16] *Herrigel, G*. Corporate Governance: History without Historians, Handbook of Business History. Oxford University Press, 2006.

[17] *Fichtner, J*. Activist hedge funds and the erosion of Rhenish capitalism: The impact of impatient capital. Working Paper Series N 17 CCGES/CCEAE, 2009.

от финансовия сектор. В контекста на засилващите се процеси на дерегулация и глобализация финансовите институции в Европа все по-силно се влияят от конкурентния натиск на пазара. В резултат от това те постепенно променят поведението си. Големите банки започват да диверсифицират от дейности, свързани с даване на заеми, към много по-доходоносните дейности по инвестиционно банкиране. Наблюдава се процес на частично оттегляне на банките от положението им на по същество вътрешни лица във фирмите, които са им клиенти. Това проличава от намаленото представяне на банките в надзорните съвети на компаниите, както и от тяхното засилващо се оттегляне от длъжността председател на надзорния съвет, която те типично заемат в германския модел.[18]

Паралелно с процеса на разпадане на традиционния режим, основан на тесни връзки между банките и фирмите, нараства и важността на борсовите пазари за финансиране на фирмите. Увеличаващата се конкуренция в реалната икономика също дава допълнителна мотивация (а и допълнителна принуда) на европейските компании да добият необходимите размери, за да бъдат конкурентоспособни и с достатъчно влияние на пазара. По-големите мащаби са постигнати основно чрез стратегии на външен растеж (т.е. сливания и придобивания) и такива, свързани със суапиране на дялове.[19] По този начин котирането на компании на борсовите пазари и/или стремежът към по-висока пазарна капитализация дават значително предимство в глобалния пазар на сливания и придобивания.

Третият аспект на нарастващата дифузия на англо-саксонски практики по КУ е увеличеното присъствие на европейските фондови пазари на чуждестранни (предимно английски и американски) институционални инвеститори - пенсионни фондове, взаимни и хедж фондове. Този тип инвеститори защитават концепцията за максимизиране на стойността за акционерите и оказват натиск върху изместването на фокуса в традиционните модели на КУ в Европа от интересите на заинтересуваните лица към интересите на акционерите.

Въпреки това едновременно с натиска към англо-саксонски модел се наблюдават и устойчиви черти на европейските континентални модели на КУ. Например в Германия все още съществува индустриалната организация и системата на работнически съвети, като по този начин се противодейства на пълното въвеждане на норми, ориентирани единствено към защита на интереса на акционерите за сметка на заинтересуваните лица. Капиталовите

---

[18] *Lane, C*. Changes in Corporate Governance of German Corporations: Convergence to the Anglo-American Model? ESRC Centre for Business Research. University of Cambridge, Working Paper N 259, 2003.

[19] Става дума за т.нар. equity swap, т.е. емитиране на акции от една компания с цел мобилизиране на капитал за придобиване на акциите на друга компания. Вж. *Goyer, M*. Varieties of Institutional Investors and National Models of Capitalism: The Transformation of Corporate Governance in France and Germany. - Politics & Society, September 2006, Vol. 34, N 3, p. 399-430.

пазари, макар и с нарастващо значение, остават недоразвити в сравнение с британските (и американските) - между 2006 и 2010 г. пазарната капитализация за страните от континентална Европа намалява от 56.1 на 43.2% спрямо БВП, докато във Великобритания съответните нива за този период са 155.2 и 138.3%.

Докато големите частни банки и най-едрите blue-chip компании в крайна сметка изоставят модела на тесни връзки между тях, малките и средните фирми все още разчитат на традиционните форми на банкиране, основано на близки взаимоотношения и сътрудничество с банките.

Както се вижда от приведените факти, развитието е донякъде противоречиво. От една страна, англо-саксонските практики навлизат в КУ на континентална Европа, но от друга, продължават да се запазват много от характерните черти на традиционните германски и латински модели. Затова на този етап не може да се направи еднозначна прогноза за евентуалното бъдещо развитие на КУ в Европа.

Източноевропейски модел

Този модел включва новите членки на ЕС: Полша, Чехия, Словакия, Унгария, Естония, Литва, Латвия, Словения, България и Румъния. Интересното е, че КУ в Източна Европа не е хомогенно и включва аспекти и от континенталните, и от англо-саксонския модел. Докато в началото на прехода към пазарна икономика източноевропейските страни приемат доста различни подходи към реформирането на икономиките си, от средата на 90-те години на миналия век започва да се проявява известна тенденция към конвергиране по отношение на отделни аспекти на техните политико-икономически системи, един от които е и КУ.

Едно от съществуващите различия е свързано с концепцията за фирмата. Някои държави от района възприемат позицията на англо-саксонския модел, поставящ ударението върху "стойността за акционерите", а други се ориентират към интересите на заинтересованите лица, типична за континенталните модели. Кодексът за КУ на публично търгувани фирми в Полша от 2004 г. например е насочен към "стойност за акционерите", тъй като уеднаквява частните им интереси с общото благо: "Основната цел на компанията е да служи за общия интерес на всички акционери, т.е. да създава "стойност за акционерите".[20] Словашкия кодекс за КУ пък има отделна глава за заинтересуваните лица, в която се изтъква, че компаниите "трябва да признаят, че приносът на заинтересуваните лица представлява ценен ресурс за изграждането на конкурентни и рентабилни компании и техните права, защитени от закона, трябва да се уважават".[21]

[20] Polish Corporate Governance Code, 2004, p. 5.
[21] Slovak Corporate Governance Code, 2002, p. 6.

Във връзка с относителната важност на фондовия пазар спрямо банковия сектор за набавянето на капитал трябва да отбележим, че в Източна Европа този пазар е все още силно недоразвит. В това отношение регионът наподобява континенталните модели. На таблицата ясно е илюстрирано продължителното забавено развитие на фондовите пазари в района - през последните пет години пазарната капитализация там много повече наподобява тази в Германия, отколкото във Великобритания, където тя е средно 5 пъти по-голяма.

Таблица

Пазарна капитализация (ПК) като процент от БВП

ПК/БВП	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
България	31.1	51.7	17.1	14.6	15.2
Румъния	26.7	26.5	10	18.8	20
Чехия	34.1	42.1	22.6	27.7	22.4
Унгария	37.2	34.6	12	22	21.2
Полша	43.6	48.7	17	31.4	40.6
Словакия	8.1	8.3	5.2	5.3	4.7
Словения	39	61	21.5	23.9	19.7
Естония	35.9	28.2	8.3	13.9	12.1
Латвия	13.6	10.8	4.8	7	5.2
Литва	33.9	25.9	7.7	12.1	15.6
Германия	56.1	63.2	30.5	39	43.2
Великобритания	155.2	137.3	69.7	128.7	138.3

Данните показват, че по отношение на фондовия пазар системите на КУ на Източна Европа са по-близки до германския модел, отколкото до англосаксонския. В същото време по отношение на банковия сектор КУ в Източна Европа има характеристики, които не наподобяват нито един от традиционните модели на континентална Европа. Това се дължи на широкото навлизане в банковия сектор на Източна Европа на чуждестранни банки. Докъм средата на новото десетилетие банковият сектор на страните в района е почти напълно превзет от чуждестранни финансови институции. От десетте най-големи банки в Централна и Източна Европа само една все още не е в ръцете на чужденци. Това прави банковият сектор нехомогенен от гледна точка на ролята му за КУ както на финансовия, така и на реалния сектор на икономиката. Често чуждестранните банки са от държави с различни модели на КУ – както от ЕС, така и извън него.[22] Това разнообразие предопределя наличието на много различни практики, дифузия на различни модели по отношение на ролята на банките в КУ.

[22] Например в България банките с най-голям пазарен дял са дъщерни дружества на италиански, гръцки, унгарски, австрийски, френски банки. Но освен тях присъстват също и дъщерни банки на американски, турски, германски, японски, холандски банки.

В края на краищата практиката и проблематиката на КУ са резултат от налагането на определени източници като доминиращи за набирането на капитал за развитието на фирмите. Именно в това се състои най-съществото различие между източноевропейския модел и традиционните модели от Западна Европа. При източноевропейския модел, освен банковия сектор и фондовия пазар, също толкова важни (а в много случаи и по-важни) за набирането на капитал в района са и преките чуждестранни инвестиции. Поради недостига на спестявания, липсата на историческа практика и доскорошното отсъствие на институционални инвеститори капитал фактически се набира най-често чрез директно инвестиране от чуждестранни инвеститори, а не чрез емитиране на акции или облигации на фондовите пазари.

Още от самото начало на прехода в Източна Европа по време на приватизацията много от държавните предприятия съвсем естествено се купуват от чужденци, което обуславя масовото присъствие на чуждестранен капитал в региона. Това може да се види и от разпределението на собствеността на фирмите, търгувани на борсовите пазари в района - то показва много съществения дял на чуждестранна собственост в сравнение с другите страни-членки на ЕС. В края на 2007 г. например 73.5% от акциите, търгувани на Словашката борса, са собственост на чуждестранни инвеститори, което е най-високото ниво за целия ЕС. Следваща в тази класация е Унгария със 72%.[23]

По отношение на структурата на собствеността източноевропейският модел на КУ се характеризира с голяма концентрация. В Полша и Чехия почти 50% от публично търгуваните предприятия имат основен акционер с блокиращо участие. Подобна е ситуацията в Унгария и Словакия. В Словакия мажоритарният собственик в публично търгуваните компании гласува средно с 44.7%. Аналогична е картината в България.[24]

Представените данни показват, че страните от Източна Европа са с ниво на концентрация на собствеността, което е сравнимо с това в другите държави от континентална Европа, а в някои случаи дори и по-високо.

*

Какви заключения могат да бъдат направени от изложените факти и аргументи по отношение на въпросите, поставени в началото на това изслед-

[23] Данните са по Share Ownership Survey. FESE, 2007.

[24] Конкретни данни за високата степен на концентрация на собствеността в България могат да бъдат намерени в *Петранов, С*. Концентрация на капитала в публичните дружества, защита на инвеститорите и капиталов пазар в България: 1997-1999 г. - Икономическа мисъл, 2000, N 5. Явлението се коментира също в *Прохаска, М., П. Чипев*. Корпоративно управление и контрол в България. ЦИД, 2000. Независимо че тези изследвания са правени в началния период на развитие на капиталовия пазар, сега ситуацията не е променена. Доказателство в това отно-шение са многобройните отписвания на дружества от публична търговия, свързани с повишаване на концентрацията на собствеността.

ване? Първо, как еволюират във времето различните системи на КУ в Европейския съюз и най-вече какви промени търпят те в последно време.

Независимо от различията си всички системи са в процес на промяна. Промените са предизвикани от такива явления като глобализирането на финансовите пазари, засилването на конкуренцията, растящата роля и пазарна сила на институционалните инвеститори, необходимостта от задълбочаване на европейската интеграция. Всички тези процеси оказват натиск върху различните системи, като посоката на влияние е такава, че се наблюдават признаци на конвергенция между тях. Силната свързаност между банките и предприятията от реалния сектор например, характерна за германския модел, все повече е обект на критика от страна и на икономическата политика, и на практиката. Макар и постепенно, тази свързаност започва да намалява. Освен това редица регулации на ниво Европейски съюз засилват ролята, значението и защитата на миноритарните акционери, което е характерно за англо-саксонския модел и с това приближават континентално-европейските модели към него. В същото време финансовата криза води до практическо приближаване на банковия модел на англо-саксонската система до този на универсалните банки, който е характерен за континентална Европа. Това се получава като резултат от сливането на много от инвестиционните банки (вкл. и тези с най-съществено пазарно присъствие) с търговски банки. Определено има и тенденция към намаляване ролята на външните (пазарни) механизми за корпоративно управление, които са характерни единствено за англо-саксонския модел. Следователно може да се заключи, че напоследък се наблюдава определена конвергенция между различните системи на КУ в ЕС. Изброените примери показват как някои черти, характерни за дадена система, се променят с времето и така я приближават към другите системи.

Много е трудно обаче да се определи как точно ще се развият в бъдеще различните системи на корпоративно управление в ЕС. От една страна, може да се очаква тенденцията към конвергиране да продължи, даже може да се твърди, че има обективна нужда от това с оглед задълбочаване на интеграцията в Съюза. Но къде ще бъде пресечната точка на такова конвергиране, по-близо до коя от системите би била тя и кога евентуално би се случило, е невъзможно да се каже. Причината е, че различните системи са много дълбоко вкоренени в нормативната база, институционалната организация, практическите процеси и културната среда на отделните страни. Те са съществували десетки или дори в някои компоненти стотици години, изграждали са се в хармония с всички останали системи на съответните страни и в крайна сметка са повече или по-малко устойчиви в националните си и регионални граници. Наблюдаваните сега промени и тенденции към конвергиране са в отделни аспекти на системите, но по-голяма степен на конвергенция може да се получи само след фундаментални промени, които изискват пренастройка на много други системи, а това не може да стане нито бързо, нито

лесно. Засега системите остават съществено различни и може да се очаква, че това ще продължи още доста време. Това прави много трудно хомогенизирането на европейско равнище на нормативната база, на практиките и на средата за стопанска дейност.

Направеният анализ води до отговора на другия важен въпрос, поставен в началото – доколко ефективни могат да бъдат нормативни промени на европейско равнище и как евентуално да бъдат извършени. Разгледаните процеси и факти недвусмислено показват, че системите на корпоративно управление, характеризиращи страните от ЕС, на този етап съдържат различия по фундаментални принципи, поради което нормативни промени на европейско равнище, направени изолирано, биха били неефективни. Поправилен подход на този етап би бил да се стимулират подобрения на национално ниво.

Големият интерес към проблемите на КУ, особено в светлината на финансовата криза от 2008 г. и последвалата икономическа криза, е напълно оправдан. Усилията на Европейската комисия да предприеме инициативи за подобряване на КУ на общоевропейско ниво са навременни и необходими, но резултатите в тази насока ще изискват сериозни усилия и много важно - комплексна работа. Поради системността на проблематиката и обвързаността на системата на КУ с други системи, действия “на парче”, несъобразени със спецификите на отделните корпоративни модели, може да нямат желания ефект или дори да доведат до негативни последствия.

19. IV.2012 г.

Гл. ас. д-р Петър Митев*

СЕГМЕНТИРАНЕТО В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – РЕАЛНОСТ ИЛИ ХИМЕРА

Разгледани са теоретичните ограничения на сегментирането в публичния сектор, произтичащи от самата концепция за чисто публично благо, както и от схващанията за разкриването на обществените предпочитания спрямо него. Посочени са недостатъците на модела на алокативната ефективност и диалектическата връзка, която съществува между него и теоремата на Оейтс. Анализирани са твърдения на автори, изтъкващи необходимостта от проучвания на потребностите и съответно усъвършенстване на публичните блага.[1]

JEL: D61; D71; H21; H41

Главният проблем, който изследваме тук, се отнася до това, че моделът на алокативната ефективност представлява един слаб оптимизационен инструмент. Същевременно от края на феодалната ера обществата по цял свят организират разполагането на ресурсите в публичния сектор чрез политики на публичната власт, основани именно на този модел. Тежките оптимизационни ограничения на модела на алокативната ефективност са следствие от теоретични предположения, които не са доказани или практически проверени. По-конкретно сегментирането на публичните блага се свързва с редица теоретични канони и по тази причина се приема, че то е невъзможно или нереално. Такова допускане е в основата на недостатъците на модела на алокативната ефективност и ограничава усъвършенстването на политиките на публичната власт.

Тъй като проблемът в специализираната научна литература, свързана с теоретичните ограничения на сегментирането на публични блага, е вече решен до голяма степен от редица учени, тук ще обобщим готовите резултати от съответните изследвания и анализи и по-специално концепцията на Самюелсън за чисто публично благо. Много автори твърдят, че такова благо не съществува в икономическата реалност. На основата на това разсъждение, което е с фундаментална значимост, е разгледан проблемът за разкриване на предпочитанията относно чистите публични блага и свързаната с него концепция за пътника без билет (free rider). От тази гледна точка важно място в логиката на изследването има силното развитие на обществените потребности в условия на глобализация, в резултат от което се повишава

* УНСС, катедра "Финанси", mitev.peter@yahoo.com

[1] Peter Mitev, PhD. SEGMENTATION IN THE PUBLIC SECTOR – A REALITY OR A CHIMERA. *Summary:* The article studies the theoretical restrictions of public sector segmentation, derived from the concept of the purely public good, as well as from the views on revealing the public preferences thereto. It also highlights the weaknesses of the allocation efficiency and the available dialectical connection between it and the Oeyts theorem. It analyses statements of authors, pointing out the necessity to investigate the needs and to improve the public goods accordingly.

степента на тяхната разнородност по отношение и на публичните блага, докато публичната власт продължава да предлага стандартизирани услуги без проучване на потребностите. Тук тезата е, че ако подобни предпочитания са все по-разнородни и не са разкрити, няма яснота как конкретно ще се осъществи сегментирането на публичните блага. Това от своя страна засилва недостатъците на модела на алокативната ефективност и загубите за обществото, които той поражда.

Основна цел в случая е да се аргументира решение на главния проблем чрез сегментиране на публичните блага посредством ориентирани към резултатите бюджети в зависимост от спецификата в потребностите на потребителите. Това ще доведе до преодоляване (поне частично) на недостатъците на модела. Теоретичното обосноваване на сегментирането на публичните блага е осъществено посредством теоремата на Оейтс. Възприетото схващане в научната литература е, че тя засяга само децентрализацията. Затова тази теорема не се асоциира толкова със сегментирането, колкото с местните финанси, юрисдикциите и организацията на структурата на публичния сектор на две и повече йерархични равнища. Тук е доказано, че в широк смисъл теоремата *обосновава сегментирането на публичните блага изобщо*, а не единствено чрез децентрализацията, т.е. подчертан е фактът, че сегментирането не се извършва технически единствено чрез децентрализация - тя е само един вариант, един технически способ за неговото осъществяване.

Съществуващи критики към концепцията за чисто публично благо

В статията на Пол Самюелсън (1915 - 2009) “Чиста теория на публичните разходи” за първи път систематично са изяснени както понятието “публично благо”, така и теоретичните основи на неговото Парето оптимално доставяне в условия на частичен равновесен анализ (Samuelson, 1954, p. 4). През 1955 г. Самюелсън представя модел, засягащ общия равновесен анализ на Парето оптимално доставяне на публични и частни блага. Той изрично подчертава, че не предлага своите модели на публичната власт в САЩ с цел да се потърси тяхното практическо приложение. Според него разкриването на предпочитанията на данъкоплатците по отношение на публичните блага ще бъде свързано със забранително високи разходи.

Дори и в наши дни отзвукът от тези статии сред научната общност е изключително силен. Днес както във всеки учебник по публични финанси, така и в съзнанието на всеки икономист, понятието “публично благо” се възприема именно с онези характеристики, с които го дефинира Самюелсън. Все пак един внимателен преглед на историята на научните изследвания ще покаже, че научната общност не възприема съвършено безусловно всички твърдения на Самюелсън. Статиите му поставят началото на цяла епоха, в която някои учени предлагат антитези на неговите твърдения, а други стар-

тират изследвания с цел тяхната проверка. Кълис и Джоунс предлагат обзор на научните становища в този аспект. Според тях “подходът на Самюелсън е с изключително голямо значение за развитието на теорията на публичните блага. Същевременно той е бил подложен на критики” (Cullis, Jones, 1992, p. 65). Те изтъкват, че десетилетия след оригиналната статия на Самюелсън от 1954 г. е необходимо да се направи оценка “дали ранните критики са били прекалено скептични, че концепцията (за чисто публично благо – б.а., П.М.) ще има малка възможност за практическо приложение в политиката, или са били коректни”(пак там, с. 83).

За да задълбочим конкретиката на анализа, ще припомним основните характеристики на чистото публично благо. То е дефинирано от Самюелсън като благо, от което всички едновременно получават полезност по такъв начин, че потреблението на отделния индивид не води до намаление на потреблението на останалите му потребители (Samuelson, 1954, p. 387). Ученият подчертава неделимостта на публичното благо, различаващо се в този смисъл значително от частните блага, които могат да бъдат количествено разделени между потребителите. Посочената дефиниция налага две характеристики на публичното благо: първата е, че то е неконкурентно в потреблението, т.е. потребителите не се конкурират помежду си за ползите, които получават от неговото потребление, а втората - че потребителите не могат да бъдат изключени от процеса на потребление.

Незабавно - още през 1955 г., Марголис отправя критика към концепцията за чисто публично благо, като изтъква, че такива блага не съществуват в реалния свят (Margolis, 1955, p. 347). Тълкувайки този проблем, Кълис и Джоунс подчертават: "Къде е възможно да се открият блага, които съвършено удовлетворяват дефиницията за неконкурентност в потреблението на Самюелсън от 1954 г.?" (Cullis, Jones, 1992, p. 66). В този ред на мисли те изтъкват, че в предлагането на публични блага като вътрешен ред и сигурност или медицинска помощ потреблението на индивид А намалява ползите при потреблението на индивид В, ако последният е принуден да изчаква своя ред. Имайки предвид разсъждения на Сандлър от 1977 г., Кълис и Джоунс допълват: “Дори националната сигурност, дотолкова, доколкото е свързана със защита, може да не удовлетвори напълно дефиницията за публично благо в най-чист смисъл. Ако армиите са ангажирани в северната част на територията, няма ли това да намали защитата на общностите в южната й част?” (пак там). Друг пример на публично благо, цитирано от Самюелсън (1954) наред с националната сигурност, е морският фар. Според Кълис и Джоунс по-късни изследвания потвърждават, че строежът на морски фарове традиционно е бил финансиран от частния сектор (пак там).

В отговор на подобни критики за ненаблюдаемостта на чистото публично благо в реалността през 1969 г. Самюелсън предлага статия, в която въвежда понятието “смесено благо” или “нечисто публично благо”. По този начин се развиват теоретичните основи на таксономията на благата изобщо.

Самюелсън твърди, че между крайните теоретични полюси на чистото публично благо и чистото частно благо съществува голямо многообразие от нечисти публични блага, които са лесни за наблюдение в реалността (за разлика от чистите публични блага) и отчасти притежават характеристики както на чисто публично, така и на чисто частно благо. Във връзка с това Кълис и Джоунс потвърждават, че в икономическата литература съществуват и други подобни случаи, в които теоретичните крайности практически не се наблюдават в реалността *и все пак са необходими за изграждането на теоретична система* (Cullis, Jones, 1992, p. 83). Те правят паралел между таксономията на благата, в която теоретични полюси са чистото публично и чистото частно благо, с теорията на пазарните структури, в която теоретични полюси са съвършената пазарна конкуренция и монополът. Авторите подчертават, че съвършената пазарна конкуренция в нейната крайна теоретична характеризация се наблюдава много рядко в реалността. От своя страна в независими разсъждения с друга насоченост Дракър сравнява чистия монопол с "такова митично животно като еднорога", за да подчертае именно същия факт, че в реалността чистият монопол е практически ненаблюдаем.

Според Кълис и Джоунс (Cullis, Jones, 1992, p. 65) през 1956 г. Колм отправя критики и към модела на Самюелсън от 1955 г., поставяйки въпроса дали пределна полезност от чисто публично благо може да се тълкува в същия смисъл, както пределна полезност от чисто частно благо и дали предпочитанията на индивидите към публични и частни блага могат да се моделират с една и съща трактовка. Аналогично е поставен и въпросът за концепцията относно пределната норма на заместване между публични и частни блага, например между национална сигурност и сладолед. Може ли потребителят реално да осмисли тази величина така, както осмисля пределната норма на субституция между чисти частни блага? През 1986 г. Нобеловият лауреат Джеймс Бюкенън също проявява критичност към модела на Самюелсън от 1955 г. - според него моделът на Парето в общия равновесен анализ от 1906 г., засягащ само частни блага, е механично транслиран в общия случай за публични и частни блага (вж. Cullis, Jones, 1992, p. 59).

Кълис и Джоунс не случайно правят този критичен обзор. Те се оказват поддръжници на идеите на Бюкенън за финансиране на клубно благо. Във връзка с това авторите подчертават: "С развитието на тази глава ще стане ясно, че превключваме нашия подход от такъв, който задава въпроса "кои са условията за постигане на Парето оптималност", към такъв, който задава въпроса "ще се съгласят ли хората доброволно да поделят разходите по доставянето на публично или колективно благо?" За разлика от Кълис и Джоунс *целта на разглеждането на тези критики тук е друга – да се преодолее безусловността или инерцията в схващанията на съвременните учени в две отношения:* първо, дали съществува чисто публично благо в реалността; второ, дали наистина е невъзможно да бъдат разкрити предпочитанията на потребителите на публични блага и кои са съответните ограничения.

На този фон главният извод е, че практически няма чисти публични блага. В такъв смисъл за целите на една практически провеждана политика на публичната власт съществуват изкуствено наложени ограничения от страна на теорията. Може да се предложи контратеза, но именно с цел отново да се потвърди направеният извод. Ако наистина моделите на Самюелсън са съвършено реалистични, то всъщност те с нищо не помагат в практиката за Парето оптималното доставяне на публични блага от страна на публичната власт. Тези модели по-скоро защитават тезата, че тя не трябва да прави никакви проучвания на обществените потребности и че Парето оптималното доставяне на публични блага е напълно невъзможно. Това на практика означава, че публичната власт имплицитно получава теоретична основа да определя и предлага такива блага по усмотрение и че тази логика се пренася и в системата на тяхното финансиране. Следователно проблемът за разкриване на предпочитанията по отношение на публичните блага заслужава особено внимание.

Научните изследвания по отношение на проблема за разкриване на предпочитанията

Според Самюелсън втората характеристика на публичното благо - липсата на възможност за изключване на потребителите от ползите на публичното благо, неминуемо предизвиква проблема за разкриване на техните предпочитания по отношение на благото. Това твърдение наистина е вярно, но само при условие, че са налице две важни презумпции. Първата е широко известната аксиома за рационалност на индивидите, а втората - че задължително се прилага принципът на ползата в данъчното облагане (Benefit Principle Taxation). *Приложението на този принцип е ключово условие за гарантиране на Парето оптималното доставяне на публичните блага в модела на Самюелсън от 1954 г.* В основата на проблема относно мотивацията за разкриване на индивидуалните предпочитания е микроикономическата аксиома за рационалност на индивидите. Данъкоплатците ще проявят рационален стремеж да прикрият своите предпочитания само ако съществува мотив за това, т.е. те ще бъдат мотивирани да прикрият предпочитанията си само ако публичната власт подаде изричен сигнал, че данъците за отделните индивиди ще бъдат определени въз основа на декларираните от тях предпочитания относно публичните блага. Това е опит за практическа реализация на принципа на ползата (Брусарски, 2007, с. 117) по отношение финансирането на неделими публични блага.

Ако при проучването на предпочитанията им от страна на публичната власт данъкоплатците разбират, че размерът на данъците, които плащат, е функционално зависим от декларираните от тях ползи от публичните блага, тогава и само тогава индивидите ще бъдат мотивирани да прикрият предпочитанията си. Те ще занижат умишлено декларираните предпочитания в желанието си да намалят размера на своите данъци. Днес принципът на

ползата не се прилага за финансиране на неделими публични блага именно по тази причина, но всъщност никога не е правен реален опит за неговото приложение. Алтернативно се използва принципът на възможността за плащане в данъчното облагане. *Това означава, че в общия случай отсъства Парето оптимално доставяне на публичните блага.* Следователно, както вече беше подчертано, това на практика предполага, че публичната власт определя и предлага публични блага по усмотрение и че тази логика се пренася и в системата на тяхното финансиране.

При условие, че се прилага принципът на възможността за плащане (или дори не се търси вертикална справедливост, какъвто е случаят с плоския данък в България), проучването на спецификата на предпочитанията на данъкоплатците може само да увеличи тяхната полезност от публичните блага, а това ще бъде Парето подобрение. Видът на данъчното облагане и съответните равнища на публични разходи са дефинирани и известни на обществото. В такава ситуация не се търси пряка връзка между данъчен разход и съответна индивидуална полезност от публичните блага, а по-скоро адаптиране на вече известните равнища на публични разходи към разкритите предпочитания. *В тези рамки допълнителни проучвания могат само да увеличат ефективността на публичните разходи и обществото би било мотивирано да разкрива своите предпочитания. Или именно рационалността на индивидите ще ги мотивира да разкрият предпочитанията си, за да получат по-адекватни публични блага при зададени фиксирани данъчни платежи.*

Кълис и Джоунс смятат, че учебниците често представят проблема за пътника без билет в най-екстремен контекст, и във връзка с това задават въпроса доколко надеждно е всъщност подобно предположение. Те дискутират изтъкнатото от Бом през 1971 г., че в експеримент, при който се възприемат като част от голяма група, индивидите разкриват искрено предпочитанията си относно това коя телевизионна програма гледат. В случая благото е с невъзможност за изключване от ползите, тъй като е ефирна телевизия. Във връзка с това Кълис и Джоунс подчертават: "Може би е така, защото индивидите по принцип се държат честно и искрено и вероятно поради чувство за дълг правят техните предпочитания известни с цел да допринесат за усъвършенстването на публичното благо" (Cullis, Jones, 1992, p. 70).

Кълис и Джоунс предлагат задълбочен обзор на редица взаимообвързани изследвания и противоречиви становища на различни учени относно проблема за вярното разкриване на предпочитанията. През 1981 г. например Максуел и Еймс въз основа на експерименти, базирани на теорията на игрите, внушават, че индивидите не правят опит да превърнат в реалност тезата за пътника без билет. През 1984 г. Ким и Уокър проявяват критичност към тези изследвания, изтъквайки, че публичните блага в експеримента не са чисти публични блага, както и че в някои от случаите групата от хора е малка.

През 1985 г. МакКалеб и Вагнер правят нови проучвания от този вид и заключават, че са очаквали тезата за *пътника без билет* да се потвърди с пълна сила, но резултатите от експериментите, проведени вече със съответни корекции предвид забележките на Ким и Уокър, все още ги оставят далеч от разбирането на социалните процеси, чрез които в реалния свят се правят преценки и избори. На този фонд Кълис и Джоунс заключават: "Може би тогава икономистите са поставили твърде тежко ударение на *проблема за пътника без билет*, както и че индивидите вземат предвид много по-широки съображения, когато решават дали да разкрият предпочитанията си, или не" (Cullis, Jones, 1992, p. 71).

Днес е налице висока степен на безусловно приемане на тезата, че рационалността на данъкоплатците би ги стимулирала да прикрият предпочитанията си. *Същевременно именно рационалността на индивидите би могла да ги насърчава да разкрият предпочитанията си при определени условия.* Именно в този смисъл моделът на Тибо (Tiebout, 1956, p. 416-424) е представен през 1956 г. като теоретична рамка, която е *директен отговор* (или антитеза) на заключението на Самюелсън от 1954 г., че индивидите не биха разкрили предпочитанията си относно публичните блага. Тибо доказва, че в контекста на местна общност те биха направили това чрез преместване в регион, който най-добре отразява техните вкусове и предлага предпочитаните данъци. С други думи, такъв регион би отразявал индивидуалния най-предпочитан изход от гласуването за отделния данъкоплатец, а това означава Парето оптималност, когато е изпълнено за всички. Според модела отпада необходимостта от гласуване за разкриване на предпочитанията, тъй като с избора си за живеене в дадена община индивидите разкриват искрено предпочитанията си относно менюто от публични блага и бюджетните разходи за тяхното създаване. *Най-общият извод е, че потребителите на такива блага биха разкрили предпочитанията си, но това силно зависи от конкретните условия на системата, в която са поставени.*

Встрани от модела на Тибо едно от важните условия на тази система е дали предпочитанията се разкриват в малки или в големи групи потребители. Изводите на Кълис и Джоунс в това отношение са следните (Cullis, Jones, 1992, p. 81):

- Стимулът за неразкриване на предпочитанията варира значително в зависимост от броя на потребителите, за които публичното благо е доставено, и от самата специфика на благото.
- Само в големи групи вероятността за поява на пътник без билет е висока, но в малки групи е слаба. С развитието на обществото и процесите на глобализация обаче предпочитанията на обществото стават все по-разнородни, при което то се разбива на все по-малки сегменти именно на основата на предпочитанията. При това положение вероятността за поява на явлението пътник без билет ще става все по-малка, ако публичната власт успее да сегментира публичните блага резонно.

Диалектическа връзка между теоремата за медианния гласоподавател и теоремата на Оейтс

Концептуално теоремата на медианния гласоподавател почива върху резултатите от усилията на редица учени. Нейните основни идеи са щрихо-вани от Хотелинг през 1929 г. Впоследствие особени заслуги за математическото формализиране на теоремата имат Дънкан Блек (1948) и Кенет Ероу (1963). През 1957 г. Антъни Даунс също предлага разширение на анализа относно представителната демокрация.

Теоремата за медианния гласоподавател най-често се изучава в нейния едномерен модел. Той изследва Парето оптималното количество на доставяне на конкретно публично благо. Съгласно концепциите на Самюелсън публичното благо се доставя в еднакво количество за всички потребители. Освен това то е стандартизирано в смисъл, че всички потребители го получават в един и същ вид, т.е. неговите характеристики са еднакви за всички. Няма диверсификация на благото, която да удовлетвори евентуална спецификация на потребностите на потребителите. Същевременно теоремата статистически ранжира предпочитанията на гласоподавателите, като статистически признак е индивидуалният най-предпочитан изход от гласуването на отделните гласоподаватели. Масовата статистическа съвкупност трябва задължително да бъде ранжирана, за да се определи медианата в предпочитанията. Това е необходимо, защото индивидуалният най-предпочитан изход от гласуването на медианния гласоподавател е с ключова значимост за цялата съвкупност, тъй като именно той отразява Парето оптималното ниво на доставяне на конкретното публично благо.

Едномерният модел на теоремата на медианния гласоподавател има два аспекта на представяне (или изучаване) в литературата. Първият измерва доставянето на конкретно публично благо в натурални единици (количество публично благо), а вторият - в стойностни единици (размер на бюджета за публичното благо). В светлината на първия аспект индивидуалният най-предпочитан изход от гласуването на отделния гласоподавател (Брусарски, 2007, с. 81-82) е онова количество публично благо, което изравнява пределния разход на индивида (неговата индивидуална данъчна цена) с пределната му полезност в зависимост от количеството публично благо. Приложението на маржинален анализ гарантира, че изравняването на пределна полезност и пределен разход за гласоподавателя ще максимизира неговата чиста изгода от това количество публично благо. Тогава графиката на чистата изгода за гласоподавателя формира връх. Задължително изискване, за да бъде в сила теоремата за медианния гласоподавател, е всички гласоподаватели да са с едновърхи функции на чистата си изгода. Това изискване предполага, че всички гласоподаватели са с намаляваща пределна полезност от количеството публично благо.

Вторият аспект на представяне на едномерния модел на теоремата на медианния гласоподавател изследва доставянето на конкретно публично

благо в стойностни единици, т.е. в светлината на размера на неговия бюджет. Индивидуалният най-предпочитан изход от гласуването за даден гласоподавател представлява оптималния бюджет за конкретното публично благо от гледна точка на индивидуалните оценки на същия гласоподавател. Той отново изравнява пределния разход (индивидуалната данъчна цена) на гласоподавателя и пределната му полезност, но оценени вече в зависимост от размера на бюджета за конкретното публично благо.

Този аспект на едномерен анализ може да се възприема в по-обобщен план, като се отчитат предпочитания за размера на държавния бюджет изобщо, а не само по отношение на конкретно публично благо. В случая трябва да разгледаме т.нар. либерален и консервативен мит. Днес необходимостта от реформа на бюрократичните структури в публичния сектор вече не е подложена на съмнение. Въпроси възникват по отношение на правилните подходи за реформа. Във връзка с оформилите се заблуждения в тази насока Бабак Армаджани изтъква на първо място т.нар. либерален и консервативен мит (Osborne, Plastric, 1997, p. 13).

Либералният мит гласи, че публичният сектор може да бъде усъвършенстван с по-големи разходи и извършване на по-голямо количество дейности. В реалността насочването на повече пари към нефункционална система не дава значително по-добри резултати. Съгласно консервативния мит публичният сектор може да бъде усъвършенстван с извършване на по-малки разходи и по-малко количество дейности. В реалността намаляването на финансирането на нефункционална система може да спести пари на данъкоплатците, но няма да подобри резултатите на публичната власт. С други думи, реформата в публичния сектор не зависи от количеството на парите, а преди всичко от това как те се разполагат като ресурси. Във връзка с това Химан подчертава: "За отделния гласоподавател пределната полза от конкретно бюджетно предложение ще зависи не само от равнището на разходи, но също и от микса на разходите по видове в рамките на бюджета" (Hyman, 1993, p. 179). Тук може да се направи връзка със следните думи на Тед Геблър: "Няма никакъв стимул в публичния сектор да се промени конкретна програма или услуга. Повечето бизнеси всяка година променят 10% от това, което произвеждат. Затварят фабрики и извършват съответни преустройства. Публичният сектор никога няма стимул да разгледа своя продуктов микс" (вж. Osborne, Plastric, 1997, p. 13). Тук е уместно да се подчертае, че "продуктов микс" е преди всичко маркетингов термин. В реалността, ако статистически признак е количество публично благо, то анализът трябва да е многомерен, защото трябва да се оценят медианите относно всички публични блага, но е нужно също да се прецени кои са те в зависимост от обществените предпочитания.

Моделът на алокативната ефективност има тежки оптимизационни ограничения, независимо от факта, че осигурява Парето оптималност. Затова тук е необходимо да се припомни, че Парето оптималността е концепция,

която зависи от технологиите или по-конкретно от организацията както на производството, така и на доставката на благата. Във връзка с това трябва да се подчертае, че еднаквото количество на доставка на публичното благо предварително ограничава теоретичната рамка, в която се извеждат условията за Парето оптималност. Премахването на ограниченията посредством сегментиране на публичното благо ще промени технологичните условия за производство (и доставка) на публичното благо и в този смисъл ще позволи постигането на ново Парето подобрение.

Стандартизацията на публичното благо означава, че то е доставено с едни и същи характеристики и в едно и също количество за цялата масова статистическа съвкупност, т.е. за всички гласоподаватели. По дефиниция алокативна ефективност предполага, че публичната власт осигурява на обществото индивидуалния най-предпочитан изход от гласуването на медианния гласоподавател. Това минимизира загубите на обществото, но *съвсем не значи, че тези загуби са сведени до нула.* Те са известни с термина "политически щети" (political externalities) и по своята същност са пропуснато максимизиране на потребителския излишък за всеки гласоподавател, който не е медианен гласоподавател. Независимо че подобни загуби за обществото ще са минимизирани, те няма да бъдат изцяло избягнати, а дори биха могли да бъдат изключително големи. Възможностите за оптимизация на модела на алокативната ефективност, т.е. за минимизиране на политическите щети, силно зависят от дисперсията на предпочитанията на масовата статистическа съвкупност. *Или съществуващият сега оптимизационен модел има ограничени възможности да минимизира загубите на обществото. Колкото дисперсията в предпочитанията е по-голяма, толкова загубата за обществото ще е по-значителна, въпреки че е минимизирана,* т.е. тя е минимизирана, но не е сведена до нула и остава съществена при голяма дисперсия на индивидуалните най-предпочитани изходи от гласуването. Причината за това е, че в светлината на маржиналния анализ оптимизационното правило за изравняване на пределни ползи и пределни разходи (MC = MB) е изпълнено само за медианния гласоподавател. За всички останали гласоподаватели MC $\neq$ MB, което значи, че те не получават своя индивидуален най-предпочитан изход от гласуването. За всички тях голямата дисперсия в предпочитанията на съвкупността прави разликата между значенията на MBi и MCi все по-голяма за i-тия гласоподавател. Следователно индивидуалната чиста изгода ще бъде максимизирана само за медианния гласоподавател, а за всички останали тя не е максимизирана и това означава, че те понасят чисти загуби. Налице са два факта: *първо,* еднаквата доставка на неделимото публично благо поражда политически щети; *второ,* тези щети са минимизирани за обществото, когато еднаквото количество публично благо съвпада с индивидуалния най-предпочитан изход от гласуването за медианния гласоподавател. Именно това е същността на оптимизацията на модела на алокативна ефективност. Оптимизационните ограничения на

този модел нарастват с разнородността и дисперсията на предпочитанията на обществото.

Когато дисперсията в предпочитанията на отделните гласоподаватели е голяма, логично е масовата статистическа съвкупност да бъде разбита на сегменти. Това означава публичното благо да се доставя не в еднакво количество за всички и не в еднакъв стандартизиран вид. Точно в този смисъл теоремата на Оейтс твърди, че сегментирането на публичното благо преодолява загубите, причинени от пропуснатата максимизация на потребителския излишък за гласоподавателите, и така води до Парето подобрение. Както отбелязва Оейтс през 1979 г., ако предпочитанията на две групи хора почти не се различават или са твърде близки по същност, то тогава централизираното, унифицирано предлагане на публично благо би било добра аппроксимация (вж. Cullis, Jones, 1992, p. 296). Очевидно е, *че колкото е по-голяма разликата във вкусовете и предпочитанията, толкова по-съществени са загубите на благосъстояние.* Загубите на благосъстояние от централизирано или по-точно унифицирано доставяне на публичното благо нарастват с увеличение на хетерогенността на предпочитанията. Тук трябва да се подчертаят твърдения на някои учени, например на Осбърн и Геблър, че предпочитанията на потребителите на публични блага стават все по-хетерогенни.

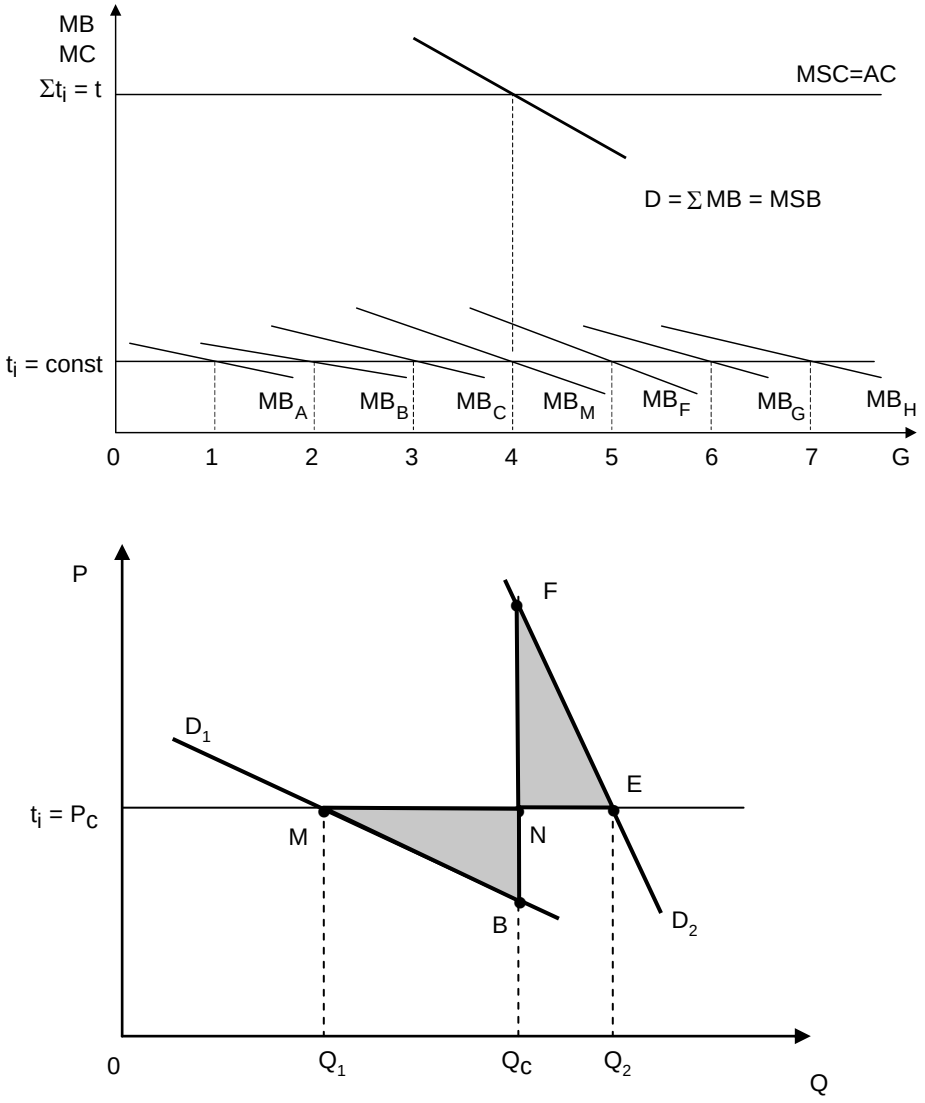
Теоремата на Оейтс е опростена от гледна точка на това, че в нея се анализира само едно публично благо, т.е. анализът отново е едномерен, както в теоремата за медианния гласоподавател. Това означава, че теоретичните основи по отношение на сегментирането (в частност децентрализацията) на публичния сектор все още не са достатъчно разработени. Едномерността в двата модела позволява те да бъдат сравнени, а също и концептуално обединени. На практика те засягат един и същи проблем – Парето оптималното доставяне на публично благо.

Теоремата на Оейтс акцентира върху факта, че индивидите се различават в предпочитанията си относно потребяваните публични блага. Графически разнородността в предпочитанията се формализира в модел чрез две или повече криви на псевдотърсене на публичното благо, които в общия случай ще са с различен наклон. Условно теоремата разделя населението на дадена страна на две териториално локализирани групи (Cullis, Jones, 1992, p. 295), всяка с обособени количествени и качествени предпочитания относно конкретно публично благо, представени чрез съответни криви на псевдотърсене D_1 и D_2. При даден пределен разход Pc за доставка на публичното благо, двама индивиди, представители на съответните общности, ще предпочитат различни количества Q_1 и Q_2 в общия случай. Същевременно населението на страната може да се раздели не само на две, а на повече групи, всяка с обособени предпочитания относно конкретно публично благо. *По същество логиката в разделянето на тези групи по нищо не се различава от логиката в обособяването на пазарни сегменти на даден пазар. И в*

двата случая водещ критерий за сегментиране на потребителите е спецификата на техните количествени и качествени предпочитания спрямо благата.

Фигура

Комбиниран анализ на теоремата за медианния гласоподавател и теоремата на Оейтс



Горната част от графиката на представената фигура отразява модела на алокативната ефективност, а долната - модела на теоремата на Оейтс. На горната част Парето оптималността се постига там, където MSB(Q) = MSC(Q). Парето оптималното количество съвпада с индивидуалния най-предпочитан изход от гласуването на медианния гласоподавател. Само за този гласоподавател индивидуалната пределна полезност и пределен разход от резултатите от гласуването се изравняват, т.е. MB(Q) = MC(Q).

На долната част от графиката централизирано предлаганото количество Qc съвпада с Парето оптималното количество на горната част, което в случая е 4. В смисъла на теоремата на Оейтс централизирано предлаганото количество Qc всъщност отразява алокативната ефективност, т.е. Qc е индивидуалният най-предпочитан изход от гласуването на медианния гласоподавател. Проблемът е, че на горната част от графиката Qc отразява оптималното количество от модела на алокативната ефективност, а на долната това е едно неоптимално количество, спрямо което може да се осъществи Парето подобрение. Или на горната част от графиката смисълът на оптимизацията е, че обществото конвергира към количество Qc, като така се постига Парето оптималността. На долната част смисълът на оптимизацията е противоположен – бягство от същото количество Qc, което е израз на Парето подобрение. В този смисъл диалектическата връзка между двете теореми се изразява в това, че е налице единство на противоречия. Единството намира израз в ефективното разполагане на ресурсите, което е неизменно свързано с Парето оптималността. Противоречието произтича от ограничителните условия на доставка на публичното благо. На горната част от графиката алокативната ефективност налага стандартизирана доставка на публичното благо за всички, а долната – модел, допускащ сегментация на публичното благо. Теоремата на Оейтс всъщност потвърждава, че чрез сегментиране на публичното благо се постига подобрение по Парето. Увеличаването на броя на сегментите намалява политическите щети (Митев, 2010 г., т. 2). Тъй като по своята същност те са загуба на потребителски излишък, увеличаването на броя на сегментите води до Парето подобрение.

"Пазарната сегментация означава един хетерогенен пазар (такъв, който се отличава с разнородно търсене) да се разглежда като съвкупност от по-малки, по-хомогенни пазари" (Харисън, 2004, с. 95). В хода на тези разсъждения стигаме до извода, че теоремата на Оейтс допуска *маркетинговата концепция* за сегментиране на потребителските предпочитания, но тя остава в сянка и встрани от основния фокус на теоремата, предназначен да обоснове логиката на фискалната децентрализация. При аргументацията на тази концепция относно публичните блага преди всичко трябва да се изтъкне, че сегментирането се осъществява именно с цел по-качествено насищане на потребностите на индивидите. В смисъла на пазарната сегментация Харисън подчертава: "Удовлетвореността на клиентите може да се повиши, като се посрещат по-точно техните изисквания" (Харисън, 2004, с. 96).

Същевременно се оказва, че между главния фокус на теоремата и тази втора, маркетингова концепция съществува вътрешноприсъща връзка. Причината е, че доказателството на тезата на Оейтс за необходимост от децентрализация всъщност се припокрива с аргументацията на нуждата от проява на специфичен подход при насищане на специфични потребности. Ако централното правителство трябва да осигури предлагането на разглежданото публично благо, то би се ориентирало към някакво средно национално равнище Qc, което по дефиниция трябва да отразява алокативна ефективност, т.е. индивидуалния най-предпочитан изход от гласуването на медианния гласоподавател. Но тогава понесената загуба от първа група ще е в размер площта на триъгълника MBN, защото:

$$S\Delta MBN = \int_{Q_1}^{Q_C} (P_c - MSB_1)dQ$$

В случая изчисляваме лицето на ΔMBN чрез свойствата на определения интеграл. Тук $y_1 = MSB_1$ е функцията на пределната обществена полезност, чиято графика е всъщност D_1. Респективно $y_2 = Pc$ е уравнението на хоризонталната права MN, преминаваща през цена Pc. То изразява пределните обществени разходи MSC. Изразът в скобите ($Pc - MSB_1$) представлява нетната пределна загуба на първа група. Когато $Pc = MSB_1$ (в т. M) при количество Q_1, нетната пределна загуба е нула и това означава, че нетната загуба на първа група е минимизирана. Площта на триъгълника MBN показва допълнителните разходи за индивидите от първа група, които те трябва да направят, за да консумират повече единици, т.е. Qc в сравнение с дефинираните от тях предпочитания Q_1.

По аналогичен начин можем да изчислим загубата на благосъстояние на втората група с пределни ползи MSB_2, отразени от D_2. При предложено количество Qc, загубата на втората група е площта на триъгълника NEF. Тя изразява пропуснатата полза поради получаването на по-малко количество публично благо, отколкото е потребно при цена Pc. (При количество Q_2 настъпва изравняване на MSC и MSB_2 - т.е. Парето ефикасност.)

Триъгълниците MBN и NEF по същество представляват харбъргърови триъгълници и са свързани с частичния равновесен анализ за постигане на Парето оптималност при предлагането на публично благо. Пропусната полза за втора група може да се изрази така:

$$S\Delta NEF = \int_{Q_C}^{Q_2} (MSB_2 - MSC)dQ$$

Това е загубата поради обстоятелството, че е предложено (респ. консумирано) само количество Qc вместо количество Q_2.

В анализите се подчертава, че "по силата на прекия контакт със своите избиратели местната публична власт е в състояние по-добре да оцени дифе-

ренцираното търсене на блага от двете групи. Това позволява да се осигури предлагане, което отговаря на техните предпочитания. В случая ефектът от децентрализирания подход на предлагане на публичните блага е, че двете групи ще получат толкова блага за потребление, колкото са техните предпочитания. Но това осигурява фискална еквивалентност и съответно ефективно разполагане на ресурсите в публичния сектор" (Браун, Джексън, 1998, с. 300).

Да фокусираме вниманието си върху първото цитирано изречение. Несъмнено тук става въпрос за маркетингова функция по оценяване на потребности. Теорията на публичните финанси обаче не разкрива как точно всъщност по силата на прекия контакт със своите избиратели местната власт е в състояние по-добре да оцени диференцираното търсене. Съвременният етап на развитие на публичния сектор не позволява интуитивни оценки, зависещи единствено от личните качества на отговорните лица в съответните местни власти. При това проблемът не опира единствено до “добрата воля” на отговорните кадри или на тяхната индивидуална, научна, разностранна и т.н. подготовка. Несъмнено тук са необходими известни техники за изследване на потребностите, т.е. прилагане на научни подходи, които маркетингът вече е изследвал добре. При това както начинът на събиране на информация, така и начинът на взимане на решение трябва да бъдат нормативно определени. Ако обаче тези техники не се прилагат, то това е недостатък в публичния сектор на сегашния етап и трябва да се извърши съответна корекция, която да започне именно на теоретично ниво.

Като следствие от направените разсъждения трябва да се подчертае, че общините са се обособили исторически. Това, че дадена група хора живеят заедно в една община, т.е. на една територия, не доказва, че имат еднакви предпочитания по отношение на публичните блага. Веднъж обособени, обществените потребности не остават константа завинаги. Те се развиват динамично и тенденцията за в бъдеще е да стават все по-разнообразни. Публичният сектор трябва адекватно да отговори на тези тенденции. Следователно дори сега не съществува гаранция, че теоремата на Оейтс е коректно приложена в практиката.

В доказателството на теоремата на Оейтс не се конкретизира колко голям е броят на хората в двете групи или какъв е размерът на територията, т.е. в него не се намесват нито териториални, нито демографски признаци като съображения. Ключов момент в доказателството е хетерогенността на предпочитанията, а не исторически обособената структура на юрисдикциите. Напротив, имплицитната теза на теоремата е, че юрисдикциите трябва да се формират и оптимизират в зависимост от хетерогенността на предпочитанията.

Териториалното локализиране на група индивиди с еднакви предпочитания относно дадено публично благо е ключово за децентрализацията. Наличието на такова локализиране или клъстериране на група индивиди със

сходни потребности е основание да се осъществи сегментиране посредством децентрализация. Същевременно теоремата на Оейтс крие по-широк смисъл. *Моделът в нея е верен винаги когато е налице разнородност в предпочитанията, т.е. теоремата обосновава сегментирането в публичния сектор изобщо. Концепцията за сегментирано удовлетворение на обособени потребности ще бъде вярна, дори когато индивидите не са териториално локализирани, а дислоцирани по цялата територия на страната.* Тогава сегментирането няма да се осъществи технически чрез децентрализация, а чрез друг способ – например чрез програма в рамките на ориентиран към резултати бюджет, която обхваща конкретните лица. Потребители с еднакви специфични потребности може да са географски дислоцирани на цялата територия на страната, но да са обединени от програма на централната власт, която в рамките на някаква политика на ориентиран към резултати бюджет цели удовлетворението точно на тези специфични потребности.

Така изход от проблема за оптимизационните недостатъци на модела на алокативната ефективност е сегментирането на публичните блага посредством ориентирани към резултатите бюджети. Сегментирането на обществото се оказва важен инструмент за ориентиране на ресурсите към резултатите и за Парето подобрения. Тук е необходимо да се подчертае смисълът на резултатите в публичния сектор. Те се изразяват в адекватното насищане на все по-специфичните обществени потребности, което технически се постига по три начина: фискална децентрализация; теория на клуба; програмни и ориентирани към резултатите бюджети. Тези три способа за целенасочено, ориентирано към конкретни резултати насищане на спецификата на обществени потребности не действат изолирано и отделени един от друг, а заедно. Програмните и ориентираните към резултатите бюджети в определени случаи могат да действат на местно ниво.

По-нататъшното развитие на фискалната децентрализация посредством прецизирането на йерархичната структура на юрисдикциите е логично, когато конкретни потребности са клъстерирани териториално. Тази логика е в действие и при приложението на икономическата теория на клуба, развита от Бюкенън. Публичната власт ще трябва да се децентрализира допълнително, за да отговори на разнообразието в потребностите. “На този фон американският икономист Джордж Стиглер (1911 - 1991 г.), лауреат на Нобелова награда за икономика (1982 г.), препоръчва “…всяка държавна дейност да се даде на най-малката държавна единица, която може да я изпълнява ефективно…” (Брусарски, 2007, с. 217).

Статистическите проучвания на предпочитанията и потребностите ще групират обществото в сегменти. В зависимост от спецификата потребностите могат да бъдат класифицирани по следния начин:

•общи потребности на група индивиди, които са клъстерирани териториално;

•общи потребности на група индивиди, които са териториално дислоцирани;

•общи потребности на цялата нация, които не изискват сегментиране и са със стратегическо значение.

Анализиране на потребностите в публичния сектор – основа за коректно сегментиране на публичните блага

Колко силна е необходимостта от разкриване на предпочитанията на потребителите на публични блага и съществува ли тази необходимост изобщо? Йохансен отбелязва: “Не знам да има много исторически или други емпирични данни, които убедително аргументират, че проблемът за вярното разкриване на предпочитанията е бил от някаква практическа значимост” (вж. Cullis, Jones, 1992, p. 70, цит. по Johansen, 1977, p. 147). Неговото разсъждение имплицитно разкрива, че публичната власт предлага публичните блага не въз основа на каквито и да е проучвания, а въз основа на усмотрение от страна на бюрократите и политиците. На практика това е съвременната картина в световен мащаб, а не само в САЩ.

Един от основните недостатъци на публичния сектор в световен мащаб е рискът от ориентиране на оскъдните обществени ресурси не в оптимално направление и в частност - за обслужване на индивидуалните функции на полезност на бюрократите (Niskanen, 1971). В това отношение изключително значение имат анализите на Дейвид Осбърн и Тед Геблър, които подчертават, че публичната власт трябва да насища потребностите на потребителя, а не на бюрокрацията (Osborne, Gaebler, 1992, p. 166). Според тях с процеса на задълбочаване на комплексността и разнообразието в обществото потребностите и предпочитанията на потребителите вече не са хомогенни, докато в същото време публичната власт продължава да предлага стандартизирани услуги. Това означава, че публичните блага трябва да бъдат специфицирани в зависимост от разнородността на обществените потребности в резултат от съответни проучвания на тези потребности. Разсъждението на двамата автори е изключително важно и кореспондира с теоремата на Оейтс. В този контекст уточняването на предпочитанията (обособяването на сегменти), респ. предлагането на специфицирани услуги, които ги насищат, е пътят към максимизация на общественото благосъстояние. Един от практическите начини за специфициране на услугите е именно посредством програми, ориентирани към конкретни резултати. Програмните и ориентирани към резултатите бюджети са насочени към решение на определени задачи, в т.ч. насищане (удовлетворение) на конкретни потребности.

С цел да се изследват потребностите и предпочитанията на потребителите Осбърн и Геблър предлагат държавата да хвърли светлина върху тях с методи като проучвания, пряк контакт с потребителите, интервюта с потребители, проучвания на цели общности, последващи проучвания за оценка дали услугата действително постига желаните резултати, потребителски съвети и

омбудсмани (Osborne, Gaebler, 1992, p. 177-178). Принципно погледнато, повечето от тези инструменти практически не се различават от техническите инструменти, чрез които маркетингът изследва и разкрива предпочитанията на потребителите в пазарни условия. Те дори предлагат използването на т.нар. тест-маркетинг: “Ориентираната към потребителя публична власт първо тества новите услуги, за да провери дали хората ги харесват, преди да бъдат наложени за всеки”(пак там, с. 178). Ако спецификата на обществените предпочитания не бъде разкрита, произволно създаваните публични блага, които не съответстват на тази специфика, едва ли ще се отличават с ефективност.

Тук е необходимо да се обърне внимание на факта, че публичният избор не успява съвършено прецизно да разкрие и да обедини обществените предпочитания. По същество той има много недостатъци. Най-лаконичен, но и най-съдържателен довод в това отношение е теоремата на Ероу за невъзможността (Gruber, 2007, p. 233). Много автори анализират недостатъците на публичния избор. Обобщаващи разсъждения предлага Мъсгрейв: "Теорията на представителната демокрация - така, както тя е описана в предишната част, е подложена на сериозна критика. Теорията, подобно на тази за идеалния пазар, установява нормативен модел, който не отразява непременно неговото реално приложение. Така пазарите могат да функционират ефективно само ако потребителите са добре информирани, ако конкуренцията преобладава, ако цените са гъвкави, ако не съществуват външни въздействия и т.н. Не всички тези условия преобладават и възникват такива ситуации, при които пазарите не действат така, както предсказва нормативния модел. Почти същото важи за модела на фискалната демокрация, представен на предишните страници. За да функционира системата ефективно, гласоподавателите трябва да бъдат информирани, съревнованието за гласове между политиците трябва да е на конкурентна основа, формирането на платформи на партиите трябва да бъде основано на широки коалиции, системите на гласуване трябва да са чувствителни към предпочитанията, изкривяванията чрез стратегическо поведение трябва да бъдат минимизирани и т.н. В реалността тези условия много рядко са изпълнени. Така дефектите във фискалния процес трябва да бъдат разглеждани и са били разглеждани от най-различни гледни точки” (Мъсгрейв, Мъсгрейв, 1998, с. 79-80.). Механизмите на публичния избор са необходими, но безспорно недостатъчни, за да разкрият детайлно и прецизно обществените потребности. Поради тази причина са нужни допълнителни проучвания.

Необходимостта от оценка на потребностите и очакванията на потребителя на публични блага е подчертана и от Иван Върбанов. Според него е необходимо изучаване на удовлетвореността на гражданите. Той отчита, че от съществуващите подходи в различни страни за ориентиране на дейността на бюрокрацията към резултатите най-логично е вниманието да е фокусирано върху потребителя и неговите потребности, т.е. необходимо е публичният

сектор да дефинира параметрите на публичните блага съвместно с техните потребители. По този начин "гражданинът става активен партньор на служителя при вземането на решенията, споделя отговорността на нивото на съвета или консултацията..." (вж. Върбанов, 2001, с. 204-205). Тази логика, както изтъква Котлър, е все по-силно застъпена в маркетинга в частния сектор.

Питър Джаксън разглежда особено актуалния проблем за възможностите на държавните институции да създават добавена стойност при изпълнението на техните функции, а именно предоставянето на публични услуги (вж. Джаксън, 2001, с. 196). Във връзка с това той смята, че основният въпрос е дали бюрокрацията от публичния сектор е способна да създава т.нар. стойност за пари (value for money). Според проф. Джаксън това изисква изграждане на оптимална структура на правителствените институции, наричана още *архитектура на публичния сектор*. Той подчертава: "Стойността се създава чрез управлението на разходите и производството, избирайки за това подходящата архитектура. Но намаляването на разходите е само едно средство за увеличаване на добавената стойност. *Как да се усъвършенстват ползите?*

Добавянето на стойност към вече съществуващи продукти може да се осъществи чрез:

- развитие и усъвършенстване на продуктите и услугите;
- осигуряване в максимална степен на съответствие между произвежданите продукти и фактическото желание на потребителите.

В този смисъл добавянето на стойност се изразява в добавяне на качество към това, което потребителите вече получават, а не просто увеличаване на количеството. Това неминуемо предполага създаване на отговорна организация, отчитаща нуждите на потребителите и осигуряваща иновативност в динамичен аспект" (пак там, с. 198-199).

Може да се обобщи, че е необходима нормативна регулация на реда за проучване на спецификата от обществени потребности, както и на реда за дефиниране на целите на бюрократите в съответствие с тези потребности. Качеството на нормативната регулация е от изключително значение за самите резултати.

*

В резултат от развитието на процеса на глобализация с времето настъпва промяна в обществените възприятия. Главно следствие от тази промяната е, че обществото става все по-взискателно във всеки един аспект - към благата не само в частния, но и в публичния сектор.

Както беше изтъкнато, разкриването на предпочитанията не е невъзможно, а зависи от условията на самата система, в която се осъществява този процес. Едно от важните условия на системата е дали предпочитанията се разкриват в малки, или в големи групи потребители. Стимулът за нераз-

криване на предпочитанията варира значително в зависимост от броя на потребителите, за които публичното благо е доставено, и от самата специфика на благото. Само в големи групи вероятността за поява на пътник без билет е висока, докато в малки групи тя остава ниска. С развитието на обществото и процесите на глобализация предпочитанията на обществото стават все по-хетерогенни, при което то се разбива на все по-малки сегменти на основата на предпочитанията. При това положение вероятността за поява на явлението пътник без билет ще намалява, ако публичната власт успее да сегментира публичните блага резонно.

При прякото приложение на принципа на ползата публичната власт директно осъществява настройка на данъците към проявените предпочитания, но това е неработеща теза. Тук предлагаме *непряко приложение на принципа на ползата* в условия на фиксирани данъчни платежи чрез адаптиране на публичните блага към предпочитанията на данъкоплатците. При презумпция, че се прилага принципът на възможността за плащане в данъчното облагане и публичната власт не дава сигнал, че тази схема ще се промени, рационалността на индивидите по-скоро ще стимулира процес по разкриване на предпочитанията. Тезата в този аспект е при зададени равнища на публични разходи и неизменна система на данъците да се потърси настройка на публичните блага към предпочитанията на индивидите. В случая е налице адаптиране на спецификата на ползите от публичните блага (чрез тяхната настройка) към проучените потребности без промяна на данъчните приходи и равнищата на разходи. Така при официално прилагане на принципа на възможността за плащане ще има непряко приложение на принципа на ползата. При сегментиране на обществото в зависимост от потребностите от публични блага техническите възможности на публичната власт в това отношение се увеличават.

Използвана литература:

Браун, С., П. Джексън. Икономика на публичния сектор. С., Българо-английско дружество, Публиш Сай Сет – Агри ООД, 1998.

Брусарски, Р. Теория на публичните финанси. С.: УИ "Стопанство", 2007.

Върбанов, Ив. Бюрократичното поведение - рационално или ирационално (социологически аспекти). – В: Публични финанси. Алманах доклади от работни срещи и конференции. С.: ИК "КИНГ", 2001.

Джексън, П. Добавена стойност в публичния сектор: създава ли бюрокрацията такава? - В: Публични финанси. Алманах доклади от работни срещи и конференции. С.: ИК "КИНГ", 2001

Митев, П. Значение на векторния критерий за усъвършенстване на правилото на публичен избор. – В: Научни трудове на УНСС, Т. 2. С.: УИ "Стопанство", 2010.

Мъсгрейв, Р., П. Мъсгрейв. Държавни финанси –теория и практика. С.: Изд.“Отворено общество”, 1998.

Харисън, Т. Маркетинг на финансовите услуги. С.: "Класика и Стил" ООД, 2004.

Cullis, J., Ph. Jones. Public Finance and Public Choice, Analytical Perspectives. McGraw-Hill, UK, 1992.

Gruber, J. Public Finance and Public Policy. Worth Publishers, 2007.

Hyman, D. Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, 4th ed. Dryden Press, 1993.

Margolis, J. Comment on the Pure Theory of Public Expenditures. - Review of Economics and Statistics, 1955, 37, p. 4.

Niskanen, W. A. Bureaucracy and Representative Government. Aldine, Chicago, 1971.

Osborne, D., P. Plastric. Banishing Bureaucracy. Addison Wesley Publishing Company, Inc. 1997.

Osborne, D., T. Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Addison Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. - Review of Economics and Statistics, 1954, Vol. 36, p. 4.

Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. - The Journal of Political Economy, 1956, 64, p. 5.

26.I.2012 г.

Гл. ас. д-р Георги Георгиев*

ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ ПРИ ИЗМЕРВАНЕТО И МОНИТОРИНГА НА ЛИКВИДНИЯ РИСК СЪГЛАСНО МЕЖДУНАРОДНАТА РАМКА НА БАЗЕЛ III

Представени са практическите аспекти на измерването и мониторинга на ликвидния риск според новата международна рамка на Базелския комитет – Базел III. Проиграни са чрез реални примери изчислителните модели на коефициента за покритие на ликвидността (Liquidity Coverage Ratio - LCR) и коефициента на стабилно финансиране (Net Stable Funding Ratio - NSFR). Показан е в детайли алгоритъмът на изчисление на коефициента за покритие на ликвидността и са изчислени всички негови варианти чрез опростени примери с репо и обратни репо сделки. Новите глобални стандарти за банкова ликвидност предстои първоначално да бъдат въведени и тествани в ЕС, Япония и САЩ.[1]

JEL: F330; G010; G210; G320

Световната финансовата криза, чиито последствия продължават и днес причини огромни щети и системни фалити на кредитни институции в развитите икономики. Банките осъзнават, че в условията на криза поддържането на адекватни нива на капиталова адекватност и ликвидни пропорции съгласно приетите стандарти на сега действащия Базел II не ги предпазва от изпадане в неплатежоспособност или от ликвидни проблеми. Според МВФ между 2007 и 2010 г. европейските банки са понесли загуби в размер на близо 1 трилион EUR, или 8% от БВП на ЕС.[2]

Базелският комитет за банков надзор е принуден да ревизира и усъвършенства своите изисквания по отношение измерването и управлението на банковата ликвидност. Новата международна регулаторна рамка за банките - Базел III, въвежда два нови стандарта за измерване и мониторинг на ликвидността. Това са коефициентът за покритие на ликвидността (Liquidity Coverage Ratio - LCR) и коефициентът на стабилно финансиране (Net Stable

* Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, Пловдив, gp.georgiev@yahoo.com

[1] Georgi Georgiev, PhD. PRACTICAL ASPECTS IN MEASURING AND MONITORING THE LIQUIDITY RISK PURSUANT TO THE BASEL III INTERNATIONAL FRAMEWORK. *Summary:* The practical aspects of liquidity risk measurement and monitoring are demonstrated according to the Basel III New International Framework of the Basel Committee. The computation models of the Liquidity Coverage Ratio – LCR and the Net Stable Funding Ratio – NSFR are tested on the grounds of real examples. The algorithm of calculating LCR is presented in details. All its variations are calculated with simplified examples of repo and reverse repo transactions. The new global standards for bank liquidity shall be introduced and tested first in the EU, Japan and the USA.

[2] European Commission. Executive summary of the impact assessment. Commission staff working paper, SEC(2011) 950 final, Brussels, 20.07.2011.

Funding Ratio - NSFR). Очаква се прилагането на новите стандарти да предотврати или съществено да ограничи разпространението на финансовите кризи и превръщането им в глобални.

Първият показател – LCR, измерва дали банката разполага с достатъчно необременени висококачествени ликвидни активи, които да покрият кумулативния нетен изходящ паричен поток за времеви хоризонт от 30 дни в условия на стрес тест сценарий, т.е. той показва дали кредитната институция може да оцелее поне месец в условията на икономическа криза.

Коефициент за покритие на ликвидността

$$LCR = \frac{\text{Сума висококачествени ликвидни активи}}{\text{Сума нетни изходящи потоци за 30 дни}} \geq 1$$

От формулата се вижда, че банката във всеки един момент трябва да разполага с такъв размер на висококачествените ликвидни активи, който е поне равен на нетните изходящи потоци за период от 30 дни в условия на сериозен стрес тест сценарий.

Вторият показател – NSFR, изисква от банките да поддържат определено ниво на стабилно финансиране за времеви хоризонт от 1 година в условия на стрес тест сценарий. Той осигурява ликвидния мениджмънт със стабилни ресурси за финансиране в средно- и дългосрочен аспект чрез поддържане на адекватна падежна структура на активите и пасивите.

От гледна точка прилагането на новия стандарт Базел III разграничава два вида активи – висококачествени ликвидни активи и активи, които не се признават като такива. Допълнително висококачествените ликвидни активи се дефинират в две групи - ниво 1 и ниво 2.[3]

Групата активи ниво 1 включва:

а) парични наличности;

б) резерви в централната банка до размера, който може да бъде използван от банката в условията на криза;

в) пазарни ценни книжа, гарантирани от правителства, централни банки, Банката за международни разплащания в Базел, Международния валутен фонд, Европейката комисия и утвърдени банки за развитие, които отговарят на следните условия:

- присъдено 0% рисково тегло съгласно стандартизирания подход на Базел II;
- търгуват се на големи, дълбоки[4] и активни репо или кеш пазари и се характеризират с ниско ниво на концентрация;

[3] Basle Committee on Banking Supervision, Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. Bank for International Settlement, December 2010, p.8

[4] За дълбок финансов пазар се смята този, при който могат да се търгуват големи количества активи, без това да оказва влияние на техните цени.

• доказали се като надежден ликвиден източник на финансовите пазари в условия на криза;

• не са задължение на финансова институция или принадлежащи към нея юридически лица;

г) дългови ценни книжа с рисково тегло, различно от нула, емитирани в национална валута от правителства или централни банки, които поемат ликвидния риск;

д) дългови ценни книжа с рисково тегло, различно от нула, емитирани в чуждестранна валута от правителства или централни банки до размер, при който притежаването на дълг съответства на банковите нужди от валута в тази юрисдикция.

Групата на активи ниво 2 са ограничени до:

а) пазарни ценни книжа, емитирани или гарантирани от правителства, централни банки, общини или многостранни банки за развитие, които задоволяват следните условия:

●притежават присъдено рисково тегло 20 % според стандартизирания подход на Базел II;

●търгуват се на големи, дълбоки и активни репо или кеш пазари и се характеризират с ниско ниво на концентрация;

●доказали се като надежден ликвиден източник на финансовите пазари в условията на криза (т.е. максималното намаление или увеличение на цената за 30-дневен период в условия на значителен ликвиден стрес тест сценарий не трябва да превишава 10%);

●да не са задължение на финансова институция или принадлежащи към нея юридически лица;

б) корпоративни и покрити облигации (covered bonds), които задоволяват всяко от следните условия:

• да не са емитирани от финансова институция или принадлежащи към нея юридически лица;

• да имат рейтинг, присъден от призната външна институция за оценка на кредитния риск минимум АА-12, или да нямат присъден рейтинг от външна кредитна агенция, но да имат вероятност за фалит (probability of default), кореспондираща с вътрешен кредитен рейтинг минимум АА;

• да се търгуват на големи, дълбоки и активни репо или кеш пазари с ниско ниво на концентрация;

• да са се доказали като надежден източник на ликвидност на финансовите пазари дори в условията на криза (т.е. максималното намаление или увеличение на цената за 30-дневен период в условия на значителен ликвиден стрес тест сценарий не трябва да превишава 10%).

Активите ниво 1 могат да бъдат включвани без ограничения в числителя на коефициента за покритие на ликвидността, докато активите ниво 2 са ограничени до 40% от общия размер на висококачествените ликвидни активи. При изчисляването на тези 40% в базата трябва да се включат и всички други

активи от двете нива с падеж до 30 дни, които са гарантирани с такива, различни от ниво 1. Освен това е необходимо да се спазва още едно ограничение – максималната сума на развитите активи ниво 2 да не надхвърля 2/3 от сумата на развитите активи ниво 1. Развитите стойности на ликвидните активи (unwind assets) представляват стойността на активите преди извършване на дадена сделка, т.е. сделката трябва да се "развие" назад във времето и да се намерят техните предходни стойности.

Сумата на нетните изходящи парични потоци представлява общата сума на очакваните изходящи парични потоци минус входящите за период от 30 последователни дни при условията на стрес тест сценарий. Отделните суми на входящите и изходящите парични потоци се умножават със специални тегла, регламентирани в Приложение 1 на Базел III "International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring". Общата сума на входящите парични потоци не може да превишава 75% от тази на очакваните изходящи парични потоци. От Базелския комитет препоръчват на централните банки да определят препоръчителни размери за всеки елемент.

Основен елемент на изходящите парични потоци са депозитите. От гледна точка на ликвидността и титулярите на депозитните сметки те се разграничават на две основни категории - депозити на физически лица и депозити на едро. Според своята волатилност първите се разделят на стабилни и по-малко стабилни. Стабилните депозити получават минимален фактор на изтичане от 5%, а по-малко стабилните от 10%. При това разграничение се отчитат наличието на адекватна система за застраховане на депозитите, дали се използват в транзакционни сметки, т.е. дали заплатите на дадено физическо лице се привеждат на депозитна сметка, и т.н.

Алгоритъмът за изчисление на коефициента за покритие на ликвидността преминава през следните етапи:

1. Намиране сумата на ликвидни активи ниво LA_1;
2. Изчисляване и приспадане на 15-процентния връх на LA_2;
3. Изчисляване на корекция чрез развиване, т.е. $ULA_2*0,85 – ULA_1*2/3$ и ако $ULA_2*0,85 > ULA_1*2/3$, то превишението се приспада от изчисленото при етап 2;
4. Изчисляване сумата на изходящите и на входящите парични потоци за период от 30 дни;
5. Проверка дали входящите парични потоци не надхвърлят допустимите 75% от изходящите и евентуална корекция надолу;
6. Намиране на размера на нетните изходящи потоци за период от 30 дни;
7. Изчисляване на коефициента за покритие на ликвидността LCR.

Изчислителни правила

- При финансови сделки със срок до 30 дни, свързани с изходящия паричен поток (като репо сделки, депозити с матюритет до 30 дни и др.), се увеличава изходящият паричен поток с произведението от сумата на сделката и съответния фактор от Приложение 1 на Базел III.

• При финансови сделки над 30 дни, свързани с изходящия паричен поток, паричните потоци не се променят и не се извършва корекция на LA_2 (не се прилагат етапи 2 и 3).

• При финансови операции със срок над 30 дни, свързани с входящия паричен поток (като обратни репо сделки, кредитни продукти, депозити във финансови институции и др.), се увеличава входящият паричен поток с произведението от сумата на сделката и съответния фактор от Приложение 1 на Базел III.

• При финансови сделки над 30 дни, свързани с входящия паричен поток, паричните потоци не се променят, а стойността на ликвидните активи ниво 2 LA_2 се намира като $LA_2 = 2/3\ LA_1$.

Формулата за изчисляване размера на ликвидните активи от ниво 2 има следния вид:

$LA_2 = LA_2 * 0{,}85$ – корекция

Корекцията е необходима само ако $ULA_2 * 0.85 \geq ULA_1 * 2/3$, или

$LA_2 = LA_2 * 0{,}85 – (ULA_2 * 0{,}85 – ULA_1 * 2/3)$, където:

ULA_1 е развитата стойност на ликвидни активи ниво 1;
ULA_2 - развитата стойност на ликвидни активи ниво 2.

Изчисляването на коефициента за покритие на ликвидността ще бъде илюстрирано чрез всички варианти на опростени примери с най-използваните финансови сделки при управление на ликвидността – репо и обратна репо сделка.

Нека приемем, че една банка разполага към определен момент със следните видове активи и парични потоци:

Начални позиции

Парични наличности	200 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	80 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	20 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	600 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв.

Понеже е начално състояние, липсва развиване и не се изчисляват коригираните стойности на LA_1 и LA_2.

LA_2 = 80 млн. лв. * 0.85 = 68 млн. лв. (15% орязване на върха).

Проверка дали входящите парични потоци ≤ 75% от изходящите: 0.75*600 = 375 млн. лв., т.е. входящите са под 75% и се включва цялата им сума 300.

Нетни изходящи потоци: 600 – 300 = 300 млн. лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{200+68}{300} = 0.8933$$

На следващия ден банката извършва овърнайт репо сделка, като конвертира 30 млн. лв. от корпоративни ААА облигации в парични наличности. Останалите позиции остават същите.

I вариант

Парични наличности	230 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	50 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	20 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	600 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв. + 30 млн. лв. = 230 млн. лв.
LA_2 = 50 млн. лв. * 0,85 = 42,5 млн. лв. (15% орязване на върха).

Коригираните стойности на ликвидните активи се намират чрез "развиване" на транзакциите, т.е. вземат се техните стойности отпреди транзакцията. Развитите ULA_1 = 200, развитите ULA_2 = 80; максимално допустимите 2/3 от 200 = 133.33 млн. лв., т.е 42.5 млн. лв. са под 133.33 и влизат в цял размер без приспадане.

Изходящия паричен поток съгласно Приложение 1 на Базел III се увеличава с 15% от стойността на транзакцията, защото операцията е обезпечена с ниво 2 ликвидни активи. 30*0.15 + 600 = 604.5 млн. лв.

Нетния изходящ паричен поток е 604.5 млн. лв.: 300 млн. лв. = 304.5 млн. лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{230+42.5}{304.5} = 0.8949$$

II вариант

Ако банката извърши същата сделка, но с разликата вместо овърнайт репо сделка се реализира репо сделка със срок 45 дни, то при изчисленията на LCR се променя само това, че не се увеличават изходящите парични потоци, а остават същите като в началната позиция. Това е така, защото срокът на сделката е над 30 дни и парични потоци ще бъдат на разположение на банката за този период. Стойността на LCR е:

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{230+42.5}{300} = 0.9083$$

III вариант

Банката конвертира чрез овърнайт репо сделка 20 млн. акции в 15 млн. лв. парични наличности. Останалите позиции остават същите.

Парични наличности	215 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	80 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	0 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	600 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв. + 15 млн. лв. = 215 млн. лв.
LA_2 = 80 млн. лв. * 0.85 = 68 млн. лв. (15% орязване на върха).

Коригираните стойности на ликвидните активи се намират чрез "развиване" на транзакциите, т.е. вземат се техните стойности отпреди транзакцията. Развитите ULA_1 = 200, развитите ULA_2 = 80; максимално допустимите 2/3 от 200 = 133.33 млн. лв., т.е 68 млн. лв. са под 133.33 и влизат в цял размер без приспадане.

Сумата на изходящите парични потоци се увеличава със 100% от стойността на транзакцията съгласно Приложение 1 на Базел III, защото операцията е обезпечена с активи, които не са от групата на висококачествените ликвидни активи и теглото е 100%.

Сума на изходящи парични потоци = 600 млн. лв. + 15 млн. лв. = 615 млн. лв.

Нетния изходящ паричен поток е 615 – 300 = 315 млн. лв.

Стойността на LCR е:

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{215+68}{315} = 0.8984$$

IV вариант

Банката конвертира чрез овърнайт обратна репо сделка 50 млн. лв. парични наличности в 50 млн. лв. акции. Останалите позиции остават същите.

Парични наличности	150 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	80 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	70 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	600 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв. - 50 млн. лв. = 150 млн. лв.

LA_2 = 80 млн. лв. * 0.85 = 68 млн. лв. (15% орязване на върха).

Коригираните стойности на ликвидните активи се намират чрез "развиване" на транзакциите, т.е. вземат се техните стойности отпреди транзакцията. Развитите ULA_1 = 200, развитите ULA_2 = 80; максимално допустимите 2/3 от 200 = 133.33 млн. лв., т.е 68 млн. лв. са под 133.33 и влизат в цял размер без приспадане.

Сумата на входящия паричен поток се увеличава съгласно Приложение 1 на Базел III с размера на транзакцията, умножена по фактор 100%, защото операцията е обезпечена с активи, които не са от групата на висококачествените ликвидни активи.

Сума на входящи парични потоци = 300 млн. лв. + 50 млн. лв. = 350 млн. лв.

Нетния изходящ паричен поток е 600 – 350 = 250 млн. лв.

Стойността на LCR е:

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{150+68}{250} = 0.872$$

V вариант

Ако банката извърши същата сделка, както при вариант 4, но с разликата вместо обратна овърнайт репо се реализира обратна репо сделка със срок 60 дни, то:

Парични наличности	150 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	80 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	70 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	600 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв. - 50 млн. лв. = 150 млн. лв.

LA_2 = 2/3 * 150 = 100 млн. лв. (вж. правило 4).

Няма изменение на нетния изходящ паричен поток.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{150+100}{300} = 0.8333$$

VI вариант

Банката конвертира чрез овърнайт обратна репо сделка 180 млн. лв. парични наличности в 180 млн. лв. корпоративни облигации с рейтинг АА. Останалите позиции остават същите.

Парични наличности	20 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	260 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	20 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	600 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв. - 180 млн. лв. = 20 млн. лв.
LA_2 = (80 млн. лв.+180) = 260 млн. лв.

Изчисляване на LA_2

15% орязване на върха 260*0.85 = 221.

Евентуална корекция 80*0.85 – 2/3*200 = 68 ≤ 133.33. Нямаме превишение над 2/3 развита ULA_1 и следователно няма корекция за намаляване.

Сумата на входящия паричен поток се увеличава съгласно Приложение 1 на Базел III със сумата на сделката, умножена по фактор 15%, защото операцията е обезпечена с ликвидни активи от ниво 2.

Сума на входящи парични потоци = 300 млн. лв. + 180 млн. лв. *0.15 = 327 млн. лв.

Нетният изходящ паричен поток е 600 – 327 = 273 млн. лв.
Стойността на LCR е:

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{20+221}{273} = 0.8828$$

Начални позиции 2

След определен период разпределението на позициите на банката се променя и има следния вид

Парични наличности	150 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	150 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	150 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	750 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 150 млн. лв.

LA_2 = 150 млн. лв. * 0.85 – (150 млн. лв. * 0.85 -150 млн. лв.*2/3) = 127.5 – (127.5 – 100) = 100 млн. лв., т.е. имаме превишение с 27.5 млн. лв. над допустимите 2/3 от LA_1 и затова то се приспада.

Нетният изходящ паричен поток е 750 -300 = 450 млн. лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{150+100}{450} = 0.5555$$

VII вариант

На следващия ден банката извършва овърнайт репо сделка, като конвертира 80 млн. лв. от корпоративни АА облигации в 80 млн. парични наличности. Останалите позиции остават същите.

Парични наличности	230 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	70 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	150 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	750 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 230 млн. лв.

LA_2 = 70 млн. лв. * 0.85 – (150 млн. лв. * 0.85 -150 млн. лв.*2/3) = 59.5 – (127.5 – 100) = 32 млн. лв.

Изходящият паричен поток съгласно Приложение 1 на Базел III се увеличава с 15% от стойността на транзакцията, защото операцията е обезпечена с ниво 2 ликвидни активи, т.е. 80*0.15 + 750 = 762 млн. лв.

Нетният изходящ паричен поток е 762 -300 = 462 млн. лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{230+32}{462} = 0.5671$$

VIII вариант

Ако банката извърши същата сделка, както при вариант 7, но с разликата вместо овърнайт репо се реализира репо сделка със срок 60 дни, то:

LA_1 = 230 млн. лв.

LA_2 = 70 млн. лв. * 0.85 = 59.5 млн. лв., т.е. тук не извършваме корекция на ликвидни активи ниво 2, защото сделката е над 30 дни.

Не се увеличават изходящите парични потоци, а остават същите като в началната позиция. Това е така, защото срокът на сделката е над 30 дни и парични потоци ще бъдат на разположение на банката за този период. Стойността на LCR е:

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{230+59.5}{450} = 0.6433$$

IX вариант

Банката конвертира чрез овърнайт репо сделка 100 млн. акции в 50 млн. лв. парични наличности. Останалите позиции остават същите.

Парични наличности	200 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	150 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	50 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	750 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв.

LA_2 = 150 млн. лв. * 0.85 – (150 млн. лв. * 0.85 -150 млн. лв.*2/3) = 127.5 – (127.5 – 100) = 100 млн. лв.

Изходящите парични потоци се увеличават със сумата на сделката, умножена по тегло 100% съгласно Приложение 1 на Базел III, защото операцията е обезпечена с активи, които не са от групата на висококачествените ликвидни активи.

Сума на изходящи парични потоци = 750 млн. лв. + 50 млн. лв. = 800 млн. лв.

Нетният изходящ паричен поток е 800 -300 = 500 млн. лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{200+100}{500} = 0.6$$

Ако банката извърши същата сделка както при вариант 9, но с разликата вместо овърнайт репо се реализира репо сделка със срок 60 дни, то:

Парични наличности	200 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	150 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	50 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	750 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 200 млн. лв.

LA_2 = 150 млн. лв. * 0,85 = 127.5 млн. лв. Сделката е над 30 дни и затова корекция не се изчислява. За разлика от вариант 9 изходящият паричен поток не се променя.

Нетният изходящ паричен поток е 750 -300 = 450 млн. лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{200+150}{450} = 0.7777$$

XI вариант

Банката конвертира чрез овърнайт обратна репо сделка 100 млн. лв. парични наличности в 150 млн. лв. корпоративни облигации с рейтинг АА. Останалите позиции остават същите.

Парични наличности	50 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	300 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	150 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	750 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 50 млн. лв.

LA_2 = 300 млн. лв. * 0.85 – (150 млн. лв. * 0.85 -150 млн. лв.*2/3) = 255 – (127.5 – 100) = 227.5 млн. лв., т.е. имаме превишение с 27.5 млн. лв. над допустимите 2/3 от ULA_1 и затова то се приспада.

Входящият паричен поток съгласно Приложение 1 на Базел III се увеличава с 15% от сумата на транзакцията, защото операцията е обезпечена с ниво 2 ликвидни активи, т.е. 100*0.15 + 300 = 315 млн. лв.

Нетният изходящ паричен поток е 750 -315 = 435 млн.лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{50+227.5}{435} = 0.6379$$

XII вариант

Банката конвертира чрез овърнайт обратна репо сделка 50 млн. лв. парични наличности в 100 млн. лв. акции с рейтинг ААА. Останалите позиции остават същите.

Парични наличности	100 млн. лв.
Корпоративни облигации с рейтинг АА	150 млн. лв.
Акции с рейтинг ААА	250 млн. лв.
Сума на очаквани изходящи парични потоци	750 млн. лв.
Сума на очаквани входящи парични потоци	300 млн. лв.

Изчисляване на LCR

LA_1 = 100 млн. лв.

LA_2 = 150 млн. лв. * 0.85 – (150 млн. лв. * 0.85 -150 млн. лв.*2/3) = 127.5 – (127.5 – 100) = 100 млн. лв., т.е. имаме превишение с 27.5 млн. лв. над допустимите 2/3 от ULA_1 и затова то се приспада.

Входящият паричен поток съгласно Приложение 1 на Базел III се увеличава с транзакцията, умножена по тегло 100%, защото операцията не е обезпечена с ликвидни активи, т.е. 50*0.15 + 300 = 307.5 млн. лв.

Нетният изходящ паричен поток е 750 - 307.5 = 435 млн. лв.

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{100+100}{442.5} = 0.4518$$

Представените опростени примери чрез две базови позиции и 12 варианта на транзакции илюстрират основните детайли на спецификите при изчисление на коефициента за покритие на ликвидността.[5]

Обобщаващ практически пример за изчисляване на LCR

На табл. 1 е направено обобщение на ликвидните активи на банката (парични наличности, резерви и ценни книжа) според критериите на Базел III. Към висококачествените ликвидни активи се включва само тази част от банковите активи, която е необременена, т.е. незаложена като обезпечение по някаква сделка.

Таблица 1

Ликвидни активи на банката (хил. лв.)

Позиции	Тегло (%)	Сума	Заложени	Необременени	Претеглени необременени
Висококачествени ликвидни активи (ВКЛА)					
Ликвидни активи ниво 1					
Парични наличности	100	91 233	-	91 233	91 233
Резерви в ЦБ	100	121 354	-	121 354	121 354
Пазарни ЦК, гарантирани от МВФ, ЕК, BIS или други ЦБ	100	-	-	-	-
Държавни ЦК в лв.	100	32 500	5000	27 500	27 500
Държавни ЦК в конвертируема валута	100	105 112	15 000	90 112	90 112
Общо ликвидни активи ниво 1		*350 199*	*20 000*	*330 199*	*330 199*
Ликвидни активи ниво 2					
Пазарни ЦК емитирани от правителства, ЦБ, общи с 20% риск тегло	85	-	-	-	-
Корпоративни облигации с рейтинг над АА-	85	78 790	-	78 790	66 972
Покрити облигации с рейтинг над АА-	85	182 300	25 000	157 300	133 705
Общински облигации с рейтинг над АА-	85	57 333	-	57 333	48 733
Общо ликвидни активи ниво 2		*318 423*	*25 000*	*293 423*	*249 410*
Ценни книжа, които не се признават за ВКЛА					
ЦК на финансови институции	0	575 000	105 000	470 000	-
Акции	0	-	-	-	-
Корпоративни облигации с рейтинг под АА-	0	-	-	-	-
Покрити облигации с рейтинг под АА-	0	-	-	-	-
Общински облигации с рейтинг под АА-	0	305 900	-	305 900	-
Депозитни сертификати на САЩ (застраховани)	0	-	-	-	-
Други	0	-	-	-	-
Общо ценни книжа, които не се признават за ВКЛА		880 900	105 000	775 900	
Общо кеш, резерви и ценни книжа		1 549 522	150 000	1 399 522	*579 609*

[5] Вж. по-подробно Millar, Schraa, 2011.

Изчислената най-вляво долу стойност от 579 509 хил. лв. е сумата на висококачествените ликвидни активи, или числителят на формулата на коефициента за покритие на ликвидността.

На табл. 2 е направено обобщение на изходящите парични потоци на банката според критериите на Базел III.

Таблица 2

Изходящи парични потоци на банката (хил. лв.)

Позиции	Тегло (%)	Сума	Претеглена сума
Изходящи парични потоци			
Депозити на физически лица			
Стабилни депозити			
Безсрочни депозити	5	288 622	14 431
Депозитни сертификати на САЩ под 30 дни срок	5	11 505	575
По-малко стабилни депозити			
Безсрочни депозити	10	402 341	40 234
Депозитни сертификати на САЩ под 30 дни срок	10	322 444	32 244
Срочни депозити с над 30 дни падеж	0	408 677	-
Общо депозити на физически лица		1 433 589	87 485
Необезпечени депозити на малкия бизнес			
Стабилни депозити			
Безсрочни депозити	5	334 777	16 739
Депозитни сертификати на САЩ под 30 дни срок	5	324 677	16 234
По-малко стабилни депозити			
Безсрочни депозити	10	577 444	57 744
Депозитни сертификати на САЩ под 30 дни срок	10	423 654	42 365
Срочни депозити с над 30 дни падеж	0	867 032	-
Общо депозити на малкия и средния бизнес		2 527 584	133 083
Необезпечено финансиране на едрия бизнес		54 675	2 734
Депозити на нефинансови институции, ЦБ, правителства	5	-	-
Нефинансови институции с операционна връзка	25	-	-
Нефинансови институции без операционна връзка	25	72 901	72 901
Други необезпечени дългове	100	72 901	75 635
Общо необезпечено финансиране на едрия бизнес			
Обезпечено едро финансиране			
Обезпечено с ликвидни активи ниво 1	0	35 988	-
Обезпечено с ликвидни активи ниво 2	15	58 911	8 837
Обезпечени с непризнати активи на ЦБ, правителства, общини	25	-	-
Други обезпечени активи	100	422 067	422 067
Общо обезпечено финансиране на едро		516 966	430 904
Допълнителни изисквания			
Неизтеглена част по кредитни и ликвидни сделки			
Физически лица и малкия бизнес	5	75 544	3 777
Нефинансови предприятия – кредити	10	-	-
Нефинансови предприятия - ликвидни с-ки	100	-	-
Други	100	122 543	122 543
Кредитни ангажименти към фирми	100	-	-
Общо допълнителни изисквания		198 087	126 320
Общо изходящи парични потоци			*853 426*

Таблица 3

Възходящите парични потоци на банката (хил. лв.)

Позиции	Тегло (%)	Сума	Претеглен нетен паричен поток
Входящи парични потоци			
Обратни репо сделки или обезпечени заеми с			
Ликвидни активи ниво 1	0	57 023	-
Ликвидни активи ниво 2	15	88 188	13 228
Друго обезпечение	100	-	-
Плащания по кредитни договори	50	128 003	64 002
Депозити в ЦБ	0	-	-
Очаквани предплащания по инвестиции	50	-	-
Нетни вземания по деривативни сделки	100	102 655	102 655
Общо входящи потоци (max 75% от изходящите)			*179 885*
Общо нетни изходящи потоци (изходящи - входящи)			*673 541*

$$LCR = \frac{LA_1+LA_2}{\text{нетни изходящи потоци}} = \frac{330\ 199+249\ 410}{673\ 541} = 0.8605$$

Недостигът на ликвидност за банката с хоризонт 30 дни към сегашния момент е равен на разликата между числителя и знаменателя на формулата, или разликата между сумата на висококачествените ликвидни активи и сумата на нетните изходящи парични потоци. В конкретния случай недостигът на ликвидност за банката, който тя би трябвало да попълни, е равен на:

(3 300 199 + 249 410) – 673 541 = -93 932 000 лв.,

т.е. това е сумата, с която трябва да бъдат увеличени висококачествените ликвидни активи при запазване на размера на нетните изходящи потоци неизменен, за да се постигне минималното изисквано ниво на коефициента за покритие на ликвидността от 1.

Коефициент на нетно стабилно финансиране (Net Stable Funding Ratio – NSFR)

Този показател е предназначен да отрази структурните изменения на ликвидния риск на банката и да съдейства за по-стабилно дългосрочно финансиране. Той обезпечава финансирането на дългосрочните активи с минимално необходимата сума стабилни пасиви съгласно ликвидния профил на финансовата институция за период от 1 година.

Коефициентът на нетно стабилно финансиране се изчислява по следната формула:

$$NSFR = \frac{ASF*W_{ASF}}{RSF*W_{RSF}} \geq 100\%, \text{ където:}$$

ASF е наличната сума за стабилно финансиране;

W_{ASF} – съответното тегло за налично стабилно финансиране според Базел III (вж. табл. 4);

RSF - изискваната сума за стабилно финансиране;

W_{RSF} – съответното тегло на изискваното стабилно финансиране според Базел III (вж. табл. 5).

Таблица 4

Подробен състав на категориите на пасива и кореспондиращите ASF фактори

ASF фактор (%)	Налично стабилно финансиране по компоненти
100	●Общата сума на банковия капитал ●Сума на привилегированите акции с ефективен матюритет 1 година или повече***** ●Сума на обезпечени и необезпечени заеми и пасиви (вкл. срочни депозити) с ефективен матюритет 1 година или повече. Изключват се всички инструменти, използвани за опционни сделки, които биха намалили матюритета под година
90	●Стабилни депозити на виждане и/или срочни депозити на физически лица или малки фирми с остатъчен матюритет под 1 година.
80	●По-малко стабилни депозити на виждане и/или срочни депозити на физически лица или малки фирми с остатъчен матюритет под 1 година.
50	●Необезпечено финансиране депозити на виждане и/или срочни депозити на нефинансови корпорации, правителства, централни банки, банки за многостранно развитие и общини с остатъчен матюритет под 1 година.
0	●Всички други елементи на пасива и капитала, които не са включени по-горе.

***** Тук сумата трябва да се коригира, ако привилегированите акции са използвани като основен актив при опционни сделки, които биха намалили ефективния матюритет под 1 година. Имат се предвид опции, които ще се упражнят по усмотрение до 1 година.

Източник. Basle Committee on Banking Supervision, Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, Bank for International Settlement. December 2010, p. 46.

Определянето на наличната сума за стабилно финансиране се получава, като всеки един от компонентите й се умножи по предвидения ASF фактор в табл. 4.

По подобие на наличната сума за стабилно финансиране определянето на изискваната сума за стабилно финансиране се получава, като всеки от банковите активи се умножи по предвидения RSF фактор в табл. 5.

Таблица 5

Подробен състав на категориите на актива и кореспондиращите RSF фактори

RSF фактор (%)	Елементи на изискваната сума за стабилно финансиране
0	●Налични парични наличности за посрещане на задължения. Те не трябва да са заложени като обезпечения или държани с цел покриване на планови задължения като работни заплати, непредвидени обезпечения и др. ●Необременени краткосрочни, необезпечени финансови активи с матюритет под 1 година ●Незаложени ценни книжа с матюритет под 1 година, които не са предмет на опционни сделки - това би довело до увеличаване на срока над 1 година ●Незаложени ценни книжа, необходими по обратна репо сделка ●Кредити с матуритет под 1 година, които нямат клауза за подновяване, не са използвани като залог и банката има неотменимо право да ги изисква.
5	●Необременени пазарни ценни книжа, които се търгуват на паричните пазари с остатъчен матюритет от 1 и повече години, емитирани или гарантирани от правителства, централни банки, Банката за международни разплащания в Базел, МВФ, Европейката комисия, общини или утвърдени банки за развитие, които получават рисково тегло 0% съгласно Базел II стандартизиран подход
20	●Необременени корпоративни или покрити облигации с рейтинг АА- или по-висок, с остатъчен матюритет от 1 или повече години, които задоволяват изискванията за активи ниво 2 ● Необременени пазарни ценни книжа с остатъчен матюритет от 1 и повече години, емитирани или гарантирани от правителства, централни банки, Банката за международни разплащания в Базел, МВФ, Европейката комисия, общини или утвърдени банки за развитие, които получават рисково тегло 20% съгласно Базел II стандартизиран подход и отговарят на изискванията за активи ниво 2
50	●Незаложено злато ●Необременени акции, които не са емитирани от финансова институция или нейни филиали, търгуват се на призната борса и влизат в борсовия индекс. ●Необременени корпоративни и/или покрити облигации, които задоволяват всички от следните условия: - признати от централната банка като инструмент за покриване на ликвидни нужди и овърнайт операции - не са емитирани от финансова институция или нейни филиали (изключение за покрити облигации) - не са емитирани от съответната фирма или нейни филиали - нисък кредитен риск с рейтинг А+ до А съгласно призната външна кредитна агенция или вътрешен кредитен рейтинг - търгуват се на големи, дълбоки и активни пазари с ниско ниво на концентрация ●Необременени кредити към нефинансови институции, правителства, централни банки, общини с матюритет под 1 година.
65	●Необременени ипотеки без ограничение за матюритет, които имат присъдено рисково тегло 35% или по-ниско съгласно Базел II стандартизиран подход ●Други необременени заеми без тези към финансови институции с остатъчен матюритет 1 и повече години, получаващи рисково тегло 35% или по-ниско съгласно стандартизиран подход Базел II за оценка на кредитния риск.
85	Необременени кредити към физически лица и малкия бизнес с матюритет под 1 година
100	Всички други активи, които не са включени в предходните категории

Източник. Basle Committee on Banking Supervision, Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, Bank for International Settlement. December 2010, p. 46.

Обобщаващ пример за изчисляване на коефициента на нетно стабилно финансиране – NSFR

Като степен на сложност изчисляването на коефициента на NSFR е доста по-просто от това на коефициента за покритие на ликвидността. Основната трудност тук се свързва адекватната симулация на паричните потоци в условията на стрес тест сценарий и правилното разпределение на салдата на банковите пасиви и активи по групи, дефинирани според изискванията на Базел III. Това е най-обемната и трудоемката част от работата, самата изчислителна процедура е елементарна и представлява претегляне на отделните групи на пасива с предвидените ASF фактори, а на актива - с RSF факторите. Следва сумиране на претеглените позиции и коефициентът се получава като отношение на претеглената сума на пасивите (наличното стабилно финансиране) към претеглената сума на активите (изискваното стабилно финансиране). В първата колона на табл. 6 е представено агрегирането на банковите пасиви по изискваните групи.

Таблица 6

Налично стабилно финансиране по компоненти	ASF фактор (%)	Сума	Претеглени
Обща сума на банковия капитал	100	427 640	427 640
Привилегировани акции с ефективен матюритет 1 година или повече	100	23 000	23 000
Сума на обезпечени и необезпечени заеми и пасиви (вкл. срочни депозити) с ефективен матюритет 1 година или повече	100	2 120 455	2 120 455
Стабилни депозити на виждане и/или срочни депозити на физически лица или малки фирми с остатъчен матюритет под 1 година	90	1 623 034	1 460 731
По-малко стабилни депозити на виждане и/или срочни депозити на физически лица или малки фирми с остатъчен матюритет под 1 година	80	2 956 115	2 364 892
Необезпечено финансиране (депозити на виждане и/или срочни депозити) на нефинансови корпорации, правителства, централни банки, банки за многостранно развитие и общини с остатъчен матюритет под 1 година	50	134 896	67 448
Всички други елементи на пасива и капитала, които не са включени по-горе	0	1 027 233	0
Обща сума налично стабилно финансиране			*6 464 166*

Във втората колона са теглата на съответните ASF фактори, в третата са нанесени сумите по отделните групи на банковите пасиви, а последната колона е тяхната претеглена стойност.

След като се сумират всички претеглени суми на банковите пасиви, се получава размерът на наличното стабилно финансиране, което банката притежава към определен момент. В случая то е 6 464 166 хил. лв. за времеви хоризонт от 1 година.

Таблица 7

Изисквано стабилно финансиране по компоненти	RSF фактор (%)	Сума	Заложени	Необременени	Претеглени
Парични наличности	0	311 574	85 000	226 574	0
Необезпечени пазарни ЦК с матюритет под 1 година	0	723 080	22 000	701 080	0
Ценни книжа, необходи по обратни репо сделки	0	33 844		33 844	0
Кредити с матуритет под 1 година, които нямат клауза за подновяване	0	2 128 666		2 128 666	0
Пазарни ценни книжа на правителства, ЦБ, МВФ, BIS с остатъчен матюритет над 1 година и рисково тегло 0%	5	88 677	17 000	71 677	3583.85
Корпоративни или покрити облигации с рейтинг АА- над 1 година, задоволяващи LA2	20	511 933	38 455	473 478	94 695.6
Пазарни ценни книжа на правителства, ЦБ, МВФ, BIS с остатъчен матюритет над 1 година и рисково тегло 20%, задоволяващи LA2	20	102 824	5 289	97 535	19 507
Монетарно злато	50	687 065	445 736	241 329	120 664.5
Акции на нефинансови институции, включени в борсовия индекс	50	956 888	123 544	833 344	416 672
Корпоративни и/или покрити облигации с рейтинг от А+ до А	50	1 034 898	45 777	989 121	494 560.5
Кредити към нефинансови институции, правителства, централни банки, общини с матюритет под 1 година	50	3 755 434		3 755 434	1 877 717
Ипотеки без ограничение за матюритет с рисково тегло до 35% по Базел II	65	1 854 232		1 854 232	1 205 250.8
Кредити към физически лица и малкия бизнес с матюритет под 1 година.	85	2 944 799		2 944 799	2 503 079.2
Други активи, които не са включени в предходните категории	100	1 488 056		1 488 056	1 488 056
Обща сума изисквано стабилно финансиране					*8 223 786,4*

$$NSFR = \frac{ASF*W_{AS}}{RSF*W_{RSF}} = \frac{6\ 464\ 166}{8\ 223\ 786.4} = 0.7860$$

Недостигът на ликвидност за банката с времеви хоризонт 1 година към сегашния момент е равен на разликата между числителя и знаменателя на формулата, или разликата между общата сума на наличното стабилно финансиране и общата сума на изискваното стабилно финансиране. В конкретния случай недостигът на ликвидност за банката за период от 1 година, който тя трябва незабавно да запълни, е равен на:

6 464 166 – 8 223 786.4 = -1 759 620.8 хил. лв.,

т.е. това е сумата, с която трябва да бъде увеличено наличното стабилно финансиране при запазване размера на изискваното стабилно финансиране неизменно, за да се постигне минималното изисквано ниво на коефициента за нетно стабилно финансиране от 1.

Базелския комитет за банков надзор предвижда първоначален тестов период за двата показателя, през който ще се наблюдава и анализира ефективността и приложението им. Планирано е коефициентът за покритие на ликвидността да се въведе като задължителен стандарт в банковата практика от 1 януари 2015 г., а коефициентът на стабилно финансиране – от 1 януари 2018 г.[6] Ликвидните стандарти първоначално ще бъдат въведени и тествани в ЕС, Япония и САЩ.

Все още предстои да бъдат усъвършенствани и променяни определени детайли по прилагането и изчислението на двата стандарта за ликвидност.

На работна среща на управителния съвет на Базелския комитет за банков надзор на 8.01.2012 г. в Базел е уточнено, че изискваните минимални нива на стандартите от 100% трябва да се подържат от търговските банки при условията на нормално функциониращи финансови пазари. По този начин при нормално функционираща икономика банките биха натрупали резерв от ликвидност, който може да бъде използван в условията на криза. "По време криза обаче от банките ще се очаква да използват ликвидните си активи, като по този начин временно ще падат под минималните изисквания."[7] От Базелския комитет се очаква да предостави на банковото общество детайлни уточнения и ръководство за използването на натрупания ликвиден резерв.

Използвана литература:

Bindseil, U., J. Lamoot. The Basel III framework for liquidity standards and monetary policy implementation. SFB 649 Discussion Paper 2011-041, June 2011.

Blundell-Wignall, A., P. Atkinson. Thinking Beyond Basel III: Necessary Solution for capital and Liquidity. - OECD Journal: Financial Market Trends, 2010, Vol. 2010, Issue 1.

Chung-Hua Shen, Yi-Kai Chen, Lan-Feng Kao. Bank Liquidity Risk and Performance. August 2009.

Decker, P. A. The Changing Character of Liquidity and Liquidity Risk Management: A Regulator's Perspective. Federal Reserve Bank of Chicago. Banking Supervision and Regulation Research, 2000.

Millar. A and D. Schraa. Institute of International Finance. Interplay of Basel III Ratios LCR, NSFR and Leverage Ratio, 10 May 2011.

Poorman, F. Jr., J. Blake. Measuring and Modeling Liquidity Risk: New Ideas and Metrics. Financial Managers Society Inc. White Paper, 2005.

[6] Basle Committee on Banking Supervision. Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. Bank for International Settlement, December 2010, p. 2.

[7] Basle Committee on Banking Supervision. Basel III liquidity standard and strategy for assessing implementation of standards endorsed by Group of Governors and Heads of Supervision, January 2012.

Motyka, R., A. Leuca, J. Fawson. Liquidity Risk: A Fresh Look. UBS Research Paper, 2005.

Australian Prudential Regulation Authority. Implementing Basel III liquidity reforms in Australia. Discussion Paper, 16 November 2011.

Basle Committee on Banking Supervision. Basel III liquidity standard and strategy for assessing implementation of standards endorsed by Group of Governors and Heads of Supervision. January 2012.

Basle Committee on Banking Supervision, Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. Bank for International Settlement, December 2010.

European Banking Authority, 2011 EU - Wide Stress Test. Aggregate report, 15 July 2011.

European Commission. Executive summary of the impact assessment. Commission staff working paper, SEC (2011) 950 final. Brussels, 20.07.2011.

Linklaters LLP. Basel III: Liquidity Rules, February 2011

Standard & Poor's. Standard & Poor's Response to the Basel Committee's Proposals on Bank Capital and Liquidity. April 15, 2010.

Standard & Poor's. Basel III Proposals Could Strengthen Banks' Liquidity, But May Have Unintended Consequences. April 15, 2010.

10.V.2012 г.

ЧОВЕШКИЯТ КАПИТАЛ В ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА В БЪЛГАРИЯ

В новата колективна монография на от доц. д-р Матю Матев – ръководител, доц. д-р Алла Кирова и доц. д-р Ирена Зарева[1] са представени резултатите от научно изследване, извършено през периода 2009-2011 г. в рамките на научноизследователската програма на Института за икономически изследвания при БАН. Проблемът, свързан с влошаващото се състояние на човешкия капитал в сферите на образованието и науката през последните 20 години в България е изключително актуален и е с нарастваща важност за развитието на българската икономика. Във връзка с това авторите си поставят теоретични и практико-приложни задачи за решаването му. Сред тях са определянето на същността, особеностите и социалните функции на човешкия капитал в образованието и науката в България; икономическата оценка на неговото състояние, както и открояването на важни насоки за бъдещото му развитие, с оглед неговата роля и място в икономиката на страната. Представените в монографията резултати безусловно доказват необходимостта от създаване на подходящи условия за съхранението и развитието на човешкия капитал в анализираните сфери, която се определя от процесите на евроинтеграция, изграждането на икономиката на знанието и преодоляването на негативните ефекти от последната икономическа криза.

Разработената от доц. А. Кирова първа глава е посветена на теоретичните аспекти на същността и особеностите на човешкия капитал в образованието и науката. В нея в исторически план е проследено развитието на теорията на човешкия капитал, характеризирани са мястото, спецификата и значението му в образованието и науката. Теорията и историята на проблема са представени професионално и акуратно, като е систематизиран и анализиран голям обем чуждестранни и български литературни източници. Направени са обобщения на постиженията на икономическата мисъл по проблема. Доц. Кирова поема предизвикателството да изведе дефиниции, да направи систематизации, изводи и обобщения, отнасящи се непосредствено до понятието “човешки капитал” в образованието и науката – въпрос с ограничена степен на отразяване в икономическата теория, с което допринася за обогатяване на съществуващите знания в тази област Тя прави стъпка напред и при изясняване на понятия като “човешки ресурс”, “работна сила”, “човешки фактор”, “човешки капитал и потенциал”, “интелектуален капитал” и др. По няколко критерия са систематизирани типовете човешки капитал, типовете знания, изискванията за изпълнение на научни изследвания. Изведени са специфичните качествени характеристики на

[1] *Алла Кирова, Ирена Зарева, Матю Матев*. Съхранение и развитие на човешкия капитал в образованието и науката в България. С.: АИ “Проф. Марин Дринов”, 2012, 255 с.

човешкия капитал в образованието и науката, на обществената му значимост, както и възникващите проблеми в процеса на неговото реализиране в условията на нашата страна.

Следващите глави на монографията са посветени на комплексно емпирично изследване и оценка на конкретното състояние на човешкия капитал в образованието и науката с оглед условията за съхранението и развитието му в България.

Глава втора, разработена от доц. И. Зарева, е посветена на практико-приложните аспекти на съхранението и развитието на човешкия капитал в системата на образованието. Във връзка с това най-напред е характеризирана европейската и българската нормативна уредба, а след това на базата на обширен статистически материал е оценено неговото състояние и са откроени специфичните му особености в образованието. Определени са условията за функциониране и количествените и качествените характеристики на резултатите от дейността му в тази област. Специален акцент е поставен на финансовото осигуряване, като са формулирани насоки за съхранение и развитие на човешкия капитал в образованието.

Доц. Зарева демонстрира задълбочено познание на актуалните нормативни документи и застъпените в тях цели и политики. На техния анализ и оценка е отделено значително място в работата. Акцентът при характеристиката на състоянието на човешкия капитал в образованието е върху кадровия потенциал и ресурси в детските градини, общообразователните, професионалните и висшите училища. След това е направен анализ на структурите по пол, възраст и вид учебно заведение, като са формулирани съответни изводи. Представени са качествените характеристики – професионална подготовка, образователна структура и т.н., по вид учебно заведение и други критерии. Оценено е качеството на образованието, като са приведени резултати от международни изследвания, вкл. Евробарометър, показващи неблагоприятни тенденции. Представен е обширен анализ на финансирането на образованието. Изведени са проблемите – нормативни, управленски, финансови, които стоят пред образованието. Частта на доц. Зарева е с практико-приложна насоченост, в което се състои и нейният главен принос.

Глава трета, разработена от доц. М. Матев, е посветена на човешкия капитал в областта на науката. Най-напред авторът свързва този капитал с икономическото развитие чрез инвестиционната политика. Той я определя като важна за сближаване по количество и качество на човешкия капитал у нас с този на другите страни от ЕС. След това е направена историческа ретроспекция на европейската политика в областта на науката, като е акцентирано върху нейните цели и задачи. Анализирани са и последните документи, трасиращи европейската политика. Особен интерес представлява анализът на предприсъединителните инструменти и общностни програми. Стига се до неоспоримото заключение, че политиката за формиране на

човешкия капитал трябва да бъде непрекъснато обновявана и осъвременявана. Като важен стимул в това направление е определена европейската интеграция. Формулиран е изводът, че човешкият капитал става един от най-важните за икономическото развитие. Във връзка с това за 15-годишния период са проследени тенденциите в състоянието на персонала, зает с НИРД у нас, като те се свързват с деструктивна научна политика. Структурният анализ на заетите по възраст, степени на образование, научни направления и пол за страната и за БАН като основен научен център са солидна основа за формиране на съвременна научна политика. Интерес представлява и оценката на нормативната база и институционалната организация.

По-нататък авторът анализира финансовото осигуряване на научните изследвания. Тук анализът е подчинен и на проблема "изтичане на мозъци". Причините за този процес според него са ниските равнища на потребление в България, недобрите възможности за получаване на качествено образование и квалификация, безперспективността при професионалната реализация на висококвалифицираните специалисти. Определени са положителните и отрицателните страни на явлението "изтичане на мозъци".

Формулирани са насоки за държавна политика за преодоляване на препятствията пред реализацията на човешкия капитал и за създаване на условия за развитието му в съответствие с европейските стандарти, направено е предложение за извеждането на науката от състава на функция "Общи държавни служби" и записването ѝ като отделна дейност. Предложените мерки и механизми биха имали голямо практико-приложно значение, ако се предоставят и отчетат от управляващите.

Убедена съм, че монографията ще има реална практическа полза за компетентните държавни органи, както и че ще бъде посрещната с интерес не само в академичните среди, но и от всички, които се интересуват от икономическото значение и бъдещето на интелектуалния капитал в България.

Проф.д-р ик. н. Росица Чобанова

ДОСТОЕН НАУЧЕН ПРИНОС В ИЗСЛЕДВАНИЯТА НА СЪВРЕМЕННИЯ КАПИТАЛИЗЪМ И МЕЖДУНАРОДНАТА ВАЛУТНО-ФИНАНСОВА СИСТЕМА

Годишнината на проф. Тодор Вълчев е прекрасен повод да изкажем нашата признателност и дълбоко уважение към приноса му за развитието на българската икономическа наука и за утвърждаването на Икономическия институт на БАН като водеща изследователска институция в областта на международните икономически отношения и международните финанси и като признат партньор в международното академично сътрудничество на Република България.

Неговите научни трудове в областта на изследването на измененията в развитието на следвоенния капитализъм и държавномонополистическото регулиране имат значителен практически принос за насочването на научните изследвания към конкретния политико-приложен анализ на обективните тенденции в развитието на съвременния капитализъм.

Изследователските интереси на проф. Вълчев в областта на парично-финансовите отношения и въздействието им върху реалната икономика безспорно заслужават внимание. Първата му публикация като кандидат на икономическите науки е посветена на арендата и арендните отношения в българското селско стопанство в периода между двете световни войни (вж. Вълчев, Т. Арендата на земя в България между двете световни войни. - В: Известия на Икономическия институт на БАН, кн. 3-4, год.VI, Т. 10. С., 1955). Анализът на характерните форми на парична и натурална арендна плата, на групите арендатори и групите собственици на отдаваната под аренда земя, както и на въздействията на това отдаване от различни видове собственици, представлява не само исторически интерес, а в сравнителен план дава възможност да се насочи изследването на арендните отношения към актуални социално-икономически въпроси на стопанисването и ползването на земята при съвременните форми на аренда.

Важно място в българската икономическа литература заемат разработките на проф. Вълчев относно развитието на следвоенния капитализъм и регулативната теория и практика на съвременния капитализъм. В условията на функционирането на двете световни социално-икономически системи и тяхното политическо, военно и идеологическо противопоставяне след Втората световна война той изследва капитализма, без да допуска откъсване от реалността под натиска на идеологемите, които господствуват в обществените науки при марксистко-ленинската идеология. Не може да не се отбележи, че проф. Вълчев принадлежи към поколението български икономисти, които се стремят да следят и отразяват обективните процеси на развитие на западната икономика като теория и практика през тези трудни времена на преструктуриране на световната икономика и разделянето ѝ на противостоя-

щи системи, които от 70-те години на миналия век навлизат в период на разведряване на отношенията и известно отваряне към икономическо сътрудничество.

От сегашна гледна точка е важен фактът, че измененията в двете социални системи са във фокуса на българската икономическа наука от началото на 60-те години до краха на световната социалистическа система и началото на прехода към пазарна икономика в бившите социалистически страни от края на 80-те години. Като член на секция "Икономика на развитите капиталистически страни" при Икономическия институт на БАН проф. Вълчев допринася българските изследвания да се насочат към отразяването на обективните изменения в развитието на капитализма, което намира отражение в редица трудове, посветени на държавномонополистическия капитализъм. Още в монографията "Същност и методи на държавно-монополистическото регулиране"(С.: Изд. на БАН, 1963, 166 с.) той обръща внимание на ефективността на двата основни инструмента на регулативната практика на съвременната държава - бюджета и кредита, както и на тенденциите към наднационално регулиране на икономическите отношения в рамките на западноевропейската интеграция. Очертава важни нови тенденции в развитието на държавномонополистическия капитализъм, чиято регулативна практика се разгръща динамично през последните десетилетия, вкл. на основата на анализа на смяната на парадигмата от кейнсианство към неолиберализъм в икономическата теория и политика от началото на 80-те години на XX век до наши дни.

Високо признание заслужават участието и приносът на проф. Вълчев в изследването на новите тенденции и процеси в развиващите се страни от началото на 60-те години, както и в развитието и утвърждаването на самостоятелен изследователски *Център на БАН за Азия и Африка. Сега, отчитайки голямото значение на това направление в академичните изследвания, за което той е допринесъл заедно с плеяда български учени-международници - икономисти и политолози, признаваме необходимостта от актуализиране на академичния изследователски интерес към развиващите се страни предвид вътрешната динамика на политическото и социално-икономическото им развитие и наблюдаваните дълбоки промени в позиционирането им в глобалната икономика.*

Юбилеят ни дава повод да отбележим и значителния принос на проф. Вълчев като международник-финансист за изследването на международната валутно-финансова система и валутно-финансова интеграция. Приносът му в научния анализ на краха на златно-доларовия стандарт и осмислянето на предимствата и предизвикателствата на преминаването към многовалутния книжен стандарт и "книжното злато" безспорно са актуални и днес във връзка със съвременната криза на световната валутно-финансова система. Трудът, посветен на кризата на златно-доларовия стандарт от първата половина на 70-те години на XX век, има голямо значение за разбирането на дискусията

за оценката на съвременното състояние на международната система на валутнокурсови отношения (вж. Краят на златно-доларовият стандарт, С.: Изд. на БАН, 1980, 339 с.).

При съвременните условия на глобалната финансова криза заслужава да се върнем отново към тезата на проф. Вълчев за двата типа валутно-финансови кризи - на отделни валути и на валутните системи. Изследванията му за кризата на международната валутно-финансова система и сега са в центъра на дискусията за същността и характера на финансовите кризи, което ни дава основание да преосмислим теориите за кризите и да потърсим отговор за еволюцията и последиците на дълговата криза в Европейския паричен съюз. Безспорно важна е и проблематиката, свързана с измененията на ролята и мястото на основните резервни валути в света, както и на появата на "книжното злато" под егидата на МВФ и в рамките на модернизиращите се политики на Фонда за управление на кризите в световната валутно-финансова система, в която проф. Вълчев участва не само като уважаван международен учен, но и като достъпен за най-широката аудитория експерт-коментатор. Неговите анализи и оценки на валутнокурсовите проблеми на Европейския съюз, както и на възможностите за осмисляне на конвертируемостта на българския лев са достоен пример за прагматично-приложното значение на научните изследвания.

По повод юбилея бихме искали да изтъкнем и ролята и приноса на проф. Вълчев като научен ръководител, член на СНС, дългогодишен член на редколегията на сп. "Икономическа мисъл". Участието му в секция "Икономика на развитите капиталистически страни" на ИИ на БАН допринася за успешното развитие на научното направление по изследване на международната икономика и европейската интеграция. Със своя научен авторитет, добросъвестност, публични научни изяви и научни изследвания той има огромна заслуга за повишаване на престижа на международните-икономисти и на българската наука в световното академично сътрудничество.

За учените и специалистите от Института за икономически изследвания на БАН е чест и удоволствие да изкажат най-сърдечни поздравления по повод 90-годишния юбилей на проф. д-р ик. н. Тодор Вълчев и му пожелават от сърце здраве, дълголетие, високи академични постижения, бъдещи успехи и лично щастие.

Проф. д-р Татяна Хубенова-Делисивкова

Р Е Д А К Ц И О Н Н А К О Л Е Г И Я

Проф. д-р ик. н. ЛЮДМИЛ ПЕТКОВ - главен редактор (ИИИ при БАН), **проф. д-р СТАТИ СТАТЕВ** - зам.-главен редактор (УНСС), **проф. д-р ВАЛЕНТИН ГОЕВ** (УНСС), **доц. д-р ВЕСЕЛИН МИНЧЕВ** (ИИИ при БАН), **проф. д-р ик. н. ГАРАБЕД МИНАСЯН** (ИИИ при БАН), **доц. д-р ДАРИНА РУСЧЕВА** (ИИИ при БАН), **проф. д-р ЗОЯ МЛАДЕНОВА** (ИУ - Варна), **проф. д-р ик. н. ИЛИЯ БАЛАБАНОВ** (ИИИ при БАН), **проф. д-р ЙОРДАН ХРИСТОСКОВ** (ИИИ при БАН), **проф. д-р ик. н. ЙОСИФ ИЛИЕВ** (УНСС), **проф. д-р ик. н. КАМЕН КАМЕНОВ** (СА "Д. А. Ценов" - Свищов), **проф. д-р ик. н. РОСИЦА РАНГЕЛОВА** (ИИИ при БАН), **доц. д-р РУМЕН БРУСАРСКИ** (УНСС), **доц. д-р ЦВЕТАН КОЦЕВ** (ЕКИУ - Пловдив)

Р Е Д А К Ц И О Н Е Н С Ъ В Е Т

Проф. д-р АНТОНИО САНЧЕС АНДРЕС (Университет на Валенсия, Испания), п**роф. д-р БОРИСЛАВ БОРИСОВ** (УНСС), **проф. д-р ЖАК ВИЛРОКС** (Брюкселски свободен университет), **проф. д-р ЙОРГОС РИЗОПУЛОС** (Университет Париж 7), **чл.-кор. проф. д-р ЛУЧИАН-ЛИВИУ АЛБУ** (Институт за икономическо прогнозиране - Букурещ), **проф. д-р ЛЮБЕН КИРЕВ** (СА "Д. А. Ценов" - Свищов), **проф. д-р МАРИАНА МИХАЙЛОВА** (ЕКИУ - Пловдив), **проф. д-р ПЛАМЕН ИЛИЕВ** (ИУ – Варна), **доц. д-р ТОДОР ПОПОВ** (СУ "Климент Охридски), **проф. д-р ЧАВДАР НИКОЛОВ** (ЮЗУ "Неофит Рилски"), **проф. д-р ик. н. ЮРИЙ ЯКУТИН** (Държавен университет по управление - Москва)

Отг. редактор **ХРИСТО АНГЕЛОВ**, редактор **НОЕМЗАР МАРИНОВА**

Адрес на редакцията: София 1040, ул. "Аксаков" № 3,

тел. 810-40-37; факс 988-21-08

http://www.iki.bas.bg; E-mail: econth@iki.bas.bg; ineco@iki.bas.bg

© ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ ПРИ БАН
2012
c/o Jusautor, Sofia

Всички права запазени! Не се разрешава копирането, възпроизвеждането и разпространението на никаква част от това издание под каквато и да е форма и по какъвто и да е начин без писмено разрешение.

Списанието се отпечатва със съдействието на Университета за национално и световно стопанство.
Издателски комплекс - УНСС

ISSN 0013-2993

КЪМ ЧИТАТЕЛИТЕ И АВТОРИТЕ НА СП. "ИКОНОМИЧЕСКА МИСЪЛ"

"Икономическа мисъл" **е водещо академично теоретично списание в България, което се издава от Института за икономически изследвания при БАН от 1956 г. насам. То е наследник на сп. "Стопанска мисъл", основано през 1929 г. На своите страници списанието отразява актуалното състояние и развитие на икономическата теория и стопанската практика у нас и в други страни. В него се публикуват резултати от научни изследвания на български и чуждестранни учени, намират място алтернативни виждания по дискусионни и практически въпроси на специалисти.**

От началото на 2002 г. сп. "Икономическа мисъл" се индексира и реферира от *Journal of Economic Literature/EconLit, издания на Американската икономическа асоциация (AEA) и RePEc.* Резюметата на статиите се разпространяват от Библиографската информационна служба на AEA чрез нейните публикации в печатен и електронен вид.

Редакцията на списанието уведомява, че приема статии, прегледи, рецензии и информации, подготвени с MS Office (до 2003) на шрифт Arial или Times New Roman, на технически носител или изпратени на e-mail econth@iki.bas.bg с обем до 22 стандартни страници, вкл. таблиците и фигурите. *Във всеки брой някои от разработките се публикуват и на английски език.* Статиите трябва да съдържат резюме в размер до 150 думи и номерата на научната област от JEL-класификацията. Библиографските данни да се дават в края на материала.

Списанието излиза в 6 книжки годишно. Абонирането може да се направи по пощата (кат. № 1371), чрез разпространителски фирми или в касата на Института.

Годишен абонамент – 60 лв.; за 6 месеца – 30 лв.

TO THE READERS AND AUTHORS OF "ECONOMIC THOUGHT" JOURNAL

"Economic Thought" **is a leading academic theoretical journal in Bulgaria. It has been issued by the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Science since 1956. It is the successor of the "Economical Thought" Journal, which was founded in 1929. The journal reflects the current state and the development of the economic theory and practice in Bulgaria and in other countries worldwide. "Economic Thought" introduces results of research studies of Bulgarian and foreign scholars as well as alternative views of specialists on discussed scientific and practical topics.**

From the early 2002 "Economic Thought" has been a peer-refereed journal, indexed and abstracted by *Journal of Economic Literature/EconLit, issues of the American Economic Association (AEA) and RePEc.* The summaries of the works are disseminated through the publications of the Bibliographic Information Service of AEA by mail and in electronic format.

The articles, reviews, surveys, opinions and information should be written in MS Office format (until 2003), in fonts Arial or Times New Roman, and sent to the editor's office by mail or e-mail - econth@iki.bas.bg, up to 22 standard pages, including tables and figures. *Some articles are also published in English language in each issue.* A paper should include a summary up to 150 words and the reference research field number from the JEL-classification. Bibliography is to be listed at the end of each article.

Each year 6 books are published. Subscription is available by post (cat. № 1371), through distribution companies, or at the accounting office in the *Economic Research Institute.*

Subscription fee for one year – BGN 60; for 6 months – BGN 30.

Цена 8 лв.