

ВЕЛИКОТЪРНОВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЙ“

СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ

КАТЕДРА „ИКОНОМИЧЕСКИ ТЕОРИИ И МЕЖДУНАРОДНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ОТНОШЕНИЯ“

ИКОНОМИКА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР:

лекционен курс

ас. д-р Едуард Маринов



Велико Търново

2017

ИКОНОМИКА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – ЛЕКЦИОНЕН КУРС

© Автор Едуард Василев Маринов, 2017

език Български
издание Първо
графично оформление Едуард Маринов

© Едуард Василев Маринов – издател, 2017 г.

Авторските права върху публикацията са собственост на автора. Читателите могат да използват части от текста при коректно цитиране на източника.

Публикацията следва да бъде цитирана като:

Маринов, Е. 2017. *Икономика на публичния сектор – лекционен курс*. С.: изд. ЕВМ. 138 с. ISBN 978-619-90568-3-7.

ISBN: 978-619-90568-3-7

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	5
I. ВЪВЕДЕНИЕ В ИКОНОМИКАТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	6
1. ПРЕДМЕТ НА ИКОНОМИКАТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	6
2. НАУКАТА ЗА ИКОНОМИКАТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	8
3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ АПАРАТ НА ИКОНОМИКАТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	9
4. ОСНОВНИЯТ ИКОНОМИЧЕСКИ ПРОБЛЕМ: ПОТРЕБНОСТИ И БЛАГА	10
II. ПУБЛИЧЕН СЕКТОР И ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ПОНЯТИЯ	13
1. ПРОИЗВОДСТВЕНИ ФАКТОРИ	13
2. АЛТЕРНАТИВНИ РАЗХОДИ	14
3. КАКВО, КАК И ЗА КОГО ДА СЕ ПРОИЗВЕЖДА?	14
4. АЛТЕРНАТИВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СИСТЕМИ	16
5. КАК ПАЗАРНАТА ИКОНОМИКА РЕШАВА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ НА ИЗБОРА?	16
6. ПУБЛИЧНО СТОПАНСТВО	18
III. ТЕОРИЯ НА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО	22
1. ОПТИМАЛНОСТ НА ПАРЕТО	22
2. ФУНКЦИЯ НА ОБЩЕСТВЕННОТО БЛАГОСЪСТОЯНИЕ	24
3. КРИТЕРИИ ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО: ЕФЕКТИВНОСТ СРЕЩУ СПРАВЕДЛИВОСТ	25
IV. МЯСТОТО НА ДЪРЖАВАТА В СМЕСЕНАТА ИКОНОМИКА	28
1. ИКОНОМИЧЕСКА ДЕЙНОСТ НА ДЪРЖАВАТА	28
2. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЪРЖАВНА НАМЕСА	29
3. ЕВОЛЮЦИЯ НА ВЪЗГЛЕДИТЕ ОТНОСНО РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА	32
4. ОСНОВНИ ФУНКЦИИ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	33
5. ФОРМИ НА ПАЗАРНА НАМЕСА ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВАТА	38
V. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ПУБЛИЧЕН СЕКТОР	40
1. ПРИЧИНИ ЗА ПАЗАРНАТА НЕЕФЕКТИВНОСТ	40
2. ПРАВА НА СОБСТВЕНОСТ	41
3. НЕСЪВЪРШЕНА ИНФОРМИРАНост И НЕКОНКУРЕНТНИ ПАЗАРИ	42
4. НЕКОНКУРЕНТНИ ПАЗАРИ	42
5. ПУБЛИЧНИ БЛАГА	43
6. ВЪНШНИ ЕФЕКТИ	43
VI. ВЪНШНИ ЕФЕКТИ	45
1. КЛАСИФИКАЦИЯ НА ВЪНШНИТЕ ЕФЕКТИ	45
2. ВЪНШНИ ЕФЕКТИ И ПАЗАРНА НЕЕФЕКТИВНОСТ	46
3. ПРИЧИНИ ЗА СЪЩЕСТВУВАНЕТО НА ВЪНШНИТЕ ЕФЕКТИ	49
4. ПОДХОДИ ЗА ИНТЕРНАЛИЗИРАНЕ НА ВЪНШНИТЕ ЕФЕКТИ	50
VII. ПУБЛИЧНИ БЛАГА	55
1. АНАЛИЗ НА ПУБЛИЧНИТЕ БЛАГА	55
2. ТИПОЛОГИЯ НА БЛАГАТА	57
3. ОСИГУРЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНИ БЛАГА	59
4. АНАЛИЗ РАЗХОДИ – ПОЛЗИ	66

VIII. ПУБЛИЧЕН ИЗБОР	69
1. ТЕОРИЯТА ЗА ПУБЛИЧНИЯ ИЗБОР	69
2. ПУБЛИЧЕН ИЗБОР ПРИ ПРЯКА ДЕМОКРАЦИЯ	70
3. ТЕОРЕМА НА ЕРОУ	72
4. ПУБЛИЧЕН ИЗБОР ПРИ ПРЕДСТАВИТЕЛНА ДЕМОКРАЦИЯ	74
IX. ПУБЛИЧНИ РАЗХОДИ	77
1. ХАРАКТЕРИСТИКА И ИЗМЕРВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ	77
2. ТЕОРИИ ЗА ДЪРЖАВНИТЕ РАЗХОДИ	78
3. ФАКТОРИ ЗА РАСТЕЖ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ	79
4. ВИДОВЕ ПУБЛИЧНИ РАЗХОДИ	81
X. ПУБЛИЧНИ ПРИХОДИ	83
1. ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРИХОДИ	83
2. ИЗТОЧНИЦИ НА ФИНАНСОВИ СРЕДСТВА НА ДЪРЖАВАТА	84
3. КЛАСИФИКАЦИЯ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРИХОДИ	85
4. МЕТОДИ И ФОРМИ ЗА АКУМУЛИРАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПРИХОДИ	87
XI. ТЕОРИЯ НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ	90
1. СЪЩНОСТ И ЦЕЛИ НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ	90
2. ПРОИЗХОД НА ДАНЪКА	91
3. ПРИНЦИПИ НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ	92
4. АНАТОМИЯ НА ДАНЪКА	95
5. ТИПОЛОГИЯ НА ДАНЪЦИТЕ	96
6. НАЧИНИ ЗА ОБЛАГАНЕ С ДАНЪЦИ. ДАНЪЧНИ ПРОГРЕСИИ	98
7. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ДАНЪЧНОТО БРЕМЕ	99
XII. УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	106
1. УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	106
2. ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА	112
3. БЮДЖЕТ	115
XIII. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	121
1. МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	121
2. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ НА ДЪРЖАВАТА В УСЛОВИЯ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	123
3. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА РЕСУРСИТЕ В УСЛОВИЯТА НА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	124
4. ПРИНЦИПИ НА ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	126
5. ИЗТОЧНИЦИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА МЕСТНИТЕ ПУБЛИЧНИ БЛАГА	127
РЕЧНИК	130
БИБЛИОГРАФИЯ	137

ПРЕДГОВОР

Курсът по „Икономика на публичния сектор“ дава знания за аналитичните подходи и методите за оценка и оптимизиране на ролята на държавата за функционирането на икономиката.

Обучението по дисциплината преследва две основни цели. На първо място, да представи систематизирани знания за основните концепции и базовите идеи, чрез които съвременната икономическа теория обяснява ролята, организацията и резултатите от дейността на публичния сектор в пазарната икономика. На второ място, курсът анализира приложимостта на модерните методи и инструменти за оценка и оптимизиране на решенията в областта на публичните дейности.

За постигане на поставените цели се акцентира върху икономическата роля на държавата в пазарното стопанство, особеностите на производството и доставката на публични блага, механизмите на публичния избор. Специално внимание се отделя на постановките на икономическата теория на благосъстоянието и се прави анализ на дейността и ограниченията на държавата на благосъстоянието. В обхвата на дисциплината попадат и въпросите, касаещи различни аспекти на теорията за публичните разходи, методите за оценка ефективността на държавните разходни програми, социалните и икономически ефекти на данъчното облагане. Внимание се отделя на съвременните форми на организация и мениджмънт на публичния сектор.

Главните задачи на курса по Икономика на публичния сектор са да създаде знания и умения, които да позволят на студентите:

- да усвоят основните концепции и базовите идеи чрез които съвременната икономическа теория осмисля и обяснява функциите и дейността на държавата и публичните институции;
- да познават и ползват модерни методи и аналитични инструменти за оценка, анализ и оптимизиране на решенията в областта на бюджетната политика, данъчното облагане, публичните разходи и други сфери на публичния мениджмънт;
- да могат самостоятелно да правят икономически анализи и диагностика на проблеми в сферата на публичните дейности, както и да ползват и усвояват специализирана литература и новостите в дадената област.

Със сигурност в съдържанието на учебното помагало липсват определени сфери, в които действията на държавата в икономическата сфера са съществени. Именно заради желанието да се избегне претенцията за изчерпателност за учебното помагало е избрано и заглавието „лекционен курс“. Стремехът на автора е по-скоро въвеждането на читателите в тематиката и предоставянето на понятийния и методологически апарат, които биха им позволили по-нататъшно самостоятелно запознаване в дълбочина с конкретните интересувачи ги теми в областта на икономиката на публичния сектор.

I. ВЪВЕДЕНИЕ В ИКОНОМИКАТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Ежедневно всеки от нас се изправя пред множество икономически събития и условия: повишават се таксите за обучение в университетите; правителството приема схема за формиране на цената на електричеството, консумирано от домакинствата; наблюдават се промени в реалният растеж на brutния вътрешен продукт (БВП). Разбирането на тези явления, които са част от света, в който живеем, предполага опознаването на нови понятия от професионалния език на икономистите, както и на типичния за тях начин на мислене.

Много от горните въпроси са предмет на анализ в настоящия курс лекции. В процеса на тяхното обсъждане ще усвоим икономическите термини и понятия, които позволяват кратко и изчерпателно да се опишат стопанските събития в частния и публичния (обществен) сектор, заедно с теоретичните концепции и икономическия начин на мислене. Чрез специфичния инструментариум на икономическата теория икономическите процеси се подлагат на детайлно разчленяване, анализиране на присъщите им компоненти и начина, по който те изграждат едно неразривно цяло. Започваме с дефиниране на предмета на икономиката на публичния сектор, идентифициране на методологическия апарат за изследването ѝ и извеждане на основния икономически проблем, който тази наука изследва.

1. Предмет на икономиката на публичния сектор

Икономическата теория е наука за разпределянето на ограничените ресурси между алтернативните възможности за тяхното прилагане.

Тя изследва как индивидите и обществата като цяло вземат решение, или избират между различни алтернативи; изучава механизмите за разпределяне на ограничените ресурси за производство на стоки и услуги, с оглед задоволяване на потребностите. Основните моменти при дефинирането на предмета са два: ограничеността на ресурсите и произтичащата от това необходимост да се прави избор как те да се използват. В този контекст най-краткото определение е, че икономиката е наука за избора. Икономическата теория е релевантна при разглеждането на всяка социална ситуация, която изисква избор от какъвто и да било вид.

Икономическата теория изследва проблемите на разпределението на ограничените ресурси на макро- и микроикономическо равнище. Микроикономиката изследва как отделните икономически единици – домакинствата и фирмите – вземат решения и как си взаимодействат на индивидуалните пазари на стоки и услуги. Макроикономиката изучава функционирането на икономиката като цяло. Типични макроикономически проблеми са проблемите на икономическия растеж, безработицата и инфлацията.

1.1. Икономика на публичния сектор

Съвременната икономическа теория в своя цялостен вид поставя силен акцент върху икономическата теория на публичния сектор, или накратко, икономиката на публичния сектор. Икономиката на публичния сектор е обособена като самостоятелно

направление в икономическата теория. Тя се фокусира върху изследванията за мястото и ролята на държавата в съвременното стопанство и взаимодействието ѝ с частния сектор. Публичният сектор е съвкупността от държавните институции, чрез които съвременната държава реализира основните си функции. В по-тесен смисъл публичният сектор е онази част от икономиката, която е ангажирана с предоставянето на публичните блага – национална отбрана, вътрешна сигурност, образование, здравеопазване, инфраструктура и т. н.

Като направление на икономическата теория икономиката на публичния сектор също е наука за избора, за това как ресурсите се разпределят между конкурентните им приложения. Но спецификата на разпределението на ресурсите в публичния сектор определя необходимост от специфичен предмет, насочен към изследването ѝ.

Икономиката на публичния сектор изучава проблемите на избора между частния и публичния сектор, както и на избора в рамките на самия публичен сектор.

Предмет на икономиката на публичния сектор е това какви публични блага, как и за кого да се произведат:

1. какви публични блага се търсят и как се организира тяхното предлагане в обществото, т.е. какъв е механизмът на публичния избор и факторите, от които се определя. Има два подхода за организиране на колективните действия:
 - чрез доброволни действия на членовете на обществото – инициативата принадлежи на индивидите или частните институции;
 - чрез принуда – чрез държавните институции.
2. какви са принципите и механизмите, върху които се изграждат данъчните плащания в обществото. За обществените дейности са необходими значителни ресурси. Ефективността на разпределението им трябва да е оптимална, т.е. търси се равенство между пределния разход и пределната полза за използване на ресурсите. Тук става дума обаче за социалния пределен разход и полза, която включва вторичните загуби и ползи от публичните блага.
3. колко ефективно се разпределят ресурсите в публичния сектор и дали тяхното използване повишава благосъстоянието в обществото. Държавата има за цел да максимизира благосъстоянието за всички членове на обществото, поради което включва в своята намеса функцията на социалната справедливост. В пазарното стопанство всеки индивид има икономическа свобода, която му позволява да се разпорежда самостоятелно със своите ресурси. Това поражда неговия егоистичен интерес да максимизира резултата от тяхното използване. Тези действия обаче се проявяват в условията на непрекъснато взаимодействие с други индивиди. Съществуват закономерности, които не отменят личните интереси на отделните индивиди, но налагат необходимостта от колективни действия между тях. Индивидуалната рационалност в условията на взаимодействие на много субекти не води до най-добрия резултат за всички тях. Колективната (кооперативна) рационалност е печеливша. Тя изисква доверие между индивидите. Чрез взаимното доверие или с помощта на рефер субектите могат да извлекат ползи от съвместните си, колективни действия.

Обхват на икономиката на публичния сектор:

1. Икономика на публичния сектор е подразделение на макро- и микроикономическата теория.

2. Икономика на публичния сектор е по-комплексна и фундаментална наука от теорията на публичните финанси. Икономиката на публичния сектор разглежда търсенето, предлагането и равновесието в публичния сектор във връзка с развитието на частния сектор и процесите на формиране и разпределение на обществените ресурси, докато теорията на публичните финанси разглежда само данъците като източник на финансиране на публичните блага и финансовата страна на предлагането и последващите ефекти.
3. Икономиката на публичния сектор е в постоянна връзка с други науки – иконометрия, теория на игрите, организационно поведение.

2. Науката за икономиката на публичния сектор

Икономиката на публичния сектор се обособява като самостоятелен клон на икономическата теория в периода след Втората световна война. Дотогава изследванията за мястото и ролята на държавата в стопанската дейност са в рамките на класическата и неокласическата теория.

Потребността от държавна организация в обществото и конкретизиране на нейните функции в пазарното стопанство е породила необходимостта от данъчно облагане на стопанските субекти. Това обяснява защо икономическа наука в началния етап в развитието на публичния сектор концентрира вниманието си върху данъците. По блестящ за времето си начин А. Смит е разработил принципите за изграждане на данъчните системи, които стават отправна точка за последващите теоретични анализи и формулирането на данъчната политика на държавата. Концепцията за данъците като принудителен платеж се обогатява в трудовете на Д. Рикардо.

По-късно, в рамките на неокласическата революция, А. Маршал разглежда въпроса за връзката между данъците, цените и данъчното бреме. Той разкрива ефекта от данъците върху равнището на цените на стоките и оттам – върху промените в търсенето и предлагането на пазара. Подходът на Маршал към данъците е позитивен, т.е. търси отговор на въпроса какъв е действителният ефект от данъците върху цените и благосъстоянието на производителите и потребителите. Друг възпитаник на Кембриджката школа – А. Пигу, разработва нормативния подход към проблема – как справедливо да се разпредели данъчното бреме между индивидите в обществото. Предложението от него подход за „равенство в жертвата на полезност“ представлява нова, голяма крачка към познанието на въпроса за справедливостта в данъчното облагане. Фактически с позитивният анализ на Маршал и нормативния подход на Пигу към данъчното облагане икономическата теория се е приближила до решението на въпроса за неговата ефективност и справедливост. Изследванията на Маршал и Пигу утвърждават англосаксонската традиция в теорията на публичните финанси. В нея обаче има два сериозни пропуски: първо, не се дискутира разходната страна на бюджета и второ, пренебрегва се изцяло процесът на колективното вземане на решения.

В края на 19 век се поставя началото и на европейската традиция в теорията на публичните финанси. Икономисти като Виксел, Мацола, Сакс и Парето разглеждат данъчните приходи в тяхната връзка с бюджетните разходи. Особено силна в анализа е италианската школа по публични финанси. Значителни са постиженията и на скандинавската школа в лицето на К. Виксел и Е. Линдал. Първият от тях развива възгледа, че икономическите решения в публичния сектор се влияят от политическия и колектив-

ния избор. Той става отправна точка, от която Дж. Бюканън изгражда съвременната теория на публичния избор. Концепцията за публичния избор събира в едно търсенето и предлагането на публичните блага. Това е значителна крачка за съвременното изграждане на теорията на публичния сектор. Според това направление на икономиката на публичния сектор от едната страна са избирателите, които със своя вот разкриват търсенето на публичните блага, а от другата страна са политиците и бюрократите, които вземат решения за тяхното предлагане. Между тях се извършва доброволна размяна – в замяна на вота на избирателите политиците вземат решения в техен интерес.

Възгледът за доброволната размяна между избирателите и политиците или гласове срещу публични блага се развива от Р. Мъсгрейв. По-късно, Х. Боуен разкрива зависимостта между търсенето на публични блага и изборните резултати. В началото на 50-те години П. Самуелсън разработва теорията на оптималното търсене на публичните блага. През този период, друг голям икономист – К. Ероу, анализира връзката между колективния избор и функцията на социалното благосъстояние.

Посочените по-горе постижения в анализа на публичните блага се доразвиват творчески от Бюканън, Тълок и Вренан. Те ги представят най-общо като теория на публичния избор. В същото време се появяват изследванията на Даунс за микроикономическото поведение на политическите партии, а през 60-те години Тълок и Нисканен разработват теорията на бюрокрацията. В същото време се прецизират възгледите за оптималното данъчно облагане и оптималния размер на публичния сектор. Така през 50-те и 60-те години на 20-ти век се разкриват важни зависимости и закономерности както по отношение на търсенето и предлагането на публичните блага, така и на тяхното финансиране чрез данъчното облагане. В своята цялост логичност и системност те образуват съвременната теория за публичния сектор на стопанството.

Днес процесът на обогатяването на теорията на публичния сектор продължава да се развива в няколко направления:

1. използват се нови инструменти за теоретичен анализ, които доказват и коригират някои от досегашните хипотези;
2. извършват се емпирични изследвания, чрез които се тества валидността на приетите хипотези;
3. разработват се идеи и се предприемат експерименти за ефективно използване на ресурсите в публичния сектор;
4. продължава изследването на въпроса за оптималния размер на публичния сектор, респективно – за данъчната тежест в стопанството.

На тази основа се стига до нови идеи и концепции за воденето на фискалната, паричната и бюджетната политика на държавата. Самите промени в тях стават обект на оценки и корекции.

3. Методологически апарат на икономиката на публичния сектор

Икономиката на публичния сектор се развива като подразделение на микроикономическата теория. По тази причина тя използва предимно нейните инструменти за познание. В последните години обаче интензивно се използват и методи от други науки като иконометрия, теория на игрите, организационно поведение и т.н.

В центъра на вниманието на икономиката на публичния сектор са колективните действия на отделните индивиди и групи от тях. За да бъдат разкрити закономерностите на тяхното поведение се използва методът на моделирането. При него се извеждат целите, които преследват посочените субекти, и се разкриват съществуващите ограничения за тяхното достигане. Като начало се правят редица допускания, които позволяват да се изведат по-ясно съществуващите закономерности в разглеждания модел. След като се заложи целевата функция в поведението на дадения стопански субект, се фиксират ограниченията в модела. В тези рамки се търси оптималният резултат, или как при съществуващите ограничения може да се максимизира преследваната цел. Тук вече се прилага маржиналният анализ, чрез който се определя оптималният стопански и социален резултат. На тази основа се извежда определена закономерност или хипотеза за механизма на изследвания процес. Когато обаче се променят някои от променливите, които конституират модела (цени, доходи, данъци), се изменя и поведението на участващите в колективните действия субекти, а следователно и крайният резултат. Това поражда необходимостта приетата хипотеза да се тества, т.е. да се разкрие дали промените доказват или отхвърлят нейната валидност. Ето защо процесът на моделирането винаги се намира в тясна връзка с емпиричните изследвания.

Методите на частичното и общото равновесие са други често използвани подходи за анализ в икономиката на публичния сектор. Първият от тях разглежда зависимости между две променливи величини, например между цената и количеството на търсенето или предлагането. Действието на останалите фактори в изследвания процес се приема за неизменно. Това позволява да се оценят точно ефектите от промените на единия фактор върху другия. По-различен в своето действие е методът на общото равновесие – при него се разглежда ефекта на една променлива (напр. публичните разходи или данъчното облагане) върху няколко взаимосвързани дейности или пазара като цяло.

В икономиката на публичния сектор широко се използват позитивният и нормативният подход на познание и оценка. Позитивната икономическа теория третира фактите, условията, зависимостите в сферата на икономиката. Тя изучава фактите и зависимостите между тях такива, каквито са, или ще бъдат, без да се ангажира с оценка. Нормативната икономическа теория се занимава с ценностни оценки и съждения относно „това, което би трябвало да бъде“ в икономически контекст.

4. Основният икономически проблем: потребности и блага

Хората изпитват множество желания и потребности – глад, жажда, потребност от безопасност, приятелство, любов, уважение от страна на околните, развитие и реализация на личността и пр. Икономическите потребности са желания за придобиване и използване на стоки и услуги. С оглед стремежа към пълно задоволяване на съществуващите потребности и разкриването на нови, удовлетворяването на потребностите води до тяхното нарастване. Средство за задоволяване на човешките потребности са благата. Ресурсите, с които разполагат отделните стопански субекти и цялото общество за създаване на блага, са ограничени към определен момент от времето. Природните богатства, работната сила, управленските умения, съоръженията, техническите знания и иновации, които са необходими за производство на блага, са недостатъчни за

задоволяването на всички съществуващи потребности. Така за разлика от потребностите, средствата, които са на разположение за тяхното удовлетворяване, са недостатъчни. Всички индивиди, организации и общество като цяло се изправят пред общия икономически проблем за недостига: потребностите са неограничени, а ресурсите – недостатъчни. Ако обществото желае да увеличи производството на автомобили например, ще се намали неговият достъп до по-чист въздух. Отделният индивид също не може да има всичко, от което се нуждае – когато изборът на повече работа води до ограничаване на възможността му да почива, всеки индивид се изправя пред икономически проблем, свързан с избора. Изборът на нещо за сметка на друго, съпоставянето на алтернативи е неразривна част от икономическата система.

Ограничеността на ресурсите, която се проявява в липсата на баланс между потребностите на хората и средствата за тяхното удовлетворяване е основен икономически проблем, известен като проблем за недостига, или оскъдността.

Ограничеността на ресурсите налага необходимостта от избор за тяхното разпределение. Сърцевина на основния проблем в икономиката е именно разпределението на ограничените ресурси между съществуващите алтернативи за тяхното използване.

Благата са средство за задоволяване на потребностите. Ако благата могат да се използват свободно, без това да намалява достъпа до тях на когото и да е, те са свободни блага. Икономическата теория изучава друга категория блага – т.нар. икономически блага. Когато благата се произвеждат в условията на ограниченост, при което по-голямо количество от едно благо означава по-малко от друго, става дума за икономически блага. Повечето блага попадат в тази категория – не са безплатни, а за тяхното придобиване се налага да се пожертва някакво друго благо.

Във всяко развито общество е налице форма на държавна организация, която представя изцяло или в някаква степен колективно членовете на обществото. Държавните органи, независимо дали са централни или местни, са натоварени с изпълнението на различни функции и задължения, които пораждат определени разходи, за покриването на които е нужно увеличение на бюджетните приходи.

След Втората световна война икономиките на много страни се преобразуват от чисто пазарни в смесени. В чисто пазарното стопанство разпределението на доходите се извършва в условията на конкуренция и свободно движещи се пазарни цени – потребителското търсене на пазара определя какво да се произведе и как да се разпределят ресурсите (потребителски избор на индивидите). Наред с това обаче съществуват определени блага, които не могат да бъдат осигурени от пазарните механизми, което налага използването на друг, непазарен подход за разпределение на ограничените ресурси на обществото – публичния избор – като отчита колективните си потребности, обществото гласува (решава колективно) какви публични блага да бъдат предлагани и как да се финансира тяхното създаване. Чрез механизма на публичния избор се определя какви и колко публични стоки (блага) да се предложат на всички членове или на големи групи от обществото. Тук инициативата за предлагането се поема от държавата, а ресурсите за създаването на благата се отнемат принудително (чрез данъци) от самите гласоподаватели.

В условията на пазарна икономика публичният сектор има производен характер, защото черпи ресурси от частния, за да финансира предлагането на блага за колективно потребление. Обществените ресурси имат алтернативна цена – пропуснатите

ползи от тяхното неизползване в частния сектор. Затова и при определяне на ефективността на разпределението на ресурсите, необходими за поддържането на обществените дейности, се търси оптималният резултат, който се намира в точката на пресичане на пределните разходи и пределната полезност от използването на тези ресурси. В публичния сектор обаче става въпрос за социалните пределни разходи и ползи, които включват и вторичните ползи и загуби от публичните блага. Държавата има за цел да максимизира благосъстоянието на всички членове на обществото, поради което включва в своята намеса функцията на социалната справедливост. Ефективността обаче противоречи на справедливостта – затова основен въпрос, на който отговаря икономиката на публичния сектор, е намирането на баланса, който запазва ефективността при използването на ресурсите, като същевременно създава известна социална справедливост в обществото.

II. ПУБЛИЧЕН СЕКТОР И ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ПОНЯТИЯ

Ограничеността на ресурсите налага необходимостта от избор при тяхното използване. В икономически контекст всяко общество е изправено пред проблема за избора, което изисква икономическа организация за неговото разрешаване. Независимо от историческите, географски и всякакви други обстоятелства, които са характерни за конкретните общности, всяка една от тях следва да реши някои основни икономически въпроси. Тук ще разгледаме някои от основните икономически понятия, които са тясно свързани с въпросите, проучвани от икономиката на публичния сектор – кои са производствените фактори, какво, как и за кого да се произвежда, различните икономически системи и техният отговор на тези въпроси. Накрая ще бъдат изведени някои от основните характеристики на публичното стопанство.

1. Производствени фактори

Ресурсите са онези природни дадености или произведени от човека предмети, които са необходими за производство на благата. Доколкото наличните ресурси се въвличат реално в процес на производство на стоки и услуги, те функционират като производствени фактори. Производствените фактори се разделят на няколко категории:

- Земята е естествен ресурс. Към тази категория се отнасят всички природни дадености, прилагани в процеса на създаване на стоките и услугите – плодородни земи, гори, водни ресурси, подземни богатства и др. Природният фактор предоставя своите услуги с течение на времето, поради което се обособяват възобновяеми природни ресурси, които могат неограничено да служат като вложения в производствения процес и невъзобновяеми природни ресурси, чиято наличност е определена, фиксирана. Така например слънчевата радиация, която достига до Земята, е приблизително постоянна и може да не бъде изчерпана в продължение на милиарди години. Не стои по същия начин въпросът с минералите, нефта, природния газ, естествените запаси от които са ограничени. В тази връзка в последните десетилетия все повече се говори за устойчиво развитие - за да бъдат устойчиви икономиката и околната среда, настоящото потребление на ресурсите, което служи за задоволяване на потребностите, не бива да намалява потенциала на икономиката и околната среда за производство на стоки и услуги в бъдеще.

- Трудът е съвкупността от физическите и умствени способности, прилагани от човека в стопанската дейност. Способността на една икономика да произвежда блага се определя от количеството на работната ръка, нейното образование, квалификация, умения и мотивираност за труд.

- Капиталът е ресурс, създаден от човека. Капитал са създадените от човека средства за генериране на други блага, като инструменти, машини, оборудване, транспортни средства, производствени сгради. Този фактор има “вторичен” характер, доколкото преди да бъде въвличен в производствена употреба, трябва да бъде създаден.

- Предприемачеството е способността за организиране и планиране на производството и талантът да се развиват нови продукти и процеси. Предприемачът е новатор, чиято дейност е свързана с поемането на риск.

Процесът на използване на способностите на труда и другите ресурси за производство на блага е самият производствен процес. Резултатът от него е продукт – стока или услуга. Можем да представим производството като една система, на чиито вход постъпват производствените фактори. В резултат на процеса на взаимодействие на факторите, на изхода на системата се получават стоките и услугите, предназначени да задоволяват потребностите.

2. Алтернативни разходи

Ограничеността на ресурсите е в основата на избора. Ако ресурсите не бяха оскъдни, бихме имали всичко, което желаем. След като притежаването на всяко желано нещо не е възможно, налага се да се вземе решение какво да бъде избрано и какво пренебрегнато. Необходимостта да се откажем от нещо, за да притежаваме друго, означава, че изборът е свързан с определени разходи. Разходите, които възникват във връзка с избора на едно благо пред друго, са ценността на алтернативната възможност, която остава нереализирана.

Алтернативните разходи за всяко действие са всичко, от което трябва да се откажем заради това действие. Те могат да се определят още като стойността на алтернативната възможност, която трябва да пожертваме.

Концепцията за алтернативните разходи е приложима към изследването на икономиката на различните ѝ равнища. На индивидуално равнище изборът например на един студент по време на сесия е свързан с разпределяне на неговия изключително ценен ресурс – времето, за изучаване на различни дисциплини. Ако посвети цялото си време на икономическата теория, това означава, че някоя друга дисциплина ще бъде пренебрегната, например историята. Ако студентът реши да отдели повече време за история, той ще трябва да съкрати времето, което отделя на икономиката. Заради всеки допълнителен час посветен на даден предмет, студентът ще трябва да се откаже от един час за изучаване на друг.

Ситуацията на избор е характерна и на равнището на цялата икономика. Един класически пример за избор от подобен род е изборът между гражданско и военно производство, известен в икономическата теория като ситуацията “пушки или масло”. Решението за насочване на повече средства към националната отбрана (“пушки”) има своята алтернативна цена в необходимостта да се изтеглят ресурси и да се съкрати гражданското производство (“масло”).

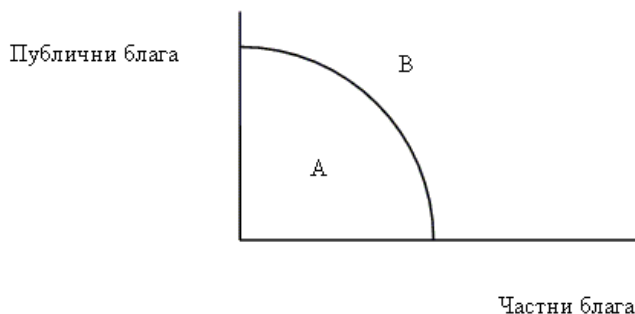
3. Какво, как и за кого да се произвежда?

Икономическата теория изследва основните проблеми на избора. В центъра на вниманието са три ключови въпроса.

Първо, какво да се произвежда? Какви стоки да се произвеждат и в какво количество? Дали да се произвеждат повече хранителни продукти, или повече образователни услуги? Дали да се създадат повече блага от рода на националната отбрана, магист-

ралите, училищата, които обикновено се предоставят от държавата (публични блага), или повече блага като компютри, автомобили, мебели, които се създават в частния сектор (частни блага)? Каква част от наличните ресурси да се насочат за инвестиране във фабрики, машини и други блага, които служат за производство на повече стоки и услуги в бъдеще (инвестиционни стоки) и каква част към производството на потребителски стоки като облекло или храна. Този избор може да се илюстрира чрез икономическия модел известен като граница на производствените възможности. Чрез нея се показват различните комбинации от две блага, които икономиката може да произведе ефективно при наличните производствени фактори и технология. Ако приемем, че изборът се осъществява между публични и частни блага, кривата на производствените възможности на обществото очертава максималното количество публични блага, които обществото може да получи за всяко равнище на частните блага.

Граница на производствените възможности



Фигурата илюстрира възможните комбинации от две стоки – публична и частна, които може да произведе икономиката. Ако бъдат произведени повече публични блага, ще трябва да се намали производството на частните. Ако се придвижваме от една към друга точка върху линията, която очертава границата на производствените възможности, количеството на едното благо ще се увеличава, а на другото ще намалява. Всички точки които се намират под линията на производствените възможности (като точка А) са неефективни, защото обществото би могло да произвежда повече и от двете групи стоки. Точките, които са разположени над границата (като точка В) са недостижими в ограничен период от време с оглед съществуващите ресурси и равнището на технологиите.

Второ, как да се произвежда? Винаги съществуват алтернативи при производството на благата – могат да се прилагат едни или други производствени фактори, технологии, форми на организация. Дали електричеството да се произвежда като се използват изкопаеми горива, ядрена енергия, или пък силата на вятъра? Дали това благо да се доставя от държавни или от частни фирми? Ключов въпрос при приемането на решението как да се произвежда е ефективността – ако става въпрос за производството, тя съществува в ситуации, при които е невъзможно да се произведе повече от една стока, без да се пожертва определено количество от друга, при съществуващото количество ресурси и технологии. Ако икономиката постига всичко, което е възможно на основата на съществуващите ресурси, тя работи ефективно.

Трето, за кого да се произвежда? Икономическата система във всяко общество се сблъсква с необходимостта от разпределение на създадените блага. Дали произведе-

ният национален продукт да се разпределя според потребностите, или според платежоспособността, или съгласно други принципи? Възможни са различни решения на въпроса за разпределението, които пораждат оживени дискусии. Въпросите на разпределението традиционно се решават в контекста на концепциите за ефективност и справедливост.

4. Алтернативни икономически системи

Различните общества в човешката история са се справяли по различен начин с основните икономически проблеми. Макар, че различните общности не са използвали напълно еднакви начини, за да мобилизират ограничените си ресурси, или да разпределят продуктите, исторически са се формирали няколко основни системи на избор:

- Традиционна икономика. Проблемите на икономическата организация се решават на основата на опита, традициите, обичаите. Това е общество, чието историческо пътуване е поверено на водещата ръка на традицията. Ръководен принцип е подчинението на вековните правила, следователно, разбирането на тази система се основава на познания относно нейната култура, политически отношения и технология.
- Планова икономика. Това е друга система на избор, основана на централизирани методи на управление, която разпределя ресурсите чрез административни решения. Централните държавни органи решават въпросите на икономическата организация.
- Пазарна икономика. Пазарната икономика е основана на частната собственост. Решенията какво, как и за кого да се произведе се вземат от многобройните предприятия и домакинства, чиято дейност се координира от пазара – чрез механизма на цените и печалбите.

5. Как пазарната икономика решава основните проблеми на избора?

Безусловно пазарният модел се гради върху частната собственост. При тази решаваща предпоставка стопанските субекти притежават свобода на икономическия избор в сферата на потреблението и производството. Функционирането на пазарите се основава на конкурентни механизми. При отговора на въпроса “какво да се произвежда”, фирмите, работещи в условията на конкурентни пазари, отчитат не собствените си вкусове, а вкусовете и предпочитанията на своите клиенти – потребителите на благата. От своя страна потребителите разкриват своите предпочитания като заплащат или не заплащат цената на съответните продукти. Така чрез децентрализиран механизъм се определя отговора на въпроса “какво” – това, което се търси, като търсенето е подкрепено с платежоспособност.

По какъв начин собственикът на една частна фирма, която е заинтересувана от получаването на печалба, ще даде отговор на въпроса “как да се произвежда”, съществува ли сила, която да го тласка към ефективност? Конкуренцията е тази невидима сила - наличието на многобройни производители на дадени стоки и естественото съперничество между тях за спечелването на потребителя, довежда до избор на най-ефективните методи на производство и предлагане.

В условията на пазарна икономика обект на покупко-продажба са не само стоките и услугите, но и производствените фактори, т.е. наред с пазарите на стоките и услугите съществуват пазарите на факторите на производството – труда, капитала и земята. Факторните пазари отговарят на въпроса за кого да се произвежда, с оглед на това, че индивидите формират своите доходи чрез продажбата на съответните фактори. Тази функция на факторните пазари се реализира чрез формиращите се на тях цени. От гледна точка на купувачите на производствени фактори (фирмите) цените им имат съществено значение за определяне на производствените разходи и ефективността на производството. От гледната точка на продавачите (индивидите и домакинствата) цените са важен фактор за определянето на доходите. Чрез доходите се реализира разпределението на стоките и услугите, а механизмът за определяне на доходите е свързан с формирането на цените на факторите. Притежателят на капитала получава печалба, този на труда – работна заплата, този на земята – рента. Въвлечените в производителна употреба фактори носят на техните притежатели доход. Изясняването на принципите на разпределение на доходите се основава на анализ на търсенето и предлагането на пазарите на производствените фактори.

Следователно в условията на пазарна икономика хората, които са притежатели на ценни ресурси, ще получат по-голям дял от обществения продукт. Ще съществуват други, които ще получат много малко, или нищо, ако няма какво да предложат на факторните пазари.

5.1. Икономически кръгооборот

Съвместните решения на многобройните икономически единици – домакинства и фирми, могат да се представят чрез показания по-долу опростен модел.

Взаимоотношения между домакинствата и фирмите

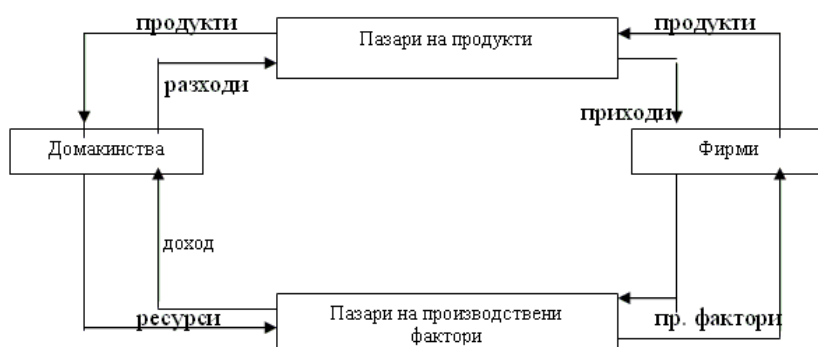
Домакинства	Фирми
Притежават производствените фактори, които предлагат на фирмите	Използват производствените фактори, предлагани от домакинствата, за да произвеждат стоки и услуги
Получават доходи от фирмите в замяна на предлаганите производствени фактори	Заплащат на домакинствата за използването на производствените фактори
Купуват стоки и услуги от фирмите	Продават стоки и услуги на домакинствата

Ако опростим нашия анализ, като се абстрахираме от публичния сектор на икономиката и връзките ѝ с чужбина, бихме могли да представим картината на една затворена частна икономика чрез взаимодействията на два основни сектора в нея – домакинства и фирми. Домакинствата притежават производствените фактори, които предоставят на фирмите, в замяна на което получават доходи под формата на работна заплата, печалба, лихва, рента. В качеството си на потребители домакинствата използват получените доходи за закупуване на различните стоки и услуги, които произвеждат фирмите. Така между фирмите и домакинствата се движат важни циркуляционни потоци, свързани с финансови трансакции и размяна на реални ресурси и блага между двата сектора. От фирмите към домакинствата се насочва потокът на произведените стоки и услуги, а от домакинствата към фирмите се движи потокът на производствените фактори. Същевременно, предоставянето на стоките и услугите за сектора на дома-

кинствата формира насрещен поток, който се състои от разходите, които домакинствата правят, за да закупят стоките и услугите. Фирмите от своя страна също заплащат за предоставените услуги на производствените фактори. Тези взаимодействия формират икономическия кръгооборот.

На фигурата е представен макет на икономиката, който показва основните взаимодействия между фирмите и домакинствата. В непрекъснатия поток от сделки могат да се обособят два типа пазари – пазар на продуктите, където фирмите реализират произведената от тях продукция, и пазар на производствените фактори, на който се предлагат факторните услуги от страна на домакинствата.

Икономически кръгооборот



5.2. Смесена икономика

Съвременното стопанство може да бъде характеризирано като смесена икономика, в рамките на която икономическите решения се вземат както от отделните индивиди, така и от държавата. При решаването на въпросите какво, как и за кого определена роля играят както държавата, така и частният сектор. В годините след Втората световна война стопанствата на развитите страни се трансформираха в смесена икономика. В рамките на икономиката на публичния сектор анализираме задълбочено и двата вида решения със специален фокус върху решенията в рамките на публичния сектор. Изследваме причините, теорията и практиката на държавната намеса в пазарната икономика. Както ще изясним по-подробно в следващите теми, правителствата се намесват в работата на пазара по различни причини и начини. Най-често те играят важна роля при решаване на въпроса “за кого се произвежда”, като коригират пазарното разпределение на доходите чрез прогресивно данъчно облагане и трансферните платёжи. Прерогатив на публичния сектор е предлагането на някои важни стоки и услуги, както и регулирането на много пазари и дейности.

6. Публично стопанство

Публичното стопанство осигурява постигането на важни социални цели и извънпазарно съгласуване на интересите в обществото. Основна задача на публичното стопанство е производството и разпределението на блага за задоволяване на обществени потребности. Това са такива блага, които пазарът не може или не желае да създаде поради ниската икономическа ефективност при тяхното производство.

Публичното стопанство може да се определи като съвкупност от институции и организации, чрез които държавата участва в икономическия, административния и социален живот. В това стопанство се произвеждат и разпределят за населението блага, които задоволяват колективни потребности като национална сигурност и отбрана, вътрешен ред, опазване на околната среда, образование, здравеопазване, социално осигуряване и др.

Възникването и развитието на публичното стопанство е свързано с дефектите на пазара. Под пазарни дефекти се разбират провали, грешки, неефективност на пазарния механизъм при разпределението и използването на ресурсите. Проявите на пазарни дефекти налагат необходимостта от участие на държавата в икономическия и социалния живот, за да се коригира и допълни пазарния механизъм на саморегулиране.

Един от най-важните пазарни дефекти е невъзможността на пазара да осигури производството и разпределението на някои блага, които служат за задоволяване на социално значими потребности на индивидите и обществото – т. нар. публични блага. Ако се преотстъпи осигуряването на такива публични блага от държавата на частния сектор, той ще иска да му се заплати съответното благо – например националната сигурност. Но много ще бъдат тези индивиди, които няма да имат възможност за това, а ще разчитат да се облагодетелстват от това. И тъй като не могат да бъдат изключени от потреблението, те ще бъдат в положението на „пътници без билет“ или „гратисчи“. Това е един от провалите на пазара. Поради тази причина хората трябва да бъдат принуждавани да поддържат осигуряването на публичните блага и задоволяването на колективните потребности чрез данъчни плащания, в зависимост от притежаваните доходи и имущество. Държавата, като публично тяло, и нейните органи имат правото на принуда в рамките и на основата на закони. Това право произтича от своеобразния договор между гражданите и държавата за осигуряването от нейна страна на важни публични блага за задоволяване на обществените потребности.

Следователно, публичното стопанство се обособява отделно от пазарното стопанство, защото съществуват определен кръг колективни потребности, които поради спецификата им не могат и не трябва да бъдат задоволявани на пазарен принцип.

Както в пазарното стопанство се произвеждат стоки и услуги, така и в публичното стопанство се произвеждат и предоставят за потребление блага (публични блага), които гражданите „купуват“ чрез плащаните от тях данъци. Финансовите средства за реализиране на целите на публичното стопанство са преди всичко данъците, събирани по задължителен и принудителен начин от доходите на стопанските субекти. Нежеланието на хората да участват в поддържането на тези блага се нарича „проблем на пътника без билет“.

Публичното стопанство не е откъснато от пазарното стопанство. То е свързано и зависимо от пазарното стопанство, защото черпи от него ресурси за финансиране на благата за колективно потребление. Мястото на публичното стопанство в икономиката се измерва с относителния дял на държавните разходи в БВП на страната. Този дял е израз на възможностите на държавата да участва в икономическия, социалния и духовния живот.

Публичното стопанство има специфична организация и управление, различаващи се от тези на пазарното стопанство. Институциите и организациите на публичния сек-

тор не преследват печалба, което е съществена разлика между тях и тези от частния сектор. В този смисъл може да се каже, че публичното стопанство има непазарен модел на организация и управление. Докато печалбата е цел и мотив, който ръководи и направлява действията на частния сектор на икономиката, то при управлението на публичното стопанство целта е предлагането на блага в съответствие с колективните потребности. Това обаче не означава, че дейността на публичното стопанство не е подчинена на никакви критерии за икономическа рационалност. Публичният сектор действа в условията на бюджетни ограничения и трябва да осигурява ефективно разходване на бюджетните средства. Ето защо в публичното стопанство се налага квазипазарен модел на управление. Целта е да се създадат пазарна дисциплина, условия за по-пълно използване на публичните ресурси и в крайна сметка – повече ползи за обществото. Квазипазарните методи на управление в публичното стопанство се налагат поради оскъдността на ресурсите по отношение на обществените потребности като глобален проблем на всяка икономика.

6.1. Принципи на публичното стопанство

Публичното стопанство се изгражда и действа на основата на няколко принципа.

Икономически принцип или принцип на ефективността. Спазването на този принцип, както вече беше обяснено, се налага поради оскъдността на ресурсите като глобален проблем, с който се сблъсква всяко общество. Той изисква с минимално възможни ресурси, заделени за публичното стопанство, да се постигне максимален ефект – предлагане на възможно най-голямо количество и качество публични блага. При публичния сектор действат принципите на алтернативните разходи – ресурсите, използвани за производството на дадени публични блага са „загубени“ за производството на частни блага (или някакви други публични блага). Особеното е, че в областта на публичния избор има тясно преплитане на политически и икономически подходи и критерии при определяне на решенията. Тези решения трябва да бъдат съобразени както с критериите за справедливост, така и с икономическите критерии за ефективността. Икономическият принцип или принципът на ефективността в публичното стопанство може да се съблюдава доста условно, тъй като поради спецификата на този сектор и предлаганите от него блага, резултатите не винаги имат икономическо измерение – в този сектор се предлагат преди всичко социално значими блага, при които се търсят социални, възпитателни и др. ефекти.

Принцип на безпристрастността. Решенията в публичното стопанство се вземат въз основа на политически механизми, оценки на политици и администратори – бюрократи. Това са решения от името на отделни обществени групи или на обществото като цяло. Проблемът е, че тук липсва тази обективност и безпристрастност, която е характерна за пазарните решения. На пазара всички потребители са равнопоставени и могат да задоволят своите потребности в рамките на своята платежоспособност. В публичното стопанство нещата не стоят така. Дали ще се признаят и задоволят определени потребности – от улично осветление, от бърза медицинска помощ, от противопожарна охрана и др., зависи от субективни решения. Ясно е, че политиците и държавните администратори трябва да бъдат отговорни и безпристрастни при вземането на такива решения. Тази отговорност не може да се разглежда само като морално задължение. За нейното гарантиране при организацията и функционирането на публичното

стопанство е необходимо да се прилагат, доколкото е възможно и целесъобразно, пазарни принципи, съобразени с особеностите на този сектор в стопанството.

Принцип на справедливостта. Публичното стопанство трябва да съдейства за постигането на справедливост при разпределението на доходите и имуществото на гражданите. По-конкретно, принципът на справедливостта изисква социално приемливо и обосновано разпределение на разходите за създаването на публични блага между отделните индивиди и социални групи. За справедливостта има различни разбирания. Тя е сложно понятие, което има философски, морално-етични и икономически измерения, поради което е много трудно да се дефинира и приложи на практика. Няма единен критерий за справедливост.

По отношение на публичното стопанство се използват два подхода за постигане на справедливост. Според първия, справедливо е, когато всеки поема такава част от разходите по издръжката на публичните блага, която съответства на изгодата, ползата, която той получава от тяхното ползване. При втория подход, всеки трябва да поеме такава част от разходите по създаването на публични блага, която съответства на неговата икономическа мощ и платежоспособност.

Привържениците на първия подход считат, че величината на финансирането на публичните блага от отделните индивиди трябва да се свърже с ползата, която те получават от публичния сектор. От гледна точка на този критерий, таксите са идеалната форма на плащане на публичните блага. Таксите, подобно на цените, разпределят разходите за благата между тези, които ги потребяват. Главното предимство на този подход е, че той свързва разходите за единица публична стока или услуга с пределната полза от тези блага. Това създава стимул за отделните граждани да следят за ефективното производство и потребление на публичните стоки и услуги. Но този подход може да се приложи само по отношение на разпределяемите (смесените) стоки и услуги, предлагани от публичния сектор (квазипублични блага). Затова той до голяма степен има ограничено приложение.

Голяма част от публичните блага са предназначени за социални потребности, чието задоволяване не трябва да зависи от възможностите да заплатят. Вторият подход предполага разходите за тези блага да се разпределят между индивидите съобразно платежоспособността им, като се игнорира ползата от консумацията им. Гражданите с по-големи доходи би трябвало да се облагат повече, отколкото тези с по-ниски. На този подход се основава прякото прогресивно подоходно облагане в съвременните данъчни системи. Прилагането на втория подход поставя и проблема за хоризонталната и вертикалната справедливост. Хоризонтална справедливост се постига тогава, когато индивидите с едни и същи доходи се облагат с еднаква величина данъци. Вертикалната справедливост се постига тогава, когато индивидите с различни икономически възможности плащат годишни данъци в различно съотношение, спрямо техния доход.

В съвременното публично стопанство се съчетават двата подхода – подходът на ползата и подходът на платежоспособността. По този начин се търсят възможности за най-добро разпределение на бремето по издръжката на публичното стопанство между гражданите.

III. ТЕОРИЯ НА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО

Икономиката на публичния избор се занимава не с благосъстоянието на отделните индивиди, а с благосъстоянието на всички индивиди в обществото. Тя разкрива степента на задоволство, което изпитват отделните индивиди не само сами за себе си, но и като членове на дадено общество. Тази преценка е субективна, защото всеки сам за себе си оценява равнището на своето благосъстояние. За да се преодолее субективността се използват инструменти, които разкриват условията за оптимизация на общественото благосъстояние. Те служат като отправна точка за разработването и воденето на различните политики на държавата.

1. Оптималност на Парето

Според основоположника на теорията на благосъстоянието В. Парето до максимизация на общественото благосъстояние за даден период се достига, когато разпределението на ресурсите повишава благосъстоянието на дадени членове или групи от обществото, без да се влошава положението на други. Това нормативно съждение в икономическата теория се приема като оптималност на (или по) Парето. За неговото достигане са изведени три условия.

Първото условие е ефективност на производството – пълноценно използване на съществуващите фактори на производство. Тогава, обществото, в своята съвкупна стопанска дейност, достига границата на производствените си възможности. Това условие е изпълнено, когато пределната степен на заместване на един фактор за производство с друг е еднакъв за двете блага – тогава е налице ефективно използване на наличните производствени фактори. Ако това условие не се изпълни съществува възможност за преразпределение на капитала и труда, което ще осигури увеличение поне на единия продукт, без да се намали производството на другия.

Второто условие е ефективност на размяната. Тя се достига, когато разпределението на благата между индивидите оптимизира тяхното благосъстояние. Това условие е изпълнено, когато пределната степен на заместване на едно благо с друго е еднаква за двамата индивида – тогава се достига до максимална задоволеност от потреблението. Ако това условие не е изпълнено, е възможно да се извърши преразпределение на потреблението на двете блага между двамата индивида, така че поне единият да повиши своето благосъстояние, без това да влоши благосъстоянието на другия.

Когато първите две условия са изпълнени, икономиката се намира на границата на своите производствени възможности, а произведените блага се разпределят по възможно най-ефективен начин между двамата субекта, т.е. носят им максимална полезност. Всички точки от границата на производствените възможности са ефективни, защото при тях се достига максималният производствен резултат от използването на фиксираните производствени фактори. Те обаче не носят еднаква полезност на двамата индивида. Възможно е да е налице определена комбинация от потреблението на две блага, но ако допуснем, че двата субекта предпочитат повече едното пред другото

благо, дадените производствени фактори се насочват към производството на предпочитаното благо. Това изменя производствения резултат и като следствие благосъстоянието и на двамата се повишава или поне на единия се повишава, без да се влоши благосъстоянието на другия. Тук възниква въпроса къде е точката, в която се оптимизира благосъстоянието на двата субекта. Тя се намира там, където пределната степен на заместване на двете блага, която е еднаква за двамата субекта се изравнява с пределната степен на тяхната трансформация.

Тук е необходимо да се напомни, че пределната степен на заместване на двете блага разкрива заместването на едното с другото благо с цел потребителят да остане на същата крива на безразличие, т.е. да извлече същата полезност от потреблението на двете блага. Пределната степен на трансформация на двете блага измерва наклона на графиката на производствените възможности. Тя разкрива степента на отказване от потреблението на едното благо, за да се произведе една единица повече от другото благо, т.е. с дадените ресурси да се произведе друга комбинация от двете блага, която обаче се намира на същата граница на производствените възможности. С други думи трансформирането на ресурсите от производството на едно благо към друго не променя тяхното ефективно използване, а само комбинацията от двете блага. Пределната степен на трансформация на двете блага зависи от пределните разходи за тяхното производство.

Като се има предвид избора за разпределение на потреблението на двете блага и на ресурсите за тяхното създаване, трябва да се отбележи, че е необходимо да е налице равенство не само по отношение на степента на заместване на едното благо с друго във фазата на потреблението, но и по отношение на трансформацията на ресурсите за тяхното производство. Това е *третото условие* – ефективност в производството и размяната, която поражда както ефективно използване на факторите на производството, така и извличане на максимална полезност от размяната на благата между стопанските субекти. Ако това условие не е изпълнено, е възможно преразпределение на факторите на производство или на комбинация на потреблението на двете стоки от двата субекта, което повишава благосъстоянието на единия, без да влоши благосъстоянието на другия. Тази закономерност е известна като подобрение на Парето.

Чрез подобренията на Парето се постига до максимална ефективност в разпределението на ресурсите. След като някое подобрение на Парето доведе до оптималност по Парето, всяка промяна в достигнатото разпределение на ресурсите може да повиши благосъстоянието на единия субект, но това ще стане за сметка на благосъстоянието на другия.

Като резултат от различните възможности за преразпределение на факторите на производството и на комбинацията на предлаганите и консумирани блага са възможни три резултата по линия на общественото благосъстояние:

- Подобрение по Парето, което вече беше споменато – повишава се ефективността в използване на факторите или се променя комбинацията в потреблението на благата, което води до повишаване на благосъстоянието на единия индивид, без да влоши това на другия.
- Влошаване по Парето – благосъстоянието на единия или на двамата индивиди се влошава като следствие от понижена ефективност в използване на фактори-

те на производство или промяната в разпределението и консумацията на двете блага.

- Оптималност по Парето – достига се до ефективно използване на факторите на производството и комбинация от потреблението на две блага, която максимизира благосъстоянието на двамата субекта

2. Функция на общественото благосъстояние

Възниква въпросът дали ефективното разпределение на ресурсите и максимизацията на благосъстоянието могат да бъдат постигнати в реалния стопански живот? Фундаменталната теорема на икономиката на благосъстоянието дава отговора – ако производителите и потребителите се намират в условия на съвършена конкуренция, на пазара се достига по естествен път до оптималност по Парето.

Същността на конкуренцията е, че производителите заплащат едни и същи цени за факторите на производството и нито един от тях не е в състояние да ги промени със самостоятелни действия. Това означава, че всички потребители ще плащат едни и същи цени за продуктите, които потребяват. Това е и едно от условията за ефективност по Парето. Необходимо е обаче да е отчете и ефективността в производственото използване на ресурсите. Пределната степен на тяхната трансформация зависи от пределните разходи за производството на двете блага. Производителят ще максимизира печалбата си, когато пределните разходи за производството на двете блага се изравнят с доминиращата им пазарна цена. В този момент е налице максимална ефективност в използването на ресурсите за производството на двете блага. В този момент и двамата потребители извличат максимална полезност – с ограничените си бюджети те закупуват максимално количество от двете блага. С други думи, когато цените на стоките са равни на пределните разходи за създаването на благата, се достига общото условие за оптималност на Парето.

От правилото цените да са равни на пределните разходи следва:

- първо, че в условия на съвършена конкуренция ресурсите се разпределят ефективно, което води до оптималност по Парето;
- второ, ако потребителите са изправени пред едни и същи цени за едно и също благо, те ще имат различна пределна степен на заместване на нейното потребление с друго благо. Това ще влоши благосъстоянието на даден субект, макар че това на останалите може да се запази. В този случай няма да се постигне оптималността на Парето. Достатъчно е например само един потребител да заплати цена, различна от тази на останалите потребители, за да понижи своето благосъстояние. По тази причина ценовата дискриминация винаги води до неефективност в разпределението на ресурсите.

В действителност обаче пазарите не са съвършени. Това създава реални ограничения, които пречат за достигането на посочените условия за оптималност по Парето. Тогава съществува друга позиция, която в рамките на съществуващите ограничения води до възможно най-добрия резултат. Това обаче е вторият най-добър резултат, след първия (оптималния по Парето).

Като се имат предвид реалните ограничения, може да се каже, че повечето мерки на държавата преследват достигането на втория най-добър резултат. Това обаче не

означава, че първият резултат (оптималността на Парето) е само теоретическа конструкция. Той изисква в един по-дългосрочен план да се ограничават и елиминират несъвършенствата на пазара по линия на цените, асиметричността на информация, преодоляването на действието на вторичните ефекти, съществуването на монополи и т.н. В тези рамки политиката на второто най-добро решение ще приближава стопанския резултата до оптималното (първото) решение.

Илюстрация на първото и второто най-добро решение в икономическата политика: демонаполизацията и дерегулацията на естествените монополи.

Наличието на естествени монополи в сферата на комуналните услуги поражда регулативни действия на държавата. Съвременните подходи за държавна намеса в тази област се изразяват в:

- Първо, приватизация и допускане на повече компании в монополизирани сфери на стопанска дейност. Това създава известна конкуренция и понижение на монополните цени. За да не допуснат съгласувани действия на големите компании на пазара, държавите създават регулаторни органи, които контролират равнището на техните цени. Техните мерки обаче са ориентирани по много причини към одобряване на цени, които са равни на средните разходи. Те са по-ниски от монополните цени, но по-високи от цените в условия на съвършена конкуренция. Ето защо на практика, мерките за понижаване на цените до равнището на средните разходи представляват "второ най-добро решение", защото резултатът цената да е равна на средните разходи е по-добър от монополните цени.
- Второ, със засилването на конкуренцията на демонаполизирани пазари цените започват да клонят към пределните разходи. Сега вече мерките за дерегулиране на монополизирания пазар могат да се оценят като „първото най-добро решение“. То води до оптималност на Парето, защото се повишава благосъстоянието на всички потребители.

3. Критерии за благосъстоянието: ефективност срещу справедливост

За да се оцени успехът или неуспехът от функционирането на пазара в рамките на публичното стопанство обикновено се използват два критерия – ефективност и справедливост. Резултатите от действията на пазара могат да бъдат определени като ефективни, ако генерираното от него равнище на печалба не може да бъде постигнато с по-малко разходи или ако не може да се постигне по-високо равнище на печалба при същото равнище на разходите. Това дефинира условията на Парето за ефективно разпределение на ресурсите – не е възможна промяна в разпределянето на ресурсите от която да се подобри положението на един индивид, без да се влоши това на някой друг.

Вторият критерий - определянето на справедливостта при разпределяне на пазарния резултат, има важно значение за формулирането и провеждането на алтернативната икономическа политика.

Критерият за справедливост влиза в противоречие с критерия за ефективност. Посредством преразпределението на доходите може да се осигури растеж на благосъстоянието на групите на бедните домакинства. То обаче винаги трябва да се срав-

нява със загубите на благосъстоянието на предприемчивите субекти в обществото. Ако загубите на полезност на предприемчивите и богатите са по-големи от ползите на по-бедните домакинства, преразпределението на ресурсите (доходите) понижава общественото благосъстояние.

В стопанството винаги има печеливши и губещи индивиди. Общественото благосъстояние не би се понижало, ако печелившите компенсират губещите чрез данъчен платеж от своите доходи. Тогава, като резултат, богатите ще имат по-малък нетен прираст в своите доходи, губещите ще подобрят своето благосъстояние, а общественото благосъстояние ще се повиши и ще стане по-справедливо в сравнение с варианта без компенсация. Очевидно, компенсационният критерий аргументира допустимо преразпределение на доходите, което поражда повече справедливост и повече благосъстояние в обществото и в същото време запазва ефективността в стопанската дейност.

Теорията на потребителския избор извежда функцията на полезността на даден индивид – това е степента на задоволство от потреблението на комбинацията от предпочитани блага. Всеки сам оценява своята полезност. Когато обаче става въпрос за обществото като сума от индивиди е ясно, че се налага друг подход към оценката на общественото благосъстояние. В тази връзка са разработени няколко модела, чрез които се дефинират различни схващания относно функцията на общественото благосъстояние:

1. Първият модел разглежда благосъстоянието в обществото като сума от благосъстоянието на отделните индивиди, но не дава отговор на въпросите за важността, тежестта на отделните индивиди, както и за справедливостта и несправедливостта в разпределението на доходите.
2. Според втория модел, общественото благосъстояние зависи от благосъстоянието на най-бедния индивид в обществото. Следователно, подобряването на неговото благосъстояние поражда повишаване на общественото благосъстояние. Този модел обаче пренебрегва благосъстоянието на другите индивиди.

3. Третият и най-разпространен модел на функцията на общественото благосъстояние е известен като индивидуалистична функция на Самуелсон-Бергсон. Те разглеждат благосъстоянието на всеки индивид като полезност, която той извлича от потреблението на комбинация от блага. В този план, функцията на общественото благосъстояние се свежда до благосъстоянието на отделните индивиди, което се представя с полезността на индивидите към даден момент. Функцията се приема за фиксирана величина за даден период от време. Тогава е очевидно, че повишението в благосъстоянието на даден индивид, без това да промени благосъстоянието на другите, ще доведе до повишаване на общественото благосъстояние.

Теорията на благосъстоянието дава подхода за оценка на ефективността на обществените програми и различните мерки на правителството. Например, всяка фискална или бюджетна мярка поражда определени ефекти върху различните групи в обществото. Те се изследват чрез хипотезите и инструментите на теорията на благосъстоянието. На тази основа се намира балансът на загубите и ползите или се предлагат решения, които търсят баланс между ефективността и справедливостта в обществото.

Подобни анализи и оценки имат голяма практическа и политическа значимост. Те са условие за воденето на рационална бюджетна и фискална политика.

IV. МЯСТОТО НА ДЪРЖАВАТА В СМЕСЕНАТА ИКОНОМИКА

В контекста на пазарния механизъм всяко благо може да се продаде или закупи на съответния пазар, с определена печалба за този, който го предлага. Въпросът не стои по същия начин за блага като чистия въздух или националната отбрана. Трудно е определено количество от тях да се предложи както се предлага една обикновена стока. Обществото обикновено не очаква конкуриращите се помежду си частни предприемачи да се заемат с предлагането на блага като по-чиста околна среда или защита на населението. Тяхното предоставяне е считано за прерогатив на правителството. Съвременната икономика е смесена икономическа система, в която силите на публичния и частния сектор си взаимодействат. Тук накратко ще представим икономическата дейност на държавата, необходимостта и формите на намеса на държавата в стопанския живот, свързани с осигуряването на публични блага.

1. Икономическа дейност на държавата

Вече представихме модела на икономическия кръгооборот, който се осъществява в чисто пазарната икономика. Картината на потоците от доходи и разходи е по-сложна, поради участието на публичния сектор в този кръгооборот. Публичният сектор участва като купувач на продуктите и факторните пазари, оказвайки влияние върху цените и производствените решения. Чрез своята данъчна политика държавата влияе върху доходите на стопанските субекти, променяйки инвестиционните им решения и избора между труд и свободно време. Данъчното облагане на потреблението, от своя страна, променя относителните цени на отделните стоки и следователно пазарното разпределение на ресурсите. Изводът е, че ресурсите се разпределят не само чрез пазарите, но също и чрез механизма на публичния избор.

Какво налага това взаимодействие между частен и публичен сектор, защо държавата става пряк участник в стопанския живот? Най-общото основание за това може да се намери в неспособността на частния сектор да реализира всички необходими стопански функции. Икономическата роля на правителството се свързва с няколко важни направления на неговата дейност.

1. създаване на предпоставките за функциониране на пазарната система чрез определяне на правната структура, която позволява и защитава правата на собственост и частните сделки.
2. защита на конкуренцията и свободния пазарен достъп в случаите, когато пазарите са в състояние да постигнат ефективно използване на ресурсите. Сам по себе си пазарът не е в състояние да поддържа конкуренцията, което налага държавната намеса по отношение на защитата и стимулирането на конкуренцията.
3. държавно регулиране и/или производство в случаите на естествени монополи, когато конкуренцията не е ефективна поради намаляващи производствени разходи – в сферата на комуналните услуги, образованието, науката, здравеопазването, културата т. н.

4. приспособяване на пазарния механизъм за ефективно разпределение на ресурсите в случаите на пазарни дефекти.
5. коригиране на първичното разпределение на доходите, което се формира на свободните пазари. Държавните дейности целят преразпределение на доходите и богатството, чрез прехвърляне на средства от едни хора към други, съгласно наложените се в обществото критерии за равенство и справедливост.
6. стабилизиране и стимулиране на националната икономика. Държавата се опитва активно да поддържа равнището на заетост и стабилността на цените, да преодолява колебанията на съвкупното производство на стоки и услуги и да стимулира икономическия растеж.

От формулирането на различните форми на икономическа дейност на държавата не следва автоматично, че корективните и допълващи мерки на държавната политика ще бъдат винаги точни и ефективни. От това, че съществуват определени функции, които пазарният механизъм не може да изпълни, не следва, че публичната политика е перфектната алтернатива. Тя също би могла да бъде неточна и неефективна, което налага прилагането на подходящи научни и аналитични методи за оценка на необходимостта, целесъобразността и ефективността от прилагането на такава публична политика за всеки конкретен случай.

2. Необходимост от държавна намеса

Държавата защитава правата на собственост и конкуренцията като основополагащи принципи на пазарната система. Тя коригира дефектите на пазара или компенсира липсата на частна инициатива в дейности с обществена значимост. По-нататък, държавата, като институционален представител на обществото, подпомага социални групи в затруднено положение. За всички тези дейности държавата приема закони, които регламентират нейните икономически и социални отговорности, а наред с това създава институции, които да се грижат за тяхното изпълнение и концентрира в свои ръце ресурси, чрез който да финансира разнообразните си ангажменти. Всичко това, в своята съвкупност образува публичния сектор на икономиката.

Съществуват твърде много причини, които са наложили намесата на държавата в стопанската дейност. Те могат да бъдат сведени до следните основни групи:

1. причини свързани с провалите на пазара като ефективен механизъм за разпределение на ресурсите;
2. причини, които не задействат пазарните сили и които не могат да решат определени проблеми на обществото;
3. причини, които произтичат от поведението на индивидите като потребители;
4. причини, които произтичат от публичния избор, който дефинира определени предпочитания към потреблението на публичните блага. Държавата като обществена институция организира тяхното предлагане.

Класическата теория изведе пазарния механизъм като съвършен регулатор на стопанската дейност. Чрез цените пазарът насочва ефективното разпределение на ресурсите. Той поражда децентрализиран процес на вземане на решения, което прави пазарните сделки доброволни и взаимноизгодни. Всичко това тласка стопанската дейност към оптималността на Парето – с оскъдните стопански ресурси се достига до мак-

симално възможното благосъстояние на стопански субекти. Ролята на държавата в рамките на ефективно действащия пазар се свежда до създаването на правила (зако-ни) за функционирането на пазарните механизми или с други думи до защита на пра-вата на собственост в процеса на сключването на пазарните сделки.

С развитието на стопанската дейност обаче се проявява тенденция към елимини-ране на конкуренцията чрез установяването на монопол върху редица стопански дей-ности и пазари. Това влошава ефективността в разпределението на ресурсите и като последица понижава благосъстоянието на големи групи от обществото. Обективно възниква необходимост от държавна намеса, която да ограничава и регулира моно-полните действия на стопанските субекти. Приемането на антимонополните закони е мярка за защита на икономическата свобода и суверените права на стопанските субек-ти. Държавата започва да се превръща и в арбитър на отношенията между производи-телите и потребителите. Тя елиминира монополните действия на стопанските субекти, за да направи по-ефективно разпределението на ресурсите, което води до по-високо благосъстояние в обществото.

В пазарни условия стопанските субекти са склонни да отчитат само частните раз-ходи и ползи от производството и потреблението на стоките. Паралелно с тях обаче възникват вторични ефекти, които засягат интересите на трети лица (externalities). В такива случаи частния интерес води до понижаване на благосъстоянието на големи групи от населението. Държавата се намесва, за да коригира дефектите в стопанската дейност, които произтичат от вторичните ефекти.

Благосъстоянието на големи групи в обществото се понижава драстично по време на икономическите кризи, което налага търсенето и на други сили и механизми за сто-панска регулация. Концепцията на Кейнс и базираната на нея политика в следвоенния период определя нова роля на държавата – тя започва да регулира макроикономичес-ките агрегати в стопанството с цел да създаде по-голяма стабилност в производството, заетостта, доходите и цените в стопанството. В крайна сметка макроикономическата регулация на държавата създава условия за ефективно развитие на частния стопански сектор и за нарастване на общественото благосъстояние.

Практиката показва, че в редица области с голямо икономическо и социално значе-ние пазарните сили и конкуренцията просто не могат да влязат в действие. Те не са в състояние да осигурят производството и предлагането на някои блага, които общест-вото колективно потребява. Тук става въпрос за публични блага, като отбраната на страната, вътрешния ред и сигурност, пожарната охрана и други подобни. Тяхната не-делимост пречи на класическата пазарна продажба на парче, поради което производи-телят не може да извлече печалба и следователно не влага капитали за тяхното про-изводство. Държавата тук не коригира действието на пазара, тя изцяло го замества.

Често несъвършеният пазар не е в състояние да достави всички блага, чиито раз-ходи за предлагането са по-ниски от това, което хората биха платили. Примери за та-къв тип държавна намеса са държавните застрахователни програми за земеделие и застраховане срещу природни бедствия в рамките на застрахователните пазари, дър-жавна гаранция за студентски заеми с по-ниска лихва, фондове за жилищни заеми, за-еми за фермери, за бизнес в международната търговия на капиталовите пазари, както и намесата на някои допълващи (съпровождащи) пазари – координация, държавно

планиране и програмиране, например обновяване на градски район или зона, разходи за които са големи и не са по силите на частните фирми.

Класическата теория приема, че поведението на индивидите в пазарното общество е рационално – те винаги се стремят да максимизират своето благосъстояние с притежаваните от тях оскъдни ресурси. Съществуват обаче твърде много отклонения в тази насока. Те произтичат главно от субективните оценки на индивидите. Като резултат, обществото е създадо своя ценностна система, която дели благата на достойни и недостойни (*merit and demerit goods*). В първата група попадат онези, които носят благосъстояние на всички членове в обществото – образованието, здравето, спорта, туризма и други подобни. Във втората група са алкохолизма, наркоманията, проституцията и т.н. Очевидно държавата не може да остане безразлична към потребителското поведение на своите поданици. Тя влиза в ролята на покровител, който облекчава достъпа до достойните блага и затруднява потреблението на недостойните. Мотивът за намесата тук е, че много индивиди не са най-добрите съдници на своите интереси.

Аналогичен, патерналистичен характер има и намесата на държавата в отношенията между стопанските субекти по повод на сключваните от тях сделки. Често те имат некоректен и некооперативен характер, което произтича от асиметричния характер на притежаваната информация. В такива случаи печалбата от сделките се разпределя нечестно. За да се избегне подобна некоректност, държавата регулира отношенията между купувачи и продавачи, между работодатели и работници и други взаимоотношения от този тип.

Пазарният механизъм в своето действие поражда неравномерно разпределение на доходите между стопанските субекти. Маржиналната теория приема този резултат за справедлив. Обществото обаче е критично към икономическа система, в която е налице „изобилие сред бедност“. При тези условия държавата не може да остане безразлична към разпределението на доходите в обществото и породените от тях крайности в социалното положение на индивидите. Тя води политика на фискално преразпределение на доходите в обществото, за да смекчи несправедливостта, произтичаща от различната факторна надареност и предприемчивост на стопанските субекти. Данъците и бюджетните разходи са широко използван инструмент в тази насока.

От изложеното дотук е ясно, че съществуват поредица от причини, които налагат участието на държавата в стопанския живот на дадената страна. В този процес държавата не елиминира частната инициатива и пазарния механизъм в разпределението на ресурсите. Тя регулира действията на частните субекти, без да ограничава тяхната икономическа свобода, коригира дефектите на пазара, там където неговият механизъм не води до оптималността на Парето, частично замества пазара там, където той не функционира и не може да предложи нужните на обществото публични блага, смекчава някои последици от действието на пазара, които обществото в лицето на средния избирател приема за несправедливо.

Многообразната дейност на държавата създава представата, че тя е панацея на проблемите, които изпитва пазарното общество. Тук е необходимо да се подчертае, че държавата има подчинено място и роля в пазарното стопанство. Тя само коригира, допълва и обогатява действието на пазара, но не го измества, т.е. частната собственост и пазарното саморегулиране запазват своето водещо място като движещи сили на стопанската дейност и генерирането на повече благосъстояние в обществото. В тези

рамки се разглежда и развитието на публичния сектор на икономиката. Той черпи ресурси от частните стопански индивиди, за да изпълни заложените в него функции. В същото време трябва да се запази рационалният стопански избор на стопанските субекти като първо и необходимо условие за икономически и социален просперитет на отделните индивиди и обществото като цяло. Само тогава може да се създаде хармония в развитието на двата сектора, което би довело до нарастващо обществено благосъстояние. В реалността обаче често резултатите от стопанските и социалните действия на държавата се разминават с желаните цели. От тук икономическата теория стига до извода, че не само пазарът, но и държавата проявява дефекти в своето поведение като стопански субект.

3. Еволюция на възгледите относно ролята на държавата

Онова, което сега се приема за даденост в икономическата теория, има дълбоки корени в миналото. Увереността в силата на държавата се корени в миналото на икономическата наука – периода от 16 до 18 век, времето на първата школа в икономическата наука – меркантилизма. Много влиятелни в държавата, меркантилистите вярват в силата на държавната интервенция в стопанския живот. Доминиращ възглед сред тях е, че държавата следва активно да допринася за развитието на търговията и промишлеността. През епохата на меркантилизма се появяват държавната намеса в полза на индустрията, митническата протекция и политиката на платежния баланс.

Следваща школа в икономическата теория е тази на физиократите – френски икономисти от средата на 18 век. Виждането за съществуване на естествен икономически ред, който автоматично се самоподдържа, предопределя отричане на държавната намеса в икономиката от страна на физиократите. Те защитават частната собственост и се считат за основоположници на икономическия либерализъм. Издигнатият от физиократите принцип за икономическа свобода се възприема от представителите на следващата школа в икономическата теория – класическата.

Класическата школа в икономическата теория възниква в средата на 18-ти век в Англия. С нея се слага началото на съвременната икономическа наука. Ключово е произведението на великия шотландец А. Смит “Изследване върху природата и причините за богатството на народите” (1776 г.), смятано за най-влиятелната книга на 18-ти век. По времето на Смит с индустриалната революция производството на продукти, предназначени за пазара, се превръща в доминираща форма на производство. Смит и класиците изследват стопанска дейност, основана на частна собственост и конкуренция между стопанските субекти. Основателят на съвременната икономическа теория подчертава ролята на частните пазари за ефективното предлагане на благата и приема пазара като съвършен регулатор на стопанската дейност. В своя основополагащ труд той подчертава ролята на държавата от гледна точка на защитата на частната собственост, но и в производството на такива блага, които не са изгодни за частните производители. Идеите на Смит оказват огромно влияние както върху икономическата теория, така и върху практиката. През деветнадесети век повечето икономисти подкрепят доктрината *laissez-faire*, според която държавата не бива да регулира частната инициатива. Идеите на Смит са развити от неговите последователи. Д. Рикардо, друг виден представител на класическата школа, посветил своя водещ труд на анализа на данъч-

ното облагане. През 30-те години на 19-ти век либералната доктрина вече има две направления – класическото либерално, което продължава с отстояването на свободата за предприемачеството и ненамеса на държавата в икономиката, и реформистко, което без отказ от либералните ценности защитава по-активната роля на държавата. Така например неговият представител Д. С. Мил плътно се доближава до идеята за пазарните провали.

Неокласическата школа приема и доразвива теорията на класиците за пазара като съвършен регулатор на стопанската дейност. Като използват постиженията на математиката и други науки, неокласиците развиват съвременната микроикономическа теория. Въпреки съществения принос на всяка от школите към анализа на общите закономерности на националната икономика, макроикономиката се обособява като самостоятелна наука едва през 30-те години на 20-ти век., с утвърждаването на кейнсианството.

Кейнсианството отрича автоматичното действие на пазарния механизъм и препоръчва активна държавна намеса в националната икономика. Идеите на Кейнс са свързани с разразяването на световната икономическа криза от началото на 30-те години - Голямата депресия. През периода 1929-1932 г. производството се съкращава драстично, развива се необичайна дефлация. Безпрецедентно нараства безработицата, която достига 25%. Голямата депресия подкопава класическите представи за икономическото равновесие, поддържано от пазарните сили. Кейнс доказва, че по-активното използване на паричната и фискалната политика може да предотврати високата безработица и загубите за производството. Кейнсианската икономика активно се използва през 60-те години на 20-ти век.

Седемдесетте години на 20-ти век са период на разочарование от кейнсианството и неговото изместване от нови направления в икономическата теория – монетаризъм, нова класическа икономика, теория на обществения избор. Макроикономиката днес обединява теорията на съвкупното търсене, развита от Кейнс, с теорията за съвкупното предлагане, развита от много други икономисти (монетаристи, школа на рационалните очаквания и др.). Самостоятелно развитие след Втората световна война получава теорията на публичния сектор, която изучаваме в курса.

4. Основни функции на публичния сектор

4.1. Алокативна функция (allocation)

Тази функция може да се нарече още функция по разпределение на ресурсите за стопанска дейност. Пазарният механизъм не е в състояние да осигури една група блага, с голямо значение за общественото благосъстояние - публичните блага. Частните производители нямат стимул да предлагат тези блага, поради възможността потребителите да получават ползите от тях, без да заплащат за това. Този факт прави невъзможно осигуряването на публичните блага чрез пазарния механизъм на търсене и предлагане. Органите на държавната власт осигуряват такива стоки като националната отбрана и полицейските услуги, които всъщност са публични блага.

Следва да се разграничават понятията държавно осигуряване и държавно производство. Държавата може директно да произвежда някои блага, а други да купува от частни фирми (както например оборудването за отбранителния сектор). И в двата слу-

чая предлагането е финансирано от държавния бюджет. Държавата купува и произвежда стоки и услуги като отбрана, образование, паркове, магистрали, които се предоставят на стопанските субекти. Определянето на количеството и вида на публичните блага, които ще са предлагат, се реализира чрез процесите на избор и гласуване в рамките на публичния сектор. Проблемите на обществените блага и публичния избор ще бъдат разгледани по-подробно в следващите теми.

Държавната намеса в разпределението на ресурсите е в две направления – за заделяне на ресурси, които се консумират колективно, и за регулиране на цените на блага, произвеждани от естествените монополи или които пораждат външни ефекти в процеса на производство и потребление. Външни ефекти са налице, когато производството или потреблението на дадени субекти засяга благосъстоянието на други. Загубата или ползата от тяхната консумация е еднаква за големи групи от населението. Всички субекти ги консумират, защото социалният разход е сума от частните и външните разходи.

Вече стана ясно, че са налице пазарни ситуации, които налагат държавна намеса, с цел да повиши ефективността в разпределението на ресурсите. Алокативната функция се разпростира до осигуряване на ресурси, необходими за:

1. предлагане на чистите публични блага;
2. регулиране на предлагането на смесени (квазипублични) блага, характеризирани се с комбинация на изключване и конкурентност в потреблението;
3. корекция на вторичните ефекти чрез интернализиране на външните пределни разходи и ползи
4. постигане на икономии от мащаба чрез регулиране на цените и равнище на производството на естествените монополи

Алокативната намеса на държавата предполага използването на данъци, такси и бюджетни субсидии, чрез които се финансира предлагането на чистите публични блага и се реализират другите корекции в действието на пазарния механизъм. Ето защо алокативната функция е логически свързана с функцията на държавата по разпределението на доходите.

4.2. Разпределителна функция (distribution)

Тази функция е свързана с преразпределението на доходите и богатството. Вече беше разгледан накратко механизмът, чрез който се осъществява разпределението на доходите в условията на чисто пазарната икономика. Тъй като пазарното разпределение на доходите поражда съществено неравенство, една основна функция, която се реализира чрез публичния сектор, е регулирането на разпределението на доходите чрез системата на трансферните платежи и прогресивното подоходно облагане. Държавата извършва преразпределителни (трансферни) плащания като помощи при безработица, стипендии, социално подпомагане. Това са плащания, срещу които не се извършва каквато и е било икономическа услуга. Средствата за трансферните плащания (както и за държавните покупки) се осигуряват чрез данъчното облагане. Една голяма част от данъчните приходи се формира от данъчното облагане на доходите на физическите лица. Осъществяването на разпределителната функция довежда до промяна на резултатите от пазарното разпределение на доходите.

В пазарното стопанство разпределението на доходите и богатството зависи от следните фактори:

- човешки капитал – вродени и придобити способности и умения на индивидите;
- собственост върху производствените фактори, която носи печалба, рента, лихва, доход в зависимост от ресурса;
- наследства – паричен капитал, недвижимо имущество;
- цени на производствените фактори (труд, капитал, земя), които се продават. Цените се определят от търсенето и неговия пределен доход.

Отделните индивиди притежават различно количество фактори, което води до различно разпределение на доходите и богатството. Според неокласическата теория доходите на стопанските субекти се определят от цените, количеството и ефективността на използване на производствените фактори. В реалността съществува несъвършена конкуренция и формирането на доходите има несправедлив характер. Това поражда и несправедливото им разпределение.

Тези несправедливости се регулират от държавата. Държавната намеса се изразява в диференцирани и прогресивни данъчни ставки за данъчно облагане, доброволно трансфериране на средства от богатите към бедните (чрез благотворителни вноски) и формиране на специализирани бюджетни фондове за социално нуждаещите се.

Съществуват няколко основни модела на преразпределение на доходите:

- преразпределение на доходите от стопанска дейност в рамки, запазващи стимула за инициатива – чрез пропорционално или прогресивно данъчно облагане;
- преразпределение на доходите от нестопанска дейност (наеми, ренти) – чрез облагане с по-високи данъчни ставки;
- преразпределение на доходите от наследство – чрез обвързване с инициативата на наследниците.

Могат да бъдат изведени и някои насоки и инструменти за преразпределение на доходите:

- от богати към бедни – чрез трансферните плащания като социални помощи, субсидии за производство, ваучери за потребление на крайни стоки и услуги, данъчни кредити и освобождаване от данъци, стипендии за учащи;
- от работещи към неработещи – трансферни плащания като данъци и вноски за трудово, пенсионно и здравно осигуряване; създаване на пенсионни, здравни и осигурителни фондове;
- от здрави към болни – същите като предходните;
- от хора без деца или с малко деца към многодетните.

Преразпределението на доходите и богатството има икономически граници и поради това трябва да се търси баланса между справедливост и ефективност.

За да изпълни своите функции, държавата се нуждае от значителни средства, които придобива принудително чрез данъчното облагане. Те формират нейния бюджет, чрез който се извършва преразпределението на доходите. Държавата осигурява заплати на заетите в бюджетния сектор, превежда на частни фирми средства, предоставя средства на социално слаби групи в обществото. В същото време държавата изпълнява регулиращи функции по отношение на първичното формиране на доходите на факторите на производство – работната заплата, печалбите, рентите и мениджърските доходи. Те се формират в пазарни условия, поради което ролята на държавата в тази

област е да ограничава изкривяванията на пазара, за да се постигне равенство между приход от фактора на производството и разход за неговото използване.

В заключение можем да сведем намесата на държавата в разпределението и преразпределението на доходите до следните аспекти:

1. разработване на политика, която да определя насоките и правилата за формиране на доходите на стоп субекти;
2. приемане на закони, чрез които се регламентират условията на заплащане на труда (напр. Кодекса на труда);
3. участие в преговорите между работодатели и работници;
4. определяне на равнището на заплатите на заетите в публичния сектор.

4.3. Стабилизираща функция (stabilization)

Цикличното развитие на стопанството води в дадени периоди до общо неравновесие в икономиката (намаляване на стопанската активност, висока безработица, намалено потребление и намалено благосъстояние). Държавната намеса първоначално има антикризисен характер, а впоследствие и като политика на стабилизация. Според класическата теория общественото благосъстояние е функция на индивидуалното благосъстояние и определяща роля имат предприемачите. Според неокласическата теория основа на общественото благосъстояние е икономическият растеж, който осигурява търсенето на труд и капитал и съответно – на инвестиции и заетост, особено в периоди на оживление и подем.

Функцията по стабилизиране на икономиката е насочена към смекчаване на притесненията на пазарната икономика колебания на стопанската дейност. Правителството се стреми да стабилизира икономиката с оглед осигуряването на нормално използване на производствения потенциал и стабилност на ценовото равнище. Тази функция следователно е свързана с осъществяването на макроикономическата политика.

Макроикономическата политика се състои от действия на правителството, насочени към въздействие върху икономиката като цяло. Макроикономическата политика е насочена към постигане на икономически растеж, което означава производство на повече стоки и услуги и по-висок жизнен стандарт. Поддържането на икономически растеж води до повишаване на доходите и благосъстоянието. Друга важна макроикономическа цел е поддържането на високо равнище на заетост и ниска принудителна безработица. Безработицата е един от основните проблеми на съвременното пазарно стопанство, наличието на който означава, че реалната икономика се отклонява от пълното използване на ресурсите и понася разходи за издръжка на безработните. Поддържането на стабилно равнище на цените е също важна макроикономическа цел. Стабилността на цените е свързана с ограничаване на повишаването или намаляването на общото ценово равнище, т.е. на инфлацията и дефлацията. Ако по отношение на целите на макроикономическата политика съществува единомислие, съгласието относно тяхната съвместимост е много по-малко. Между посочените цели съществуват сложни взаимовръзки, а едновременно постигане на всички цели е твърде малко вероятно, което означава, че е нужно определянето на приоритети, както и критерии за оценка на достиженията.

Променливите, които правителството прилага, за да провежда макроикономическата политика – като данъчни ставки, парична маса и т.н., се наричат инструменти на по-

литиката. Предвид факта, че икономистите имат различни мнения относно стабилността на икономиката и необходимите мерки, които се налагат, когато тя не функционира перфектно, съществуват различни мнения и оживени дискусии по отношение на ролята, която имат различните инструменти на макроикономическата политика при постигането на макроикономическите цели.

Инструментите за реализация на макроикономическите цели са фискалната и паричната политика, политиката на доходите и външноикономическата политика. Главни инструменти на фискалната политика са правителствените разходи и данъчното облагане. Изключително значение има и паричната политика – контролът върху паричното предлагане и лихвения процент, които са насочени към поддържане на стабилност на паричната единица и въздействие върху инвестиционната активност, производството и заетостта. Политиката на доходите използва възможностите за въздействие върху отношението заплати-цени, предвид стабилизацията на общото ценово равнище.

Паричните и фискални инструменти трябва да се прилагат в съответствие и координация помежду си. Честите промени на паричните и фискални инструменти водят до инфлация. От друга страна фискалната политика на държавата подлежи на строги законови правила, т.е. свободата на държавата се ограничава от пазарното саморегулиране.

4.4. Регулативна функция (regulation)

Държавната регулация има за цел да осигури повече благосъстояние в обществото в сравнение с действието на пазарните сили. Функцията по регулирането се базира на три постулата:

1. необходими са закони, които да регламентират регулацията;
2. необходими са държавни органи, които да провеждат регулативната политика в рамките, определени от законите;
3. необходими са органи, които да контролират спазването на законите от регулиращите органи.

В крайна сметка се формира някакъв избор, чрез който държавата регулира:

- разпределението на ресурсите в обществото чрез закони и процедури, които регламентират търговските сделки, монополните действия на фирмите, външните ефекти в поведението на стопанските субекти, промените в цените на някои стоки и услуги, условията за наемане на труда, защитата на потребителите от некоректни действия на производители и търговци и т.н.
- преразпределението на доходите със законите за държавния бюджет, данъчното облагане, здравното, трудовото и социалното осигуряване и други подобни.
- стабилността в хода на стопанското развитие чрез контрола върху паричното предлагане, чрез промени в данъците и лихвения процент, чрез системата на държавните поръчки, финансирането на обществените строежи и т. н.

Регулативната намеса на държавата е свързана с използването на значителни ресурси. Те пряко или косвено се осигуряват с данъци и други вноски на стопанските субекти. Това поражда първата критика към регулиращите действия на държавата – те изискват разходи, които намаляват чистия ефект на държавната намеса. Второто, и по-съществено обвинение се отнася до ограничаването на свободата на индивида и неговия стопански избор. На трето място, често макроикономическите инструменти за въз-

действие не дават очаквания резултат. Това се дължи не толкова на липсата на професионализъм в специалистите, които разработват насоките на макроикономическата политика на държавата. Самата пазарна действителност е прекалено сложна и разнообразна, за да бъде моделирана перфектно от теоретичните модели и свързаните с тях инструменти за въздействие.

Ето защо пазарното саморегулиране представлява естествената основа на стопанското развитие. Макроикономическата регулация е допълнение, която може частично да коригира и насочи пазарните сили към достигането на повече благосъстояние в обществото.

5. Форми на пазарна намеса от страна на държавата

Както вече видяхме, държавата има съществена роля във всяка пазарна икономика. Първостепенна нейна задача е осигуряването на законодателната рамка, в границите на която се осъществяват пазарните взаимодействия. Държавата създава и гарантира спазването на законите, които дефинират правата на собственост и налагат съществуването на договорите. Заедно с това съществуването на пазарните провали показва, че е необходимо държавата да се намеси по повод дефектите в пазарната дейност, които довеждат до неефективен пазарен резултат. Правителствената намеса оказва влияние върху ефективността на използване на ресурсите и икономическото благосъстояние. Ще разгледаме някои основни форми на държавна намеса с оглед коригиране на дефектите на пазарния механизъм.

Държавното производство, наричано още публично предлагане, може да се счита за най-пряката форма на намеса, с която държавата замества действието на пазара, изпълнявайки ролята на производител на стоки и услуги. Както вече подчертахме, поради характерните свойства на обществените блага и проблема с “гратисчиата”, този вид блага не биха се предлагали изобщо, или биха се предлагали в недостатъчни количества. Затова те се предлагат от държавата, пряко от централните или от местните власти, при финансиране от данъчните приходи.

При наличие на естествени монополи и монополно поведение резултатите от функционирането на пазара могат да се подобрят чрез държавно производство. Публичните компании в областта на предлагане на електричество, газ, вода, телефонни услуги са доста често срещани, независимо че тези блага също се предлагат и частно. Когато такива блага се създават от държавата, тя поема контрола над решенията относно обема на производството и равнището на цените. Като цяло се полагат усилия за достигане на по-голям и ефективен мащаб на производството и по-ниски цени в сравнение с тези, които биха се формирали в условията на нерегулиран производител с монополно положение. В същото време винаги съществува възможността публичният производител също да използва своята монополна сила, за да ограничи производството.

За много стоки и услуги публичното предлагане надхвърля случаите на публични блага и естествен монопол. В някои страни правителството се занимава с редица производства – от автомобили до банкови услуги, които в други държави са предоставени на частния сектор. Държавното производство се измерва чрез добавената стойност, създадена в държавния сектор. Размерът на държавния сектор може да се прецени и на основата на заетостта в него.

Извън дейностите по производство на стоки и услуги държавата оказва влияние върху решенията на частните производители чрез данъците и субсидиите. Когато правителството налага данъци, то оказва влияние върху разпределението на ресурсите. Например облагането на дадена стока довежда до по-ниско равновесно равнище на потреблението ѝ и по-висока цена за потребителя. Степента на въздействие на данъка зависи както от неговия размер, така и еластичността на търсенето и предлагането.

Въвеждането на данък върху продажбата на дадено благо, което се заплаща от производителя, измества кривата на неговото предлагане наляво и нагоре, което означава, че производителят ще предлага по-малко количество продукция за всяко равнище на цената. Начинът, по който данъчната тежест пада конкретно върху производителя и потребителя, т.е. разпределението на данъчното бреме, зависи от еластичността – ако търсенето на продукта е нееластично, потребителят ще поеме по-голяма част от данъчната тежест, а ако е еластично, потребителят значително ще го редуцира и по-голямата част на данъчната тежест ще се понесе от производителя.

Провалът на пазара да предложи обществените блага може да се компенсира не само чрез държавното производство. Понякога частният сектор е насърчаван да предлага публичните блага чрез определени стимули от страна на държавата. Субсидирането на производителите позволява да се намалят пределните частни разходи за производството на общественото благо. Субсидията може да се разглежда като “отрицателен данък”, тъй като чрез нея фирмите се подпомагат и насърчават да предлагат блага с голяма обществена ползност. Например държавата насърчава въгледобива, производството на селскостопанска продукция, пътуването с градския или железопътен транспорт, чрез предоставянето на субсидии за съответните предприятия. Фирмите, които инвестират в оборудване за опазване на околната среда, могат да получат поощрение чрез намаляване на данъчните им задължения.

Икономическият ефект на субсидията и на данъка се анализира чрез кривите на търсенето и предлагането, предвид въздействието им върху разходите на производителите, или върху цената, заплащана от потребителите. Анализите показват, че като форма на правителствена намеса субсидиите и данъците въздействат върху ефективността на пазарните механизми и разпределението на общественото благосъстояние.

Механизмите и инструментите за регулиране на поведението на частните стопански субекти са насочени към коригиране на неефективните пазарни резултати, до които довеждат пазарните дефекти, например монополната власт. Често чрез тях се преследват важни обществени цели като опазване на здравето на населението с въвеждане на норми и стандарти за качество на околната среда или създаване на безопасни условия на труд. В името на подобни цели държавата предприема намеса в решенията на производителите и потребителите, в свободата на договаряне помежду им, регулирайки едни или други аспекти на тяхната дейност. Обект на регулиране са цените (“под” и “таван” на цените, тарифи и др.) и/или количествата (ограничен достъп до упражняване на някои професии, квоти за производство, контрол върху предлагането).

Прилагането на една или друга форма на държавна намеса в пазарните процеси има своите предимства, но също и определена цена – различните норми ограничават обхвата на частните решения и намаляват гъвкавостта за приспособяване към пазарните процеси. Това налага предварителен анализ на предимствата и разходите, свързани с регулирането.

V. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ПУБЛИЧЕН СЕКТОР

Максимизирането на благосъстоянието на стопанските субекти се основава на използване на наличните ресурси по начин, позволяващ производство на максимално възможното количество стоки и услуги в съответствие с предпочитанията на потребителите. Ако потребностите на консуматорите са задоволени максимално при най-ниски разходи, пазарите постигат ефективно разпределение на ресурсите. Този резултат се постига при определени условия – преди всичко в модела на съвършена конкуренция. В конкурентното пазарно стопанство разпределението на ограничените ресурси се осъществява чрез механизма на търсенето и предлагането и свободно движещите се пазарни цени.

Ако имаме предвид реалния икономически свят, конкуренцията често пъти е далеч от съвършения си модел. Съществуват пазари, на които един единствен продавач или купувач, или малка група, може да упражнява пазарна власт, която се изразява преди всичко в способност да се диктува пазарната цена.

Доколкото цената и количеството продукция, което се предлага на пазара, не се диктува от пазарните сили, в условията на пазарна власт пазарите не разпределят ресурсите ефективно. Пазарите не успяват да постигнат ефективно насочване на ресурсите и в случаите, когато решенията на продавачите и купувачите се отразяват върху хора, които изобщо не участват в пазарната размяна. Класически пример е замърсяването на околната среда. Подобни ефекти, наречени външни, са причина за пазарна неефективност, поради факта, че участниците в пазарната размяна – продавачите и купувачите – не ги вземат предвид, когато решават колко да потребяват и произвеждат. Разгледаните два случая са примери за пазарен провал – невъзможност на някои не регулирани пазари да постигнат ефективно разпределение на ресурсите. С оглед повишаване на ефективността и корекция на пазарния провал, публичната политика е потенциалното решение.

1. Причини за пазарната неефективност

Преди да разгледаме подробно всеки един от случаите на пазарни дефекти, ще спрем вниманието върху причините, които препятстват перфектното функциониране на пазарния механизъм. Централно място в икономическата теория заемат въпросите за ефективността и разпределението на ограничените ресурси. Системата на съвършената конкуренция води до ефективни икономически резултати – оптимално разпределение и използване на ресурсите, което позволява да се произвежда максимално количество стоки и услуги в съответствие с предпочитанията на потребителите. Заедно с това, доколкото в реалната действителност не са изпълнени една или няколко предпоставки, необходими за съвършена конкуренция, се проявява пазарна неефективност. Пазарите често не са в състояние да разпределят ресурсите ефективно дори и когато са конкурентни. Замърсяването на въздуха и водите, или недостатъчното предлагане на образователни услуги съществуват и в условията на конкурентни пазари. Както показва анализът от предходните теми, в икономика, при която свободният па-

зар формира икономическите решения се достига до ефективно разпределение на ресурсите. Спонтанната ефективност на конкурентното ценообразуване се постига при условие, че стопанските ресурси са собственост на индивидуалните икономически субекти, а решенията на производителите и потребителите, чието поведение съответства на предпоставките за рационален избор, се основават на отчитане на пълните пределни разходи и ползи от алтернативните действия. В действителност съществуват редица ситуации, когато производителите и потребителите пренебрегват определени разходи или ползи от своите действия, прехвърляйки ги върху трети страни, т.е. върху индивиди които не са преки участници в конкретната пазарна сделка. Един типичен пример е шумът в близост до летищата. Той нарушава спокойствието, уврежда здравето и снижава цената на жилищната собственост на хората, които живеят в района, независимо от факта, че те може никога да не летят със самолет. Друг пример е озеленяването на даден терен, който жителите в един квартал са решили да осъществят на колективна основа, чрез доброволни дарения. Предлагащото на това благо е свързано с разходи, които трябва да се поемат, но всеки желаещ ще има достъп до зелените площи. В резултат, ползата ще е за всички, независимо от това, че някои жители може да не участват в поемането на разходите. И в двата примера част от разходите или ползите от разглежданите действия се понасят от трети страни. Разглежданите примери илюстрират проблемите на външните ефекти и обществените блага, които са източник на пазарен провал.

Пазарните дефекти, или провали са свързани със ситуации, при които пазарният механизъм не е в състояние да координира икономическата дейност по начин, който довежда до ефективен резултат. Пазарният провал (market failure) е провал на системата на цените да постигне ефективно разпределение на ресурсите. Оставен на свободното действие на пазарните сили пазарът не осигурява оптимален обем на произвежданите стоки и услуги.

2. Права на собственост

Основен признак на пазарната икономика е наличието на права на собственост върху стопанските ресурси и благата. Правата на собственост са правата за използване и разпореждане с даден ресурс или продукт. Правилата, които определят правото на един човек или група да притежава даден ресурс или благо, да получава ползите или разходите от неговото използване и да прехвърля своите права на собственост в процес на доброволна размяна, се установяват от законодателството. Нормалната пазарна размяна предполага размяна на права на собственост като прехвърлянето на правата на собственост се осъществява чрез извършването на пазарни сделки. Същевременно притежаването на правото на собственост върху дадени ресурси или продукти от определен стопански субект изключва останалите от тяхното използване.

В перфектно децентрализираното пазарно стопанство правата на собственост върху производствените ресурси са предоставени на индивидуалните субекти, което им позволява да се разпореждат с тези ресурси по начин, който те преценяват като най-подходящ. Когато правата на собственост са дефинирани и могат да се обменят в условията на конкуренция, ресурсите получават цена, отразяваща тяхната относителна ограниченост. Икономическите агенти, движени от стремежа за максимизация на по-

лезността и печалбата, могат да вземат ефективни решения, използвайки цените като най-важен източник на информация.

За някои стоки и ресурси въпросът за това кой притежава правата на собственост не получава еднозначен отговор. Ако например една фирма има намерение да изхвърли промишлени замърсители в близката река, от кого трябва да закупи правото за използване на реката? Ако правата на собственост върху ресурсите на реката не са ясно дефинирани нейното използване като приемник на замърсители ще предизвика пазарен дефект. При неустановени права на собственост разходите за използване на реката от фирмата ще се проявят като външни разходи, защото не се извършва размяна на собственически права. Третирана като свободно благо реката се използва безплатно от фирмата. Липсата на положителна цена прави невъзможно нейното регулиране от пазара.

Ако правата на собственост за ресурси като реките и въздушното пространство са дефинирани, никой икономически агент не би могъл да ги използва безплатно за замърсяване, без да компенсира за това техния собственик. Проблемът в подобни случаи произтича от трудностите, с които е съпроводено установяването на правата на собственост. Дефинирането на последните е структурна предпоставка за ефективното функциониране на пазара.

3. Несъвършена информираност и неконкурентни пазари

Ефективното действие на пазарите изисква прозрачност и свободно разпространение на информация. Вземането на решения от страна на стопанските субекти следва да се основава на цялата налична информация, като нейният обмен между продавачи и купувачи не е свързан с разходи. Частните пазари често се характеризират с неадекватно предлагане на информация, която в много отношения придобива характер на обществено благо. Така например, за да максимизира полезността, купувачът следва да познава както цените, така и особеностите на всички налични продукти. В много случаи потребителите купуват продуктите, за да открият, че те се различават в едно или друго отношение от тяхното предположение за свойствата им. В този контекст, изискванията от страна на органите за защита на потребителите за етиктиране на продуктите, чрез което да се предостави важна информация, е част от усилията за коригиране на несъвършенството на информацията.

Несъвършенството на информацията на пазарите на производствени фактори води до неефективно разпределение на ресурсите. Фирмите също се нуждаят от пълна информация относно наличните технологии, цените на производствените фактори и техните характеристики, определящи приноса им в производствения процес. Отсъствието на коректна и пълна информация в това отношение би попречило фирмите да произвеждат на равнище, което минимизира разходите.

При тези условия възниква недостатъчна информираност на пазарните субекти, която е предпоставка за неефективно разпределение на богатата и ресурсите. Това е повод за намеса на държавата в отношенията на стопанските агенти и за създаване на механизми за коригиране на информационните провали.

4. Неконкурентни пазари

В условията на конкурентни пазари цените се определят на основата на решенията на многобройните продавачи и купувачи, всеки от които е толкова малък по отношение на пазара, че няма възможност да влияе върху пазарната цена. Пазарната система отчита и предоставя информация за предпочитанията и оценките на потребителите към която производителите и собствениците на ресурсите се приспособяват. Мотивирани от печалбата, конкуриращите се производители и доставчици на ресурси се съобразяват с пазарните правила и се стремят към заздравяване на пазарната си позиция.

Ограниченията в условията на конкуренция променят този модел. С развитието на стопанската дейност се появяват тенденции към ограничение на степента на конкуренция, замяна на съвършената конкуренция с несъвършена и установяване на монопол върху определен кръг икономически дейности и пазари. В редица отрасли фирмите постигат контрол върху цената и потенциалните конкуренти, което довежда до неефективно разпределение на ресурсите. Възползвайки се от ситуацията, при която малкият брой им позволява да влияят върху общия обем на предлагането и следователно върху пазарната цена, продавачите ограничават обема на предлаганата продукция, което чрез по-високата цена води до получаването на устойчива печалба. Съществуването на монополните цени позволява преразпределение на доходите от потребителите към производителите-монополисти и с това снижава общественото благосъстояние. Затова и тук е налице необходимост от държавна намеса.

5. Публични блага

В условията на икономика, основана на частна собственост и конкуренция повечето блага се разпределят чрез съответните пазари, където търсенето и предлагането си взаимодействат, определяйки пазарните цени. Съществуват обаче и случаи, при които пазарните сили не действат, стоките и услугите не получават пазарни цени и пазарният механизъм не може да се активизира, за да реши определени проблеми с обществена значимост.

Частните производители нямат стимул да предлагат една група блага, т.нар. публични, или обществени блага, които в условията на свободен пазар не биха били доставени, или биха се доставяли в недостатъчно количество спрямо потребностите.

Публичното благо е стока или услуга, която се консумира свободно от всички, при което никой потребител не може да бъде изключен от процеса на потребление. Това прави невъзможно отделянето на ресурси за публичните блага посредством пазарния процес. Предлагането им се осъществява на основата на общи решения, чрез политическите механизми. Проблемите на публичните блага ще бъдат разгледани подробно в следващите теми.

6. Външни ефекти

Когато действията на един производител или потребител налагат разходи или създават ползи, за другите възникват външни ефекти. Външният ефект е пазарен провал, който произтича от неспособността на пазара да осигури предаването на информация за ограничеността на ресурсите. Системата на цените, които отразяват алтернативната стойност на стоките и услугите, действа ефективно, защото цените са онзи източник

на информация, който е необходим на участниците в пазарната размяна – производители и потребители. В някои случаи пазарните цени не отразяват пълно действията на производителите и потребителите. В случаите на стопански дейности, които създават разходи или ползи, неотчетени от пазара и ценовата система, възникват външни ефекти.

Външните ефекти, наречени още външни отражения или екстерналии представляват ефекти върху трети страни, които не вземат участие в пазарната размяна, които не са отразени в пазарната стойност на продаваните блага. В този смисъл външните ефекти са форма на обществени разходи или ползи, които не са поети от икономическия агент, който ги причинява. Външните ефекти са потенциален източник на пазарен провал. Доколкото са свързани с некомпенсирани разходи или ползи, които не са отразени в пазарните цени, те пречат ефективното действие на ценовата система. В пазарни условия икономическите агенти вземат решения за производството и потреблението на продуктите като отчитат само разходите и ползите, които им диктува пазара, т.е. само частните разходи и ползи. Външните ефекти, които засягат интересите на трети лица (индивиди, които не са преки участници в съответната сделка) и разходите, които се поемат от цялото общество, не се отчитат. Резултатът е понижаване на благосъстоянието на големи обществени групи, което изисква коригиране на пазарните дефекти, произтичащи от наличието на външни ефекти.

Външните ефекти, както и начините за интернализирането им, също ще бъдат разгледани в отделна тема по-нататък.

VI. ВЪНШНИ ЕФЕКТИ

Пазарите не винаги функционират в съответствие с конкурентния идеал. През последните две десетилетия все по-ясно се осъзнават последствията, които възникват за обществото, от действия, притежаващи характера на външни ефекти. Само един пример може да ни насочи към значимостта на проблема – в света има над 1 млрд. автомобили и ако вземем предвид създаването на въглероден двуокис с всеки изгорен литър гориво, то резултатът е огромно бреме за околната среда. Пазарите не са в състояние да регулират проблеми от подобен род.

В настоящата тема ще разгледаме случаите на провали в действието на пазарния механизъм свързани с наличието на външни ефекти. Вниманието ще се насочи към проблемите на външните ефекти, тяхното влияние върху ефективността на разпределението на ресурсите и икономическото благосъстояние, както и пътищата, по които държавата може да подобри пазарния резултат, реализирайки съответни политики.

1. Класификация на външните ефекти

Отчитайки разходите и ползите, които им диктува пазарът, в редица случаи стопанските субекти приемат решения за производството и потреблението, без да вземат предвид пълните последици от своите действия. Не се отчитат ефектите върху трети страни, които не участват в пазарната размяна, които не са отразени в пазарната стойност на продаваните блага, т.е. външните ефекти.

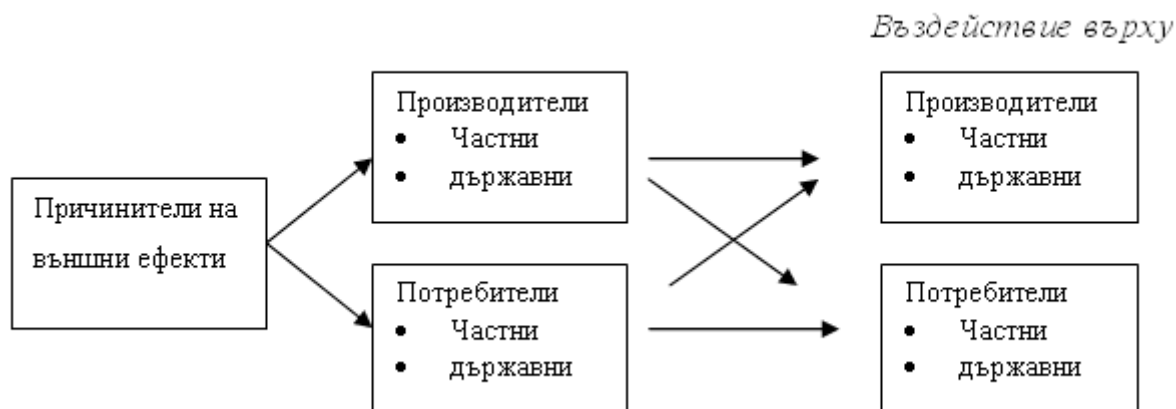
Могат да бъдат разграничени различни категории външни ефекти. Когато външните ефекти имат благоприятно отражение върху околните те са положителни. В случаите на неблагоприятно влияние става дума за отрицателни външни ефекти. Например, замърсяването на околната среда, което съществува при изхвърлянето на отпадъци в почвата, водата или атмосферата, е свързано с появата на отрицателни външни ефекти. Отрицателните външни ефекти се появяват когато икономическите агенти създават зависимости или вреди без компенсация за понасящите ги. Негативните външни ефекти създават външни разходи, поради загубата на благосъстояние, която дейността на едни икономически агенти поражда за другите икономически агенти, когато тази загуба не е компенсирана.

Съществуват случаи на позитивни ефекти, когато действията на един индивид или фирма създават облаги за други индивиди или организации, без при това да получават парично възнаграждение или друга компенсация за предоставените ползи. Много често дискутирани примери за подобни ситуации са засаждането на цветна градина пред дома, при което съседите извличат естетическа наслада от нейното наблюдение без да заплащат за това. По същия начин една ябълкова градина създава положителен външен ефект за близкия пчелар. От своя страна от дейността на пчеларя също има позитивен ефект за собственика на градината, тъй като пчелите създават предпоставките за нейното плодородие.

Външните ефекти могат да са причинени както от производството, така и от потреблението на блага, които участват в пазарната размяна. Ползите или щетите, които

възникват във връзка с външните ефекти, също се поемат от производителите и/или потребителите.

Взаимодействия в условията на външни ефекти



Фирма, която замърсява река, изхвърляйки производствените си отпадъци в нея създава отрицателен външен ефект в процеса на производството, като същевременно следва да се има предвид, че той засяга както потребители, които живеят в близост до реката, така и други фирми, които също са разположени там. Пътник, който пуши във влака причинява отрицателен външен ефект за останалите пътници, които са непущачи. Следователно някои външни ефекти се причиняват от производителите, други – от потребителите.

2. Външни ефекти и пазарна неефективност

Известно е, че кривите на търсенето и предлагането съдържат информация относно полезността, получавана от консумирането на благата и разходите за тяхното производство. Кривата на търсенето на даден продукт отразява пределната полезност, която клиентът получава от потреблението на продукта, измерена чрез цената, която той желае да плати. Ако се консумират все повече единици от стоката, пределната полезност, свързана с потреблението на всяка допълнителна единица, намалява. Когато взема решение за покупката, потребителят прави сравнение на продажната цена и пределната полезност от консумацията на продукта. Низходящата крива на търсенето отразява намаляващата пределна полезност. За всеки отделен случай потребителят сравнява пределната полезност от стоката с пределните разходи (цената). Кривата, описваща пределните ползи за индивида от всяко консумирано количество от продукта показва и търсенето количество от стоката за всяко равнище на цената y . Пазарната крива на търсенето се формира на основата на сумиране на кривите на индивидуалното търсене.

По подобен начин, кривата на предлагането отразява разходите за производството на продукта. Кривата е възходяща, което означава, че ако фирмата произвежда все повече от даден продукт, в нормалния случай, разходите за производство на всяка следваща единица продукт нарастват. Производителят сравнява пределните разходи за производството на една единица от продукта с пределната облага, цената. Той ще произвежда до точката, в която пределните разходи за производството на последната

единица се изравняват с това, което ще получи, т.е. с цената. Така кривата на предлагането, описваща количеството от стоката, което ще бъде произведено при всяка определена цена, представя и пределните разходи на фирмата за всяко количество от произведения продукт. Пазарната крива на предлагането се конструира чрез сумиране на кривите на предлагането на отделните фирми.

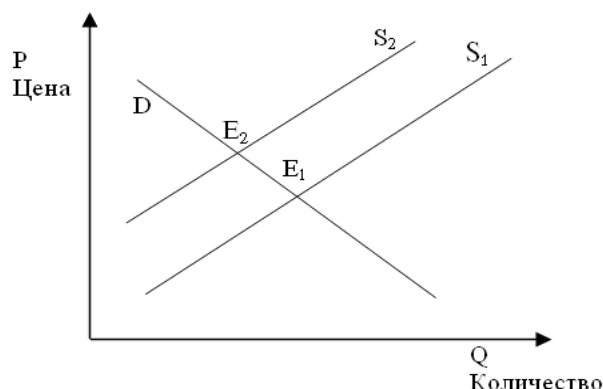
В процеса на вземане на решение колко единици от дадена стока да закупят, икономическите агенти изравняват пределната полза, която ще получат от потреблението на една допълнителна единица с пределния разход за покупката – т.е. цената; когато решават колко от даден продукт да предложат на пазара, фирмите изравняват цената, която ще получат с пределните разходи за производството на добавъчния продукт. В точката на пазарното равновесие пределната полза се изравнява с цената, също както и пределният разход. Пазарът разполага ресурсите по начин, който позволява изравняване на пределната полезност с пределния разход, което е условието за постигане на икономическа ефективност. Така при идеални условия конкурентните пазари достигат до ефективност. Съществуват обаче редица важни обстоятелства, при които пазарът не е ефективен по описания по-горе начин, което създава основание за намеса на държавата в икономическия живот. Ще изясним тези обстоятелства, като сравним положението на една максимизираща печалбата фирма в условията на съвършена конкуренция, която поема пълните разходи от своята дейност и същата фирма, която в условията на съвършена конкуренция причинява външен ефект, т.е. допълнителни разходи за обществото.

Ще илюстрираме случай на отрицателни външни ефекти в производството и неговото значение при ефективното разпределение на икономическите ресурси. Нека предположим, че фирма за производство на бои емитира замърсители в околната среда. За всяка единица произведена боя определен обем отпадъци се вливат в реката. Замърсяването на водата, извършвано в хода на производствения процес е във вреда на трети страни, които не купуват боя и представлява отрицателен външен ефект. При негативните външни ефекти, алтернативните разходи за използването на реката като приемник на вредни вещества не се включват в пределните разходи за производство на боята. Когато производството на боя, респ. изхвърлянето на отпадъците, достигне ниво, при което се поставят в опасност риболовът, плуването и другите алтернативни приложения на реката, загубата от риболов, почивка и пр., се превръща в част от разходите за това ниво на производството на боя. Тези разходи обаче не се отчитат като разходи на производителите.

В случая, когато поради безплатно изхвърляне на замърсители, разходите, свързани с използването на реката не намират отражение в цената на боята, консуматорите на боя биха купували от нея повече, отколкото ако заплащаха онова, което реално струва на обществото нейното производство. Следователно, в основата на цената са индивидуалните разходи, но за ефективното разпределение на ресурсите много по-голямо значение имат пълните социални (обществени) разходи от икономическата дейност. Социалните разходи представляват сума от разходите на фирмата за производство на боята плюс разходите за ограничаване последствията от замърсяването от страна на потърпевшите (които са външните разходи). Т.е. социалните разходи са сума от частните и външни разходи, свързани с производството или консумацията на определен продукт.

Така отрицателните външни ефекти могат да бъдат причина за неефективното разпределение на ресурсите, защото водят до неотчитане в единичната калкулация на предизвиканите от тях социални пределни разходи и с това обуславят снижаване на общото благосъстояние. Влиянието на външните ефекти върху разпределението на ресурсите може да бъде илюстрирано графично.

Пазарно равновесие и постигане на ефективност при отрицателни външни ефекти



Фигурата представя ситуация, при която съществува разминаване между частните и социалните разходи за производство на дадена стока, генериращо замърсяване на околната среда в контекста на свършено конкурентен пазар. Кривата D представя търсенето на бои и ползите, които те носят на техните потребители (MPB). Кривата S1 представя предлагането и пределните частни разходи за производство на боите (MPC). Кривата S2 характеризира равнище на предлагане, при което са отчетени и външните пределни разходи за производство на боите – $MPC + MEC$.

При равнище на предлагане, представено графично чрез кривата на предлагането S1, производителите пренасят част от своите разходи върху странични партньори и фактическият обем на производството Q1 не отчита всички производствени разходи. Ако всички разходи се вземат под внимание, предлагането ще се изрази чрез кривата S2, която отчита действителния обем на пределните обществени разходи и оптималният обем на производството е Q2, при равнище на цената $P1 + t$.

Замърсявайки околната среда, производителят има по-малки производствени разходи, което е причина за нарастване на предлагането. Както показва графиката, производството ще се разшири извън границите на ефективния обем Q2 до Q1 и ресурсите ще се насочат в свръхколичество към замърсяващата стока. Едно от решенията на проблема, основано на използването на ценовите механизми, е въвеждането на определен данък t , който чрез увеличаване на разходите премества кривата на предлагането на замърсяващата фирма от S1 към S2.

Представеният графично анализ на замърсяването на околната среда подсказва някои от възможностите и ограниченията за постигане на политически решения в анализираната област. Както е показано чрез фигурата, при безплатно използване на околната среда, цената, заплащана от потребителите е прекалено ниска, което е основа за повишаване на потреблението. Ако това положение бъде коригирано, например чрез прилагане на подходящ данък, чието заплащане стимулира максимизиращия пе-

чалбата замърсител да интернализира замърсяващия външен ефект и редуцира своето производство до социално приемливо равнище, резултатът ще е и по-висока цена.

В случаи на положителни външни ефекти разположението на ресурсите също може да бъде неефективно. Ако икономическите агенти не получават цялата облага от своята дейност (в случаите на създаване на положителен външен ефект), те ще се ангажират прекалено малко с нея. Например фирма, която извършва замърсяване на околната среда би могла да намали отрицателните последици от своята дейност, като изразходва ресурси за това и създаде значима обществена полза. На практика отсъства онзи частен стимул, който би могъл да насочи фирмата към изразходването на тези средства.

Развитието на образованието е типичен пример за икономическо благо, чието предоставяне е свързано с положителни външни ефекти. Получаването на добро образование е дейност, която създава изгоди не само за отделния икономически агент, но и за обществото като цяло. В процеса на приемане на индивидуалните решения относно получаването на образование, отделният индивид, движен от рационални мотиви, съотнася разходите и ползите, които би получил той самия от придобиването на добро образование, но не се замисля за обществените ползи. В този случай пределните обществени ползи (MSB) са по-големи от пределните частни ползи (MPB), като разликата е величината на пределните външни ползи (MEB). Равновесието, което е ефективно за обществото като цяло би се формирало на основата на пресичането на кривите на пределните обществени ползи и пределните обществени разходи. Търсеното количество от съответния продукт е по-малко в сравнение с количеството, което би се търсило при вземане предвид външните ползи. Така при наличие на положителни външни ефекти икономическите блага се продават и купуват в количество, което е по-малко от ефективното, или резултатът е недостатъчно производство на продукти с положителни външни ефекти.

Ефективното равнище на производството би могло да се постигне от политики, които предоставят субсидии на икономическите агенти, с цел стимулиране на търсенето или предлагането и компенсиране на създаваните външни ползи.

3. Причини за съществуването на външните ефекти

Р. Коуз доказва, че съществуването на външни въздействия се дължи на неустановените права върху конкурентното използване на ресурсите. В случая с изхвърлянето на промишлени замърсители в реката, проблемът се състои в това, че правата на собственост върху нейното използване не са ясно дефинирани. Правата на собственост са правата да се контролира използването на определени ресурси и да се разпределят възникващите от това вложения и изгоди. Ресурсите ѝ са третираны като свободни блага, обект за усвояване и експлоатация, при неограничен достъп до тях, водещ до прекомерната им употреба и деградация. Основният проблем се състои в това, че третирана като свободно благо, реката, както и изобщо околната среда, служи като приемателна среда за вредни вещества при нулево или незначително заплащане. Липсата на положителна цена прави невъзможно нейното регулиране от пазара.

В условията на свободно-конкурентен пазар, природните богатства като реки, въздушно пространство, ландшафт и пр. не могат да бъдат ограничени в рамките на част-

ната собственост и никой икономически агент не може да бъде изключен от тяхното потребление, дори и в случаите, когато е неплатежоспособен. Поради тази причина, въпреки, че увеличената конкурентна консумация е трансформирала свободния ресурс "околна среда" в оскъден, на практика той не се третира като такъв и не получава пазарна цена. Домакинствата и фирмите са в състояние да извличат природни ресурси и/или да замърсяват околната среда, без да са изправени пред реално съществуващи разходи под формата на цени или други ограничения. Разходите от вредящите на околната среда дейности изчезват от пазара и се проявяват като външни ефекти, а цените на продукцията се формират на основата на пределните частни разходи, поемани от производителите. Погрешните ценови сигнали довеждат до неправилно разпределение на икономическите ресурси. Решението на един алокационен проблем може да бъде намерено в премахването на разминаването между индивидуалните и обществени разходи и намирането на такова институционално регулиране, означаващо промяна на рамковите условия на системата на пазарното стопанство, което предоставя на всички икономически единици причинените от тях разходи.

В случаите, при които конкурентните пазари не могат да решат проблема с ефективното разпределение на ресурсите, са необходими други решения, свързани с интернализацията на външните ефекти.

4. Подходи за интернализиране на външните ефекти

Когато възникващите в процеса на пазарната размяна на благата пределни частни разходи са регулирани така, че да отразят действителните пределни обществени разходи от икономическия избор, е налице интернализация на външните ефекти. Тя се състои в прибавяне на външните пределни разходи към пределните частни разходи. В резултат на това, цената на стоките или услугите, създаващи външни ефекти, се повишава, обуславяйки понижение в търсеното количество. Инструментите за интернализация на външните ефекти са предмет на непрекъсната дискусия.

Някои автори смятат, че липсата на пазарни стимули за отчитане на социалните последици и обществените разходи от отрицателните външни ефекти автоматично изисква правителствена намеса, с аргумента, че трябва да се действа от името на обществото. В последно време все повече икономисти с различни възгледи достигат до извода, че самият факт на провал на пазарния механизъм още не е основание за правителствена намеса в неговото функциониране, защото разглеждайки несъвършенствата на пазара, не трябва да забравяме възможността за несъвършенство на правителството.

Така дискусията се пренася върху въпроса за степента, в която правителството може да допринесе за повишаване ефективността на пазарите, коригирайки техните несъвършенства.

4.1. Частни решения на проблемите с външните ефекти

Независимо от тенденцията към неефективност, предизвикана от външните ефекти, решението на проблема не винаги се крие в правителствените действия. При определени обстоятелства могат да се развият частни решения, посредством които част-

ния сектор да се справи с проблема за външните ефекти. Как могат външните ефекти да се контролират частно?

Един от начините за решаване на проблема с външните ефекти е чрез обществените санкции и моралния кодекс, чрез постоянното напомняне на общочовешките ценности. Илюстрация на подобен механизъм е правилото да не се причинява на околните това, което човек не желае да бъде причинено на него самия. Много от отрицателните външни ефекти могат да бъдат избегнати чрез тези социални санкции в по-малките общности – например на равнище семейство, където с възпитанието на децата родителите се опитват да не породят негативни външни ефекти за околните, а само положителни такива. Този начин за справяне с проблема за външните ефекти е успешен в много по-малка степен по отношение на проблемите, възникващи на по-високите равнища и обществото като цяло.

Интернализацията на външните ефекти е възможна чрез изграждане на икономически единици от мащаб, който позволява последствията да станат вътрешни за съответната единица. Ако се върнем отново към примера с ябълковата градина и пчелите, положителните ефекти за двете страни могат да се интернализират при величина на дейностите, свързани с овощарството, която позволява собственикът на градината да се превърне също и в пчелар.

Понякога проблемите с външните ефекти се решават чрез частни действия, основани на благотворителност. Така например училищата или университетите получават дарения от корпорации, фондации или частни лица и поради това, че образователната им дейност създава положителен ефект за обществото.

Решения на проблема с външните ефекти могат да възникнат и на основата на функционирането на частните пазари, като се разчита на личния интерес на въвлечените страни, както и в процеса на преговаряне между засегнатите от външните ефекти в условията на определянето и прилагането на правата на собственост. Подходите към външните ефекти, основани на действието на свободния пазар, са свързани с името на Р. Коуз и Чикагската школа.

4.2. Теорема на Коуз

През 1960 г. Роналд Коуз предлага решение на проблема с външните ефекти на базата на обединяване и приемане на споразумение между засегнатите страни, съдържащо се в теоремата, наречена на негово име. Ако се върнем отново към случаите на отрицателни ефекти от замърсяване на околната среда, можем да изясним вижданията на Р. Коуз на основата на преодоляването на тези отрицателни въздействия. Теоремата на Коуз предлага решение на проблема с външните ефекти чрез ясно дефиниране и фиксиране правата на собственост и намаляване на замърсяването на околната среда по пътя на преговорите. Чрез своята политика по околната среда държавата е в състояние да въведе административни мерки, които да осигурят опазването ѝ, но също може да създаде условия, при които общественото благо "околна среда" се преобразува в частно, с позитивна цена, чрез подходящо предаване и осигуряване правата на собственост над него. По този начин по-нататък пазарната неперфектност ще се преодолее сама по себе си.

Разходите за фиксиране правата на собственост, свързани с определяне на собствеността и предоставянето на правата им или още разходите за създаване на пазарни

условия, са известни като транзакционни разходи (transaction costs). Теоремата на Коуз се формулира при условие, че транзакционните разходи са равни на нула. Тя твърди, че при отсъствие, или много ниски транзакционни разходи, външните ефекти могат да се интернализират чрез правителствена намеса, която определя правата на използване на ресурсите и окуражава пазарни сделки с тези права.

Така например, оказвайки се частна собственост, природните ресурси могат да бъдат предмет на покупко-продажба в условията на конкуренция, което създава предпоставките за ефективно функциониране на пазара по отношение на околната среда. Потреблението на нейните ресурси получава позитивна цена, превръща се във фактор при вземането на икономическите решения, стимулирайки икономията на ресурси и намаляването на замърсяването.

В действителност, малко проблеми на екологичното замърсяване могат да бъдат решени по този начин. Това се дължи на обстоятелството, че транзакционните разходи не могат да бъдат пренебрегнати. Те са ниски, или нулеви само в случай, когато външният ефект от икономическата дейност включва малък брой фактори (засегнати страни). Но едни децентрализирани преговори, свързани с преодоляване на замърсяването на националната или глобална околна среда, ще изискват твърде високи разходи.

Защо частните решения не винаги работят? Независимо от логиката на теоремата на Коуз, частните икономически агенти не могат винаги да постигнат решение на проблемите, свързани с външните ефекти. Има някои случаи, при които частните решения не работят, при което се изисква намеса на държавата.

- Първо, постигането на ефективно доброволно договаряне е трудно когато броят на заинтересованите страни е голям, което оскъпява координацията. Когато броят на участващите в сделката е малък, те лесно могат да достигнат до договореност относно компенсациите, или необходимия размер на производството, пораждащо външни ефекти.
- Второ, държавната намеса е свързана с разходите по сделката. Когато разходите, свързани с договарянето между отделните засегнати лица, с цел постигане на доброволно интернализиране на външните разходи, са високи, държавата е онзи механизъм, който може да намали загубата на благосъстояние поради наличието на външни ефекти.
- Трето, съществуването на проблема с “гратисчията”, или наличието на субекти, които в условията на голям брой участващи в преговорите могат да прикрият своите предпочитания. Много от външните ефекти са свързани с предлагане на обществени блага, като например чист въздух, при което съществува възможност някоя от засегнатите страни да се възползва от усилията на другите, в процеса на постигане на договарянето, без да може да бъде изключена от ползването на общественото благо, постигнато благодарение на усилията на другите.

Независимо от посочените по-горе проблеми, вземането предвид теоремата на Коуз, позволява прилагане на диференциран подход към проблемите за ограничаване или изключване на външните ефекти. В някои случаи (при малък брой засегнати страни) са подходящи децентрализирани подходи, а в други е необходима държавна намеса за регулиране на външните ефекти.

4.3. Държавна намеса за ограничаване на външните ефекти

В условията на външни ефекти, неефективността в разпределението на ресурсите предполага две основни стратегии на държавната намеса:

- командно-контролни политики, основани на пряко регулиране поведението на стопанските субекти (регулативен подход); и
- политики на икономическо стимулиране на стопанските субекти към решаване на проблемите на основата на индивидуалните решения (пазарен подход).

Регулативният подход е широко използван като един от начините държавата да реагира на външните ефекти. В някои случаи тя се опитва да регулира дейността, пораждаща външни ефекти, главно в случаите на отрицателни такива. По този начин се налагат стандарти за емисиите на вредните газове от автомобилите и регулативни мерки против замърсяването на въздуха и водите от фирмите. В отговор на външните ефекти чрез мерките на командно-контролната политика или се изисква, или се забранява определено поведение.

Теоретичният анализ препоръчва подобряване на неефективното разпределение на ресурсите, причинено от външните ефекти, чрез приложението на данъци и субсидии за коригиране на социалните разходи, които не са включени при вземането на частните решения. Практическото решение на проблема е предложено за първи път от А. Пигу, професор в Университета в Кеймбридж. В “Икономикс на благосъстоянието” (1920) той обръща внимание върху съществуването на външните ефекти и тяхното значение за икономическото благосъстояние, предлагайки инструмент за отстраняването им, наречен в последствие на негово име – данък на Пигу.

Данъкът на Пигу облага производството на икономическите блага, характеризирани се с отрицателни външни ефекти, изравнявайки пределните частни с пределните обществени разходи. При безплатно използване на околната среда, фирмите ще произведат по-голямо и социално излишно количество от замърсяващата стока. Това положение може да бъде коригирано чрез налагането на подходящ данък, чието заплащане стимулира максимизиращия печалбата замърсител да редуцира своето производство до социално приемливо равнище и да интернализира замърсяващия външен ефект. Данъкът на Пигу е известен и като данък върху замърсяването. Той се определя количествено въз основа на оценката за оказаната вреда. Оптималният данък на Пигу е равен на пределните външни разходи.

Необходимо е да отбележим, че контролът над замърсяването на околната среда само чрез облагане или регулиране на произведеното количество в редица случаи може да се окаже недостатъчно ефективен. Когато производственият процес предполага възможност за замяна на неекологични вложения с екологични такива, директното облагане на замърсяващите емисии би било по-ефективно. Облагането на производството не може напълно да реши проблемите, породени от съществуването на външните ефекти още и поради това, че практически е много трудно пределните разходи да бъдат изчислени.

На производителите или потребителите на икономически блага, характеризирани се с положителни външни ефекти могат да бъдат предоставени субсидии, като средство за доближаване на пределните частни с пределните обществени ползи. Предоставената субсидия, равна на пределните външни ползи, би повишила търсенето или предлагането на блага с положителни външни ефекти. Данъците и субсидиите, прила-

гани за коригиране на външните ефекти стимулират участниците в размяната да вземат предвид пълните обществени разходи или ползи от своята дейност.

Чрез методите на субсидирането и данъчното облагане проблемите, възникващи от съществуването на външните ефекти, не могат да бъдат решени напълно. Една от причините за това са трудностите, които възникват в процеса на практическото определяне на външните разходи и ползи.

Като една алтернатива на използването на данък на Пигу за интернализиране на външен ефект държавата може да създаде програми за продажба на временни разрешения за причиняване на външни ефекти. В съвременни условия такива програми се реализират в областта на създаване на пазари на права за замърсяване. Последните са считани за ефективни средства за контрол над замърсяването на околната среда и ефективни икономически инструменти на екологичната политика.

Разглежданият подход дава възможност да се определят и поддържат определени нива на общо замърсяване. Всяка фирма-замърсител получава разрешение за отделянето на определен обем вредни вещества. Разрешенията са продаваеми, като общият обем на всички разрешени количества е равен на допустимия обем на замърсяване в съответния район. Фирмите, които са в състояние да поддържат ниво на замърсяване под определеното им равнище, могат да продават, или да отдават под наем на други фирми разликата до максимално разрешения обем. Подобна система снижава общите разходи за редуция на емисиите на вредни вещества. Причината за това е, че разходите за снижаване на замърсяването обикновено варират в зависимост от емисионните източници, поради което фирми с относително по-ниски пределни разходи за редуция на замърсяването ще съкращават замърсяването си повече от останалите, а фирми с относително по-високи пределни разходи за редуция на замърсяването ще закупуват повече разрешителни. Така, при наличието на достатъчен брой фирми и разрешителни, цената на разрешенията за замърсяване е равна на пределните разходи за намаляване на замърсяването.

По такъв начин, чрез използване на пазарните подходи и въвеждане на ресурсите на околната среда в сферата на регулиране на пазарния механизъм, прилаганата от държавата екологична политика може да реши проблема за даване на цена на изгодите, които се извличат от тяхното използване, както и за вземане под внимание на външните разходи от страна на фирмите и индивидите. Ако предприятията и домакинствата бъдат принудени да държат сметка за вредата от своята дейност, равнището на натоварване на околната среда ще се намали, защото замърсяващите продукти ще се оскъпят и тяхното търсене ще се редуцира, а производителите им ще бъдат стимулирани в търсенето на алтернативи.

VII. ПУБЛИЧНИ БЛАГА

Теорията за публичните блага е сърцевина на икономиката на публичния сектор. Тя разкрива съдържанието на неговата функция по разпределението на ресурсите. Изясняването на алокативната функция изисква по-пълно изследване на публичните блага и външните ефекти. В предишната тема бяха разгледани външните ефекти, а тук ще се спрем на анализа на публичните блага.

1. Анализ на публичните блага

Основно изискване за ефективно действие на пазарите е наличието на права на собственост върху ресурсите и произведените с тях блага. Това позволява собственика на ресурсите и благата да се разпорежда с тях, т.е. да изключи другите от ползите, които те носят в процеса на потреблението им. За придобиване на права на собственост са необходими две условия:

Първо, ресурсите или благого да са делими, т.е. да могат да предлагат на парче (декар земя, пакет ориз, паричен заем в лева, човешко умение и т. н.) Това позволява в даден момент, собственика на ресурсите или благата да ги предложи на пазара за продажба по определена цена или да ги прехвърли на други лица. След акта на прехвърляне на собствеността, новия собственик придобива правото да се разпорежда с благого и да консумира съобразно своите предпочитания. Той съответно вече може да изключи другите индивиди от неговото потребление – това е принципът за изключване.

Второ, за производството на повечето блага в стопанството се правят разходи, което налага определянето на цена за тяхното придобиване. Едва след като заплати цената, едно лице придобива права на собственост върху благого, което му позволява да се разпорежда с него. Аналогични са условията и за следващия и всички останали потребители. Те на практика се намират в конкурентни отношения за покупката на благого и придобиване на права на собственост върху него. Това е принципът за конкурентност, което може да се придобие само ако субекта заплати неговата пазарна цена.

Принципите за изключването и конкурентност са типични за частните блага в пазарното стопанство. Тяхната консумация е възможна след покупко-продажбата на пазара по определени цени. Тогава купувача на благого придобива изключително право да се разпорежда с него. Всички останали са изключени от потреблението на благого. Това поражда стимули за ефективност: всеки се стреми да работи повече, да спечели повече доходи, да придобие предпочитаните блага и да постигне по-високо благосъстояние. частното благо е изцяло делимо и конкурентно между индивидите.

По различен е обаче въпроса с чистите публични блага, като отбраната на страната. Нито един гражданин на страната не се лишава от правото да бъде защитен в случай на войни. Тук публичното благо е неделимо в процеса на неговото колективно потребление и принципа за изключването е неприложим.

Публичните блага се отличават със своята неконкурентност - потреблението на дадено публично благо от едно лице не намалява индивидуалните ползи на другите. Например, преминаването на даден мост от един индивид не пречи на другите инди-

види да го използват. За тях не възникват допълнителни, пределни разходи за преминаване през моста, т.е. пределния разход за консумирането на благото е нула. Според правилото за образуване на цените (цена равна на пределните разходи) е логично цената за ползване на благото да бъде нула. Тогава обаче няма да има печалба за производителя, поради което той не би инвестирал в тази дейност. Липсата на частна инициатива за създаване на благата, които се потребяват колективно и без изключване на потребителите, налага държавата да организира и финансира тяхното предлагане. Това носи ползи на всички членове на обществото, следователно повишава индивидуалното и общественото благосъстояние. Типичните характеристики на чистите публични блага са, че те са, първо, неделими в предлагането, защото се консумират се колективно от всички и второ, неконкурентни в потреблението, защото пределните разходи за тяхното създаване са нулеви, поради което не се заплаща цена за тяхното потребление.

Публичните блага могат да бъдат разглеждани като вид положителен външен ефект; веднъж създадени, никой не бива или не може да бъде изключен да получава ползите от тяхното потребление. Наличието на позитивен външен ефект означава, че публичните блага не могат ефективно да се предлагат на конкурентните частни пазари, но могат да се предложат чрез един или друг процес на колективни действия. В същото време, ако благото е произведено по последния начин, отделният индивид е в състояние да извлича полза от него и тъй като не може да бъде изключен от консумацията, той няма стимули да заплати за публичното благо и ще остави другите да плащат за него. Този проблем е известен като проблема на “гратисчиата”, наричан в западната литература проблем на “свободния ездач” (free-rider problem). “Гратисчиите” са индивиди, които се опитват да получат ползите от предоставянето на обществените блага без да заплащат за това. Поради характерните свойства на публичните блага и съществуването на проблема с “гратисчиата”, този вид блага не биха се предлагали изобщо, или не биха се предлагали в достатъчни количества. Това е причината те да се предлагат от държавата, или от частния сектор, при създаване на определени стимули от страна на държавата.

Съществува една голяма група блага, които комбинират двата принципа за изключването и конкурентността в потреблението. Възможни са следните две комбинации:

- А) неделими в предлагането, но конкурентни в потреблението;
- Б) технически делими в предлагането, но неконкурентни в потреблението

делими	неделими
1. Частни блага: делими и конкурентни в потреблението, което определя частния характер на тяхната консумация Пример: хляб, пералня, апартамент	3. Смесени блага I: колективно потребявани блага, ставащи обект на задръстване в процеса на потреблението Пример: общински ливади
4. Смесени блага II: частно потребявани блага с капацитет в предлагането, което може да доведе до задръстване Пример: мост, тунел, клубни блага	2. Публични блага: колективно потребявани блага, които са достъпни за всички членове на обществото Пример: национална отбрана

Благата, които попадат в тези две групи се приемат за смесени или квазипублични блага, защото притежават елементи както на частните, така и на публичните блага.

Към първата група се числи общинската ливада. Тя е неделимо благо, защото всички пастири имат достъп до нейното потребление, т.е. нито един пастир не може да бъде лишен от правото да пасе своите стада. Ливадата обаче е и конкурентно благо, защото прекаленото и нерегламентирано потребление от едни пастири може да намали ползите за другите пастири в селото.

2. Типология на благата

В общ смисъл благата могат да се определят като всички неща, можещи да удовлетворят някакви потребности на хората. Благата се класифицират на:

- веществени и невеществени – блага вещи и блага - услуги
- дълготрайни и за еднократно задоволяване на потребност
- унищожими и неунисщожими (земята)
- преки (задоволяват непосредствена потребност) и косвени блага (производствени блага)
- природни (дадени непосредствено от природата) и икономически (които хората създават в процеса на производството) и т. н.

От гледна точка на икономиката на публичния сектор, от друга страна, както видяхме, могат да се изведат няколко типа блага с различни характеристики:

1. Частни блага: конкурентни и изключващи се в процеса на потреблението.

- произвеждат се от частни фирми, а понякога от държавни или общински фирми;
- всяко следващо благо изисква допълнителни ресурси т.е. $MC > 0$
- потребителите заплащат цена за консумацията на блага: $P=MC$ или $P>MC$;
- потребителския избор определя търсенето и предлагането на пазара;
- производството на благата се финансира с приходите от продажбите.
- производителите извличат печалба.

Примери: всички блага, които придобиваме срещу заплащане на тяхната цена.

2. Чисти публични блага: неконкурентни и неизключващи се (неделими) в потреблението:

- потребяват се колективно, което ги прави достъпни за всеки член на обществото;
- публичния избор определя равнището на търсенето;
- пределния разход за предлагане на блага е нулев, т.е. $MC=0$. По тази причина не се определя цена за тяхното потребление.
- общите разходи за създаване на благата се финансира с приходи от общото данъчно облагане.;
- за някои блага е технически възможно изключването(делими са), когато е налице свърхтърсене се налага ограничаване на потреблението.
- Частните фирми нямат интерес към публичните блага(не могат да ги продават и извличат печалба), което налага държавата да финансира и организира тяхното създаване. Тя обаче може да финансира частните фирми за тяхното предлагане.

Примери: ефективната държава, националната отбрана, полицейска защита, бърза медицинска помощ, пътна мрежа, национални и градски паркове, пожарната система, уличното осветление, национален TV и радио сигнал, прогноза за времето;.

3. Смесени блага: неделими (потребяват се колективно), но конкурентни в процеса на потреблението:

- обществена или групова собственост върху ресурси и блага, което осигурява достъп на всички членове да тяхното използване;
- конкурентността в потреблението води до интензивно използване, което намалява ползи с течение на времето;
- търсенето се определя от предпочитанията на индивидите(потребителски избор), а предлагането от възможностите на самия ресурс или благо;
- пределните разходи за предлагане на благото са нула, затова не се налага цена за неговото потребление. Достъпността в потреблението обаче може да доведе до свръхпотребление и съответно влошаване на качеството на предлагане на благото По тази причина е необходим режим на тяхното потребление;
- поддържането се финансира с бюджетни средства, а неговото потребление - с потребителски такси;
- предлагането и поддържането на благото може да се организира от държавни или частни фирми.

Примери: общински ливади, горски паркове и планински пътеки, минерални извори, публични водоеми, плажни ивици и др.

4. Смесени блага: делими в потреблението(позволява изключване), неконкурентни до капацитета на предлагане.

- търсенето се определя от лични и групови предпочитания;
- всеки потребител извлича ползи до капацитета на предлагане на благото, но след него се проявява ефекта “задръстване”, т.е. ползите от потреблението намаляват;
- пределните социални разходи до размера на капацитета са нула ($MSC=0$), но след него са по-големи от нула ($MSC>0$). Тази особеност налага различни модели за финансиране на разходите по предлагането.
- до капацитета на предлагане е възможно бюджетно финансиране или потребителска такса за покриване на разходите. След капацитета, т.е. в условия на задръстване, е възможно въвеждането на по-висока потребителска такса.

Примери: магистрали, първокласни пътища, обществени паркинги, мостове, тунели, клубни блага (спортни клубове), частни училища, кабелни телевизии и др.

5. Национални и местни публични блага, потреблението на които е пространствено (териториално) ограничено. Национално благо е средното образование, което трябва да се осигури както на гражданите на София, така и на Силистра. Предлагането на местните публични блага е локализирано в рамките на определени територии.

Примери:

- национално публично благо, което се консумира без териториални ограничения-отбраната на страната;
- национално публично благо, което се консумира в териториална общност - бързата медицинска помощ;

- местно смесено благо-събирането на сметта и чистота на селището, улично осветление и градски паркове.

6. Достойни и недостойни блага. По своята природа това са частни блага, но обществото си изгражда етични ценности и норми за тяхното потребление. Благата, които носят ползи на самите индивиди и гражданите като цяло се приемат за достойни блага. Примери: средното образование, масовия спорт, туризма, културни дейности. Благата, потреблението на които е свързано с рискове, унижения и неосъзнати вреди за индивида се разглеждат като недостойни. В обществените възприятия такова благо е консумацията на наркотици, проституцията, хазарта, алкохолизма.

7. Ефективната държава като чисто публично благо - тя е институция, която налага правилата за организиране на обществения живот в дадена страна и е едно от най-важните публични блага, защото всички граждани, без изключение, потребяват ползите от добрата, ефективна и отговорна държава. Ако държавата(правителството) успее да задържи, дори да намали бюджетните разходи и данъчното бреме, а в същото време да увеличи услугите, които предлага на членовете на обществото е налице повишаване на нейната ефективност като институция. Създаването на ефективна държава е процес свързан с фактора време. Резултатите от реформите за повишена ефективност в отделни сектори и стопанството като цяло се проявяват след няколко години.

3. Осигуряване на публични блага

Поради характерната за публичното благо невъзможност за изключване от потреблението, не можем да лишим някого от правото да го консумира. Когато потребителят не заплаща разходите за предлагането, възникват проблеми с неговото предлагане в частния сектор, които следва да се решат на основата на публичната намеса. Как държавата определя вида и количеството на публичните блага, които осигурява на гражданите си? Теоретично основния принцип е, че ефективното използване на ресурсите в процеса на предлагане на публични блага изисква ползата от потреблението на дадено благо (сумата от цените, които са готови да платят всички потребители за консумацията му) да е равна на пределните разходи за предоставянето на търсеното количество от него. Същевременно, доколкото потенциалният потребител не купува благо, а го получава безплатно, той няма стимул да разкрие действителната ценност, която то има за него. Следователно, прилагането на пазарния подход към публичните блага поражда сериозен проблем: действителните предпочитания към тях не могат да се разкрият. Отделянето на ресурсите за предлагането на обществените блага чрез пазарния процес става невъзможно. Възниква въпросът за механизма, чрез който би могло да се осигури производството им.

Теоретично е възможно да се приложи допитване до населението, което да разкрие какви суми ще бъдат склонни да заплатят потребителите за различните количества на произведените обществени блага, а декларираното търсене да бъде основа за определяне на данъчното плащане за тези блага. Последното ще породви сериозен стимул към прикриване на истината. Проблемът се поражда от възможността за заемане на позицията на "гратисчията". Нека допуснем, че всички обявят готовност да поемат определени разходи за опазване на околната среда, например от 200 лв. годишно. Ако един отделен гражданин декларира, че той е готов да плати по-малка сума,

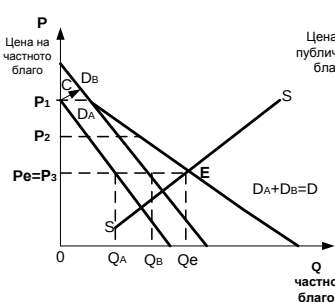
например 50 лв., от това околната среда не би загубила много. При положение обаче, че всички изберат неговото поведение, истинската оценка не би могла да се установи чрез подобен механизъм. На практика, решенията относно публичните блага се определят чрез политическия процес. Вина и количеството на производството се дефинира чрез механизма на публичния избор. По пътя на гласуването за определени разходни и данъчни програми се реализира определянето на вида и количеството на публичните блага и покриването на присъщите им разходи чрез плащането на данъци. Въпреки своите несъвършенства, политическият механизъм е най-добрата налична техника.

Едно решение на въпросите около публичните блага е създаване на механизми за тяхното преобразуване в частни (което означава обществените блага да изгубят основните си характеристики), след което потребностите се задоволяват въз основа на частното предоставяне.

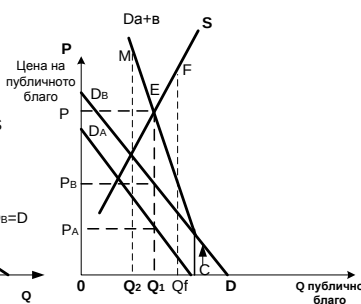
3.1. Анализ на оптималното предлагане на публични блага: частичен равновесен анализ.

Икономическата наука не се интересува само от ефективността на предлагане на дадено публично благо, а и от ефективността на цялата група от публични блага, които се употребяват от всички членове на обществото. Това е задача от по-сложен клас, за решаването на която се използва общия равновесен анализ. Той извежда общите предпоставки и условия за оптималното предлагане на сумата от всички публични блага. Общия анализ има практическо значение, защото разкритите зависимости за ефективност са ориентири в цялостното моделиране на данъчната и бюджетната политика на държавата относно предлагането на публичните блага и изпълнението на нейните функции. За да се определи и предложи оптималното количество от публично благо използваме частичния равновесен анализ. При него се разкриват зависимостите между две променливи величини, т.е. между данъчната цена на благо и количеството на търсене, за да се определи равновесния обем на предлагането.

Фиг.3.2. Моделиране на пазарното равновесие на частно благо



Фиг.3.3. Моделиране на оптималното предлагане на чисто публично благо



Различията в моделите на частичното равновесие за частното и публичното благо произтичат от техните специфични характеристики. При анализа на частното благо, всеки индивид приема цената като дадена и дефинира търсене съобразно своите предпочитания за консумация и възможности за плащане. При анализа на публичното благо, всеки индивид приема количеството като дадено и дефинира търсене съобразно своята готовност за плащане, т.е. посредством въведеното вече понятие „данъчна цена“. При наличието на различие между готовността на заплащане и предлаганото

количество от благо то възникват интереси и решения за по-ограничено или по-голямо предлагане на благо то, т.е. движение към равенството между общата готовност за плащане и предлаганото количество от публичното благо на пазара. Равновесието при частни блага се достига, когато равновесната цена изравнява общото количество, което се търси и предлага на пазара. При публичните блага е налице равновесие, когато общата готовност за плащане на двама или повече индивида за определено количество от благо то се изравни с цената, по която производителя е готов да го предложи за консумация на всички граждани.

Пречка за ефективното предлагане на публичните блага са потребителите, които търсят различни начини, за да прикрият и представят в неверен, изопачен вид своите предпочитания към публичните блага с цел да платят по-ниска индивидуална цена (данък) за тяхното потребление или въобще да не платят. Това са така наречените гратисчии, т.е. лица, които консумират публични блага без да заплащат данъчна цена за тях. Дори монополистът да фиксира цена на благо то, равна на пределните разходи, наличието на гратисчии в потреблението, ще намали размера на пределните приходи. Тогава се стига до неефективно предлагане на благо то, защото гратисчиите намаляват сумата на данъчните платежи, съответно сумата на пределните приходи от тях и размера на предлагане на публичното благо. За да се ограничи негативния резултат от поведение на големи групи към потреблението на публичните блага, е необходимо принудително налагане на кооперативно решение от държавни институции. Този непазарен подход ще повиши ефективността в разпределението на ресурсите, което би донесло ползи на всички индивиди. Следователно, въвеждането на институцията “правителство”, която да наложи кооперативно решение, би довело до процеса на подобрение по Парето.

3.2. Анализ на оптималното предлагане на публични блага. Общ равновесен анализ-модел на Самуелсън; Нормативен модел на Виксел – Линдаал.

Частичният равновесен анализ разкрива оптимално предлагане на едно публично благо в обществото от двама индивида. Общият равновесен анализ е със значително по-широк предмет: той включва предлагането на всички частни и публични блага и съответно тяхното потребление от много индивиди. Как при тази напълно реална среда могат да се постигнат условията за оптималността на Парето? Отговорът на този въпрос служи като отправна точка за моделирането на данъчната и бюджетната политика на държавата. За неговото изясняване се използва модел, който е разработен от икономиста П. Самуелсън във фундаменталната му статия относно публичните блага. Моделът се базира на следните предпоставки:

- съществуват две блага за крайно потребление: частно благо X и публично благо G.
- производствените възможности на икономиката за тяхното производство са дадени.
- налице са двама индивида с дадени предпочитания към потреблението на двете блага.

Задачата, която си е поставил Самуелсън в модела, е да се определят условията за оптимално по Парето разпределение на ресурсите в общество, предлагащи частни и публични блага. Това означава да се намери комбинацията от относителните

цени на двете блага X и G и количествата на тяхното производство, което оптимизира разпределението на ресурсите и максимизира полезността в потреблението на индивидите, т.е. достига оптималността на Парето.

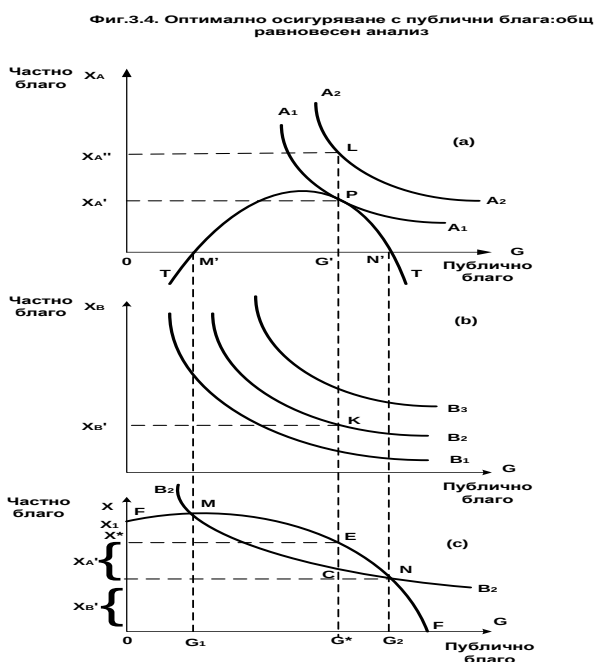
Оптималното по Парето предлагане на публичните блага изисква множество от индивидуални цени, чието сумиране по всички потребители дава пределните разходи за тяхното производство. Това е същия резултат, до който се стига и при частичния равновесен анализ. В един по-опростен план, заключението в модела на Самуелсън е, че общото равновесие между търсенето и предлагането на публичните блага се достига, когато индивидите заплащат данъци, сумата от които се равнява на пределните разходи за създаване на публичните блага.

Моделът на Самуелсън за оптималното предлагане на чисто публично благо представлява общ равновесен модел. Чрез него се разкрива логическата съвместимост на съществуването и стабилността на комбинация от равновесни цени за частните и публичните блага. В него се предполага съществуването на някакъв централизиран планиращ орган, който знае данъчните цени, които всеки индивид е готов да плати за публичното благо. Чрез тяхната сума се определят пределните разходи, които обществото може да задели за производство на определени количества от публичните блага. За да разпредели благосъстоянието между индивидите, планиращия орган се нуждае също така от индивидуалните функции на полезността: кой колко публични блага търси и каква цена е готов да заплати за тях. Тези допускания са много хипотетични: нито един орган не е в състояние да осигури горната информация. Без нея обаче не може да се постигне оптималността на Парето. Ако приемем, че информационния проблем е решим, възниква следващ, още по-труден проблем: липсата на гаранции, че всеки индивид коректно ще разкрие своите предпочитания относно публичните блага. Нещо повече, те имат интерес да ги прикриват. Тогава планиращия орган няма да може да определи ефективни индивидуализирани цени за потреблението на всеки един индивид, което би довело до неефективно по Парето разпределение на ресурсите още в зародиша на процеса. Прикриването на предпочитанията и действията на гратисчиите генетично залагат неефективност в публичния сектор на икономиката. По тази причина се търсят различни решения, с които да се принудят индивидите да разкрият своите истински предпочитания, както и да ограничат и елиминират действията на гратисчиите

Моделът на Самуелсън е неокласическо обобщение на по-ранните опити да се намери решение на въпроса за оптималното предлагане на публичните блага. По-ранните модели на Виксел и Линдаал се основават на подхода за доброволната размяна: публични блага срещу данъчното заплащане съобразно ползата от тяхното потребление. Ето защо те са много по-близко до реалния процес на взимане на решение в демократичните държави.

Моделите на Виксел на Линдал са нормативни. Те разкриват принципите и правилата за вземане на решения, които демократичните общества трябва да приложат, когато определят равнището на предлагане на публичните блага и разпределението на данъчното бреме между индивидите. За да се преодолее неопределеността и неефективността в предлагането на публичните блага, които произтичат от монополните действия на единия от двамата индивида, Линдал и Вискел предлагат тяхната сила, т.е. на стоящите зад тях партии, да се изравни. Тук в действие влиза тръжника, който

започва да сближава данъчните цени, които двамата индивида са готови да платят, за да потребяват определено количество от публичното благо. Този процес на “напипване” на равновесието продължава до достигането на данъчната цена. При нея е налице количеството публично благо, което като равнище на предлагане и потребление удовлетворява и двамата индивида. По тази причина комбинацията се нарича равновесие по Линдал. То представлява още и равновесие по Неш, при което се оптимизира резултата за участващите в играта субекти, а именно - всеки индивид или група от индивиди ще влоши своето положение при избор на някоя друга комбинация. Следователно той би блокирал тяхната реализация, като неизгодни за него. С други думи равновесието по Линдал е резултат, който е оптимален по Парето. Дали обаче то е социално справедливо?

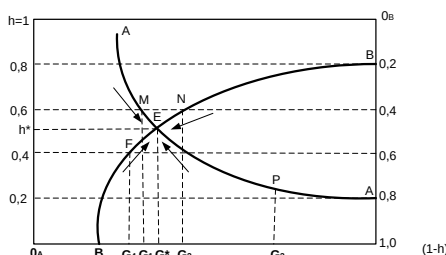


В търсене на отговор на този въпрос, Линдал и Виксел предлагат два етапа в бюджетния процес. По време на първия се адаптира разпределението на благосъстоянието между членовете на обществото съгласно приетия в обществото принцип на социална справедливост. По време на втория етап се определят обществените разходи и данъците. За това се използва принципа на единодушието, според който едно решение се счита за взето, ако за него са гласували 100% от индивидите. Всеки индивид има право на вето, ако прецени, че решението влошава неговото положение.

Моделът на Линдал-Виксел се опитва да представи в една реалистична светлина процеса на вземане на бюджетни решения. Той обаче се базира на предпоставки, които създават проблеми в подготовката и приемането на бюджета. Процесът на доброволна размяна между двете партии се основава на принципа за данъчно облагане според ползата, т.е. всеки индивид да се облага пропорционално на пределната полза, която получава от потреблението на публичното благо. Този принцип е справедлив само тогава, когато първоначалното разпределение на дохода е било справедливо. Това е валидно и за двуетапния процес на бюджетиране по модела на Виксел. По нататък се приема, че индивидите разкриват прецизно предпочитанията си. Това е

предпоставка, която се изкривява в реалността. Принципът за единодушно вземане на решения е труден и скъп за реализиране.

Фиг.3.7. Модел на Линдаал за оптималното предлагане на публични блага

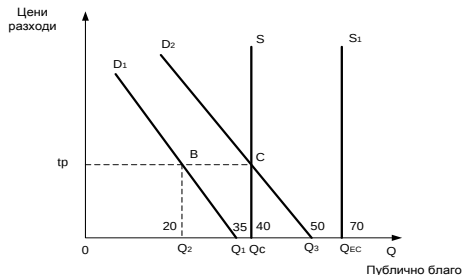


3.3. Оптимално предлагане на неконкурентни и делими публични блага.

Съществува една група публични блага, които са неконкурентни, но делими в предлагането. Примери за такива блага са градски паркове, публични паркинги, градски улици, републикански пътища, плажни ивици, привлекателни места за отдих и други подобни. За всички тях е характерно наличието на капацитет в предлагането, което поражда следните особености в потреблението:

- А) до капацитета пределния разход е нула, а потребителите извличат максимална пределна полза.
- Б) след капацитета се появява задръстващ ефект (свръхпотребление), което поражда пределен разход и намалява пределната полза от потреблението.
- В) делимостта в предлагането на благото позволява изключване на определени индивиди от потреблението по определени критерии.

3.8. Предлагане на публични блага с капацитет в предлагането



Допускаме, че за 2008 г. 35 души са паркирали колите си в обществения паркинг. Този размер е под капацитета, поради което т. Q_1 е оптимална по Парето. При нея имаме: пределен разход $MC=0$ и максимум пределната полза MB . Ако въведем такса-паркинг (tp) от 2 лв. на час, равновесната точка ще се измести в позиция В. Сега вече имаме $MC=2$ лв., а пределната полза е по-малка, защото само 20 души използват паркинга. Триъгълникът BQ_2Q_1 е загуба на обществено благосъстояние: 15 души вече не използват паркинга, а останалите 20-заплащат такса от 2 лева за час. Ето защо оптималното предлагане на публичното благо с капацитета в потреблението е до позицията на неговото търсене, т.е. там където кривата на търсенето пресича абсцисата, при която е налице условието: $MC=0$. В този случай, налагането на потребителска такса само намалява общественото благосъстояние, поради което мярката е излишна.

Изграждането на търговски обекти в центъра на града увеличава притока на автомобили към паркинга до 50 на ден, което е дадено с кривата D_2 . Сега вече е налице свръхтърсене в размер $Q_c Q_3$, което налага регулация за оптимизиране на потреблението. Подходите за решение са следните:

Първо, прилага се принципа на първия, т.е. най-рано дошлите паркират колите си до капацитета, останалите ги връщат с поставена табела: няма места. Равновесието се установява в т. С. В този случай е възможно да се изготви списък на чакащите, чиито потребности могат да се задоволят съгласно поредния номер.

Второ, въвежда се потребителска такса от 2 лв. на час престой в паркинга. Равновесието се установява в т. С.

Трето, използва се някой друг критерий за изключване на потребителите (само клиентите на търговския център могат да паркират колите си, четни/нечетни номера и т.н.), който създава равенство между свръхтърсенето и ограниченото предлагане в т. С.

Общото за трите подхода е, че в т. С се намалява пределната полза от консумацията на благо, а наличието на пределни разходи за предлагане на благо изисква тяхното покриване. Ето защо оптимума в предлагането на благо до капацитета на потребление, в зависимост от неговото търсене, е в точките между $O-Q_c$ по координатната ос. Когато търсенето е по-голямо от капацитета на предлагане, равновесието се установява в някоя точка по кривата S . Тогава обаче благо се превръща в смесено, квазипублично, защото е налице определен разход за неговото потребление.

За да се оптимизира предлагането на благо в условия на повишено търсене и даден капацитет в предлагането, са необходими мерки за увеличение на капацитета. Какво обаче е решението, когато няма възможност за разширяване на капацитета? Например, градския плаж в Созопол е вече прекалено задръстен. Тогава индивида може да оцени, че извличаната полезност от потреблението на претъпкания плаж е ниска, поради което се премества на друг плаж или на басейн, т.е. налице е някакво саморегулиране, произтичащо от намалената пределна полза. В редица случаи обаче някои много търсени неконкурентни и делими публични блага (каквото е градския плаж в Созопол през месец юли и август) се консумират с намалена пределна полза, защото не може: първо, да се увеличи техния капацитет и второ, да има дискриминиращи публични (общински) мерки за ограничаване на достъпа до тях.

3.4. Оптимално предлагане на клубни блага

Критериите за неделимост и неконкурентност в потреблението са доста строги, поради което са налице малко на брой чисти публични блага. В производството и потреблението на много други частни блага е налице елемент на колективно потребление, което ги превръща в „квазипублични“ блага. При тях, определена група от хора, колективно създават и потребяват някои блага, които им носят полезност. Повечето от тези блага обаче имат капацитета в тяхното предлагане. След като той се достигне, потреблението води до задръстване (чакане, за да се консумира благо). Тогава, се налага изключването на последните потребители, за да се запазят ползите на консуматорите до капацитета на предлагането. Примери на блага с колективен елемент в потреблението и капацитет в предлагането са плувните басейни, спортни площадки за тенис, футбол, баскетбол, голф, паркинги в градовете, ресторанти и други подобни.

Особеностите на тяхното оптимално предлагане се анализират в общата теория на клубовете, която е разработена от Дж. Бюканън. Клубовете се раждат като организационни единици, когато колективно потребяваните блага са свърхтърсени или ограничени в тяхното предлагане. Дж. Бюканън е разработил модел за оптимален размер на клуба, който осигурява на неговите членове максимални ползи от колективно потребяваното клубно благо. Предпоставките в модела са:

- ръководството на клуба може без разходи да изключи от потреблението на клубното благо индивиди, които не са негови членове;
- няма дискриминация в третирането на отделните членове, т.е. всички имат равен достъп до благото, предлагани от клуба;
- ползите и разходите от участието в клуба се разпределят по равно между членовете на клуба;

В реалността са налице два подхода за предлагането на клубните блага. Първият е пазарния, който по естествен път води до равновесие между плащаните такси за участие в клуба и извличаните ползи от потреблението на клубните блага. Вторият е административно-регулативен. При него предварително се определя размера (капацитета) на клуба и критериите за участие в него. Такива са голям брой VIP и Business клубове. Те са по-затворени общности, които налагат специфични критерии за членство и съответно за изключване.

4. Анализ разходи – ползи

Предлагането на едно публично благо е икономически обосновано ако ползите от него надвишават разходите по предлагането. В този контекст, ефективното вземане на решенията в публичния сектор, се основава на анализа разходи – ползи. Като полезен ориентир за обосноваване на оптималния обем на предлагане на публичното благо служи изчисляването на разходите и ползите от него. Реализирането на всеки публичен проект е свързано както с възникващи ползи, така и с поемане на разходи. Допълнителното предлагане и задоволяване на потребностите чрез публичния сектор има алтернативна цена, защото отклонява ограничени ресурси от частния към публичния сектор. Следва, че решенията трябва да отчитат всички разходи и изгоди за обществото.

Анализът разходи-ползи в оценката на публичните проекти се дефинира най-общо като практически метод за оценка на икономическата и социалната ефективност на проектите, които подобряват дългосрочно благосъстоянието на хората. Всеки проект за инвестиции предвижда създаването на дълготрайни потоци от ползи за инвеститорите. Когато те се намалят с разходите по създаването и поддържането на проекта се получава стойността на чистите ползи от него. Нейната величина се явява показател за ефективността на проекта. За да се стигне до този резултат обаче са необходими две условия:

1. всички ползи и разходи да имат парична оценка;
2. паричните потоци от различни периоди да се осъвременят (сведат) към датата (периода) на оценката на инвестициите чрез техниката на дисконтирането, т. е. свеждане на бъдещата парична стойност до сегашна стойност чрез елиминиране на натрупаната лихва за престоя на паричната сума в банков депозит.

В оценката на инвестиционните проекти, за които се прилага техниката на дисконтирането на бъдещите парични потоци, се използват главно 3 критерия:

- а) чиста сегашна стойност NPV (net present value)- чистата изгода от инвестицията
- б) вътрешна норма на възвращаемост IRR (internal rate of return) - дисконтов процент, при който чистата сегашна стойност на даден проект става равна на нула
- в) отношението между приходите и разходите по проекта B/C (benefit-cost ratio) разкрива ползата в левове, която носи проекта за всеки изразходван лев по него

Според първия критерий, проектите могат да се класифицират като:

- независими проекти, които не могат да бъдат заменени от други, т. е. тяхното осъществяване няма алтернатива, например, строителството на пречиствателна станция за питейна вода. Когато $NPV > 0$, проекта е икономически изгоден: чистата полза от него е по-голяма от разхода за нейното осъществяване. Възможно е $NPV = 0$: в този случай ефективността на проекта се равнява на вложението в безрисковите активи
- взаимноизключващи се проекти. При тях всеки проект има една или повече алтернативи за решението на даден проблем. Възможно е всички проекти да имат позитивна величина на чистата сегашна стойност. Препоръчва се обаче този, който има най-висока номинална стойност на чистата сегашна стойност. В един град транспортната връзка между крайните квартали и центъра може да се осъществи чрез автобуси, тролейбуси или трамвай. Само един от тези проекти може да бъде одобрен.
- алтернативни проекти с бюджетни ограничения. За тях е характерно, че няколко проекта се конкурират за даден паричен размер на инвестицията

Критериите за оценка на инвестиционните проекти зависят в много голяма степен от избора на дисконтовия процент (R). Между номиналната величина на чистата сегашна стойност NPV и дисконтовия процент r е налице негативна зависимост



Кривата $NPV = f(R)$ е известна като профил на чистата сегашна стойност. Тя се извежда чрез изчисляването на всички възможни величини на чистата сегашна стойност, произтичащи от промяната на дисконтовия процент r . С неговото увеличение, номиналните величини на чистата сегашна стойност NPV намаляват и след определен момент стават отрицателна величина. От тук е ясно е, че всяка една величина на дисконтовия процент ще доведе до различни величини на чистата сегашна стойност. Ето защо в зависимост от избрания дисконтов процент са възможни различни резултати и заключения относно допустимостта и сравнимостта на проектите. Например, ако даден проект го оценяваме с 3 дисконтови процента: съответно 10%, 15% и 20% е възможно

да се получат позитивна, нулева и негативна величина за чиста сегашна стойност. Изборът на дисконтовия процент трябва да се обвърже с равнището на пазарния лихвен процент (m_r) по безрисковите инвестиции. Но капиталовите доходи се облагат с данъци, което следва да покаже, че дисконтовия процент трябва да се определя в зависимост от следданъчната норма на лихвения процент (печалбата) от безрисковите вложения.

Вътрешната норма на възвращаемост на фигурата се получава при 15%. Ако пазарния лихвен процент е 10% е ясно, че проекта е изгоден, защото реализира значително по-висока норма на възвращаемост -15%. Когато $IRR > m_r$ инвестираните пари в проекта дават по-висока възвращаемост в сравнение с тяхното алтернативно вложение в държавни ценни книжа. Обратно, когато $IRR < m_r$, предвижданата инвестиция носи по-ниска възвращаемост в сравнение с алтернативната цена. В този случай е по-изгодно парите да се вложат в държавни ценни книжа. Третия вариант е когато $IRR = m_r$. При него за инвеститора е безразлично къде ще инвестира: и проекта и държавните ценни книжа му носят същата норма на възвращаемост. В случаите, когато се оценяват няколко взаимно изключващи проекта се избира този от тях, който има най-висока норма на вътрешна възвращаемост. Вътрешната норма на възвращаемост е неприложим метод за оценка, когато в проекти с по-голяма продължителност се явяват отрицателни парични потоци.

Съотношение на сумата на дисконтираните постъпления и сумата на дисконтираните инвестиционни и оперативни разходи BCR дава числови резултат, които служи като трети критерии за оценка на инвестиционните проекти. Той разкрива ползата в левове, която носи проекта за всеки изразходван лев по него. Колкото съотношението между дисконтираните ползи и разходи е по-високо, толкова проекта е по-ефективен. В случаите на алтернативни проекти се прави подреждане в зависимост от съотношението ползи-разходи. Печели проекта с най-високо съотношение.

Използването на анализа разходи-ползи в оценката на публичните проекти обаче се отличава с някои особености в сравнение с неговото приложение в частния сектор:

1. запазването и увеличаването на печалбата е главната цел на частните проекти. За разлика от тях, всеки публичен проект преследва да увеличи общественото благосъстояние. Това изисква по-широк обхват на анализа ползи-разходи
2. анализа разходи-ползи не определя решението "за" или "против" даден проект. Той само предоставя аргументирано заключение за ефективността на публичния проект. Решението за неговото бюджетно финансиране или отхвърляне се взема от политиките.

VIII. ПУБЛИЧЕН ИЗБОР

В чисто пазарното стопанство разпределението на доходите се извършва в условията на конкуренция и свободно движещи се пазарни цени – потребителското търсене на пазара определя какво да се произведе и как да се разпределят ресурсите (потребителски избор на индивидите). Наред с това обаче съществуват определени блага, които не могат да бъдат осигурени от пазарните механизми, което налага използването на друг, непазарен подход за разпределение на ограничените ресурси на обществото – публичния избор: като отчита колективните си потребности, обществото гласува (решава колективно) какви публични блага да бъдат предлагани и как да се финансира тяхното създаване. Чрез механизма на публичния избор се определя какви и колко публични стоки (блага) да се предложат на всички членове или на големи групи от обществото. Тук инициативата за предлагането се поема от държавата, а ресурсите за създаването на благата се отнемат принудително (чрез данъци) от самите гласоподаватели.

Решенията за разпределението и използването на ресурсите и благата в публичното стопанство се вземат не от отделни лица, а от обществени групи и институции, които действат от тяхно име. Такъв тип решения се определят като публичен (обществен) избор.

На практика публичният избор се основава върху политически решения, които могат в по-голяма или в по-малка степен да съответстват на принципите на икономическата ефективност и справедливост. Чрез политически решения в публичното стопанство се осъществява разпределението и алокацията на ресурсите. За икономистите основен интерес представлява въпросът как с помота на такива колективни решения, може да се постигне оптимално по Парето разпределение.

Недостатъците на държавното разпределение на ресурсите се определя от непазарните процеси на изявяване и съгласуване на предпочитанията. Изучаването на тези процеси е предмет на теорията за публичния (обществения) избор. При публичния избор възниква и въпросът как в общественния сектор да се постигне баланс на разнопосочните интереси, какъвто се осигурява на конкурентния пазар чрез пазарния механизъм.

1. Теорията за публичния избор

Теорията за публичния избор се занимава с въпроса как държавата определя количеството публични блага, което да произведе и предложи на всички членове на обществото, т.е. как държавата да регулира потреблението на благата, които притежават черти на публични блага.

Преразпределението на ресурси в публичното стопанство става не чрез търсенето на пазара, а потребителите на публични блага изразяват и защитават своите интереси в качеството си на избиратели, чрез механизма на гласуване.

Докато всеки придобива частните стоки и услуги за себе си, без да се интересува от предпочитанията другите, то при публичните блага, нещата стоят по друг начин. Тъй

като те се предоставят за общо ползване, всеки потребител е заинтересован неговите предпочитания в максимална степен да съвпадат с тези на останалите. Гласувайки за един или друг политик, ние всъщност гласуваме за предлаганите в неговата програма публични блага или изразяваме нашите предпочитания. Счита се, че гласуването е достатъчно универсален модел за вземане на колективни решения.

В процеса на агрегиране на предпочитанията и вземането на колективно решение е възможно да се използват два подхода:

- **обществен:** колективните решения се вземат от обществените организации, които представляват интересите на индивидите. При този подход важност имат отделните групи, а индивидите играят второстепенна роля, т.е. те са параван, намират се зад кулисите в процеса на вземане на решения.
- **индивидуален,** чрез агрегиране на предпочитанията на отделните индивиди. Всеки един от тях, в рамките на своите бюджетни ограничения, дефинира личните си предпочитания към потреблението на публичните блага. Те зависят от очакваната полезност, която ще даде консумацията на благото. В сравнение с обществения, индивидуалния подход е по-адекватен на пазарната система, защото отчита по-точно предпочитанието на всеки индивид и извличаната полезност от потреблението на даденото публично благо. По тази причина представителите на теорията за публичния избор (Бюканън, Тълок, Нисканен) категорично се застъпват за индивидуалния подход.

Ако се приеме обществения подход за вземане на колективни решения не може да се отчетат адекватно предпочитанията на отделните индивиди за консумация на повече или по-малко публични блага. Просто е невъзможно представителите на една партия в парламента да знаят предпочитанията на всички техни поддръжници. Ето защо индивидуалния подход е много по-точен метод за агрегиране на предпочитанията и вземане на обществените решения относно какви и колко публични блага да се предложат и консумират от членовете на обществото.

Гласовете на избирателите определят какво количество публични блага искат те, а от тук се определят и средствата за тяхното осигуряване, които трябва да се съберат чрез различни данъци и такси. По този начин публичният избор замества директния потребителски избор. Резултатите от публичния избор, обаче често са неточни, тъй като на практика какво и колко да се произведе се решава от „средния избирател“. Предпочитанията на средния избирател стават предпочитания на всички избиратели, от което някои членове на обществото ще бъдат недоволни. От друга страна, самият политически избор на средния избирател може да се манипулира от политиците, в стремежа им да получат повече гласове.

2. Публичен избор при пряка демокрация

В анализа на метода на пряката политическа демокрация ще разгледаме последователно правилото на единодушието, на простото мнозинство, на относителното мнозинство и правилото за класиране на предпочитанията чрез точкуване. Всички те се прилагат чрез референдум: директен вот на всички избиратели от страната или по-малка общност (община) относно дадена алтернатива.

2.1. Единодушие

Всеки избирател, според демократичното разбиране за публичен избор, е свободен и може да изрази своя вот с “да” или “против” предлаганото колективно решение. Когато всички субекти гласуват “за” вземането на дадено решение се достига до единодушие, т.е. ние имаме 100% съгласие на всички избиратели. Възможно е обаче само един субект да бъде на различно мнение и да гласува с вето (против). Тогава, въпреки, че всички останали са “за”, решение не може да бъде взето. Това разкрива безусловните граници, които поставя правилото на единодушието пред избирателите.

Когато всички избиратели подкрепят дадено колективно решение се предполага, че те ще извлекат ползи от него. Възможно е някои да са безразлични, защото решението просто няма да промени тяхното благосъстояние. Ако има субекти, което преценяват, че решението ще доведе до понижаване на тяхното благосъстояние, те просто ще гласуват с вето. Тогава е ясно, че правилото на единодушието, по презумпция води до нарастване на благосъстоянието на едни, без да се влошава благосъстоянието на други, т. е. то води до оптималността на Парето, поради което се приема за перфектно правило за избор.

Съгласието на всички избиратели да гласуват “за” дадено колективно решение поражда оптимален по Парето изборен резултат. Когато броя на избирателите е малък е възможно чрез преговори и разумни компромиси да се стигне до консенсус в техния избор. Ето защо правилото на единодушието е подходящ за вземане на колективни решения в малки групи на обществото.

2.2. Просто мнозинство

Правилото за болшинството в избора се проявява като просто мнозинство, когато колективното решение се взема с 50%+1 глас или като квалифицирано мнозинство, когато колективното решение се взема с 2/3 от броя на гласовете или 66,7% от гласовете на избирателите. В реалният живот е възможно да се срещне и друг модел на предпочитанията.

Изборът във всеки цикъл е последователен, защото има ясно изразено предпочитание в рамките на гласуваните алтернативи. Крайният резултат би зависил от реда на гласуването или съгласно това правило печеливша се оказва алтернативата С. Тя обаче в предходните изборни цикли беше пренебрегвана. Ето защо тук е налице “парадокс на гласуването”, защото печели алтернатива, която не е била предпочитана в процеса на гласуване. В такъв случай изборният резултат е неясен. Ако предварително не е прието правилото “печели предпочитаната алтернатива в последния цикъл на гласуване”, се стига до явлението “зацикляне на избора”. Очевидно, подобен резултат налага използването на друго правилото за публичен избор - това на относителното мнозинство.

Очевидно, съществуват реални условия, които могат да формират алогични предпочитания на избирателите, както и предпочитания с нехомогенен характер. Последните не могат да се сравнят и съответно да се оцени коя от тях е най-изгодна, за да се вземе оптимално колективно решение. Това са често срещани казуси в реалния живот. Те налагат използването на правило за гласуване, което да избегне зациклянето в избора, т.е. просто или относително мнозинство

2.3. Теорема за междинния (средния) избирател

Вече изведохме двата модела с едновърхови и многовърхови предпочитания. Нека се занимаем по-подробно с едновърховите предпочитания.

Теоремата на междинния избирател разкрива, че като правило публичния избор, в условия на едновърхови предпочитания, клони към предпочитанията на избирателя с междинна позиция, защото към тях гравитират много избиратели. Техният вот събира най-много гласове, което води до мнозинство в избора.

Междинният избирател не е средно аритметичния избирател. В статистически аспект той е медианен избирател, защото неговите предпочитания са тъждествени, близки, сходни, приемливи за много избиратели. Ето защо медианния избирател е точно понятие от статистическа гледна точка. Междинният избирател обаче е получил по-широка гражданственост, поради което ние го използваме в текста.

Изборът на междинния избирател определя в голяма степен избора на обществото. В такъв случай предпочитанията на останалите избиратели не могат да съберат мнозинството от гласовете. Това е много съществена зависимост в теорията на публичния избор и в цялостното моделиране на процеса на вземане на фискални решения.

В условия на едновърхови предпочитания и правило за гласуване според простото мнозинство се достига до стабилен изборен резултат. Причината е, че междинния избирател събира 50%+1 от гласовете, които са напълно достатъчни за вземането на колективно решение. В същото време не е възможно да се измени резултата от избора, защото той се подкрепя от преобладаващия брой избиратели. Мнозинството обаче често е крехко, което се критикува от губещите, дори се характеризира като “диктатура на междинния избирател”. В същност тук не става въпрос въобще за диктатура, защото няма налагане на една или друга алтернатива, а има избор, който поражда резултат, близък до предпочитанията на групата на междинния избирател.

Предпочитанията на индивидите са строго индивидуализирани. Те обаче могат да се променят посредством търговията с гласове. Търговията с гласове води до колективни решения, чрез които общественото благосъстояние може да се повиши или понижи. Това показва, че изборният резултат е нестабилен, защото може да се манипулира. По-нататък, търговията с гласове също може да доведе до резултат, който се отклонява от предпочитанията на междинния избирател.

3. Теорема на Ероу

Сравнителният анализ на различните методи за гласуване разкри, че те водят до изборни резултати с различна ефективност. Това поставя основателно въпроса дали обществото е в състояние да вземе колективни решения, които отразяват адекватно индивидуалните предпочитания на неговите граждани? Отговорът на този въпрос е даден в публикацията на К. Ероу “Обществен избор и индивидуална стойност”. В нея той извежда нормативно критериите, на които трябва да отговаря идеалния, ефективния публичния избор:

1. рационалност – за всяка двойка алтернативни обществени предпочитания, изборния процес трябва да произведе резултат, който е завършен и транзитивен. Завършеността означава, че се предпочита ясно едната алтернатива пред другата

или зависимостта между тях е безразлична (предпочитани са и двете без значение). На по-разбираем език завършеността изисква избора да доведе резултат, каквато и да е конфигурацията на избирателите, т. е. изборната процедура не трябва да „за-цикли“, дори когато са налице многовърхови предпочитания на някои индивиди към хомогенни и нехомогенни алтернативи. Транзитивността (логичността) се изразява в следното: алтернатива А се предпочита пред алтернатива В, алтернатива В се предпочита пред алтернатива С, то тогава е логично А да бъде предпочетена пред С;

2. независимост на ирелевантните алтернативи. Общественото класиране на две алтернативи А и В зависи от индивидуалното класиране на двете алтернативи без връзка с трета. Например, гласува се избор между алтернатива А – закупуване на 100 автобуса за превоз на ученици до главните училища в общините и алтернатива В – закупуване на 100 хил. компютъра за училищата в страната. За да бъде избора адекватен е необходимо да се гласуват тези две алтернативи, без да свързват с някаква трета С, да кажем закупуване на линейки за бърза медицинска помощ. Тази особеност е известна като независимост на ирелевантните (несъответстващи, несвързани) алтернативи. Ако ние отнесем алтернатива А и В към третата С можем да гласуваме против А и В. В този смисъл свързването на гласуваните алтернативи с трета, замъглява и размива избора между А и В.
3. оптималност на Парето. Този критерий изисква правилата за гласуване да са чувствителни към индивидуалните предпочитания на индивидите, за да може да се получи релевантност (съответствие) между колективния и индивидуалния избор. Например, ако всички индивиди предпочитат алтернативата А пред В, то и публичния избор трябва да изведе А пред В като резултат. Той е оптимален по Парето, защото решението за алтернатива А е предпочитана от всички индивиди;
4. неограничено поле за избор: в избора трябва да се включат всички възможни индивидуални предпочитания, за да може да се постигне представителен изборен резултат, т. е. необходимо е всички възможни предпочитания да се агрегират и класират.
5. липса на диктаторско решение, т.е. колективният избор в демократичното общество не трябва да отъждествява с предпочитанията на даден ръководител, колкото и за велик той да се мисли или политическия PR да го прави такъв.

В своята съвкупност горните нормативни критерии а вземане на колективни решения изглеждат рационални и разумни. Те подчертават необходимостта публичния избор да бъде логичен, последователен и всеобхватен. Анализът на Ероу обаче стига до заключението, че е невъзможно да се намери правило за публичен избор, което да задоволи посочените критерии. С други думи, извода на Ероу е, че демократичните общества не са способни да вземат колективно решение, което да отговори пълно и точно на предпочитанията на индивидите. В това е същността на теоремата за невъзможността на Ероу. Тя доказва по нормативен път, че правилата за публичен избор не могат да постигнат оптималността на Парето, т. е. резултат, който повишава благосъстоянието на членовете на обществото от колективно взетите решения, защото винаги има някои индивиди, които са губещи.

Теоремата на Ероу породила научна дискусия относно нормативни условия и критерии за публичен избор. В нея се развили възгледи, че ако се отслабят нормативните

изисквания към правилата за вземане на колективни решения или просто някои се пренебрегнат, обществото би могло да достигне до адекватен избран резултат. Това доведе до разбирането, че теоремата на Ероу не доказва невъзможност на обществото да вземе колективни решения, отразяващи предпочитанията на индивидите. Тя просто не гарантира, че обществото може да вземе колективно решение, което отговаря на всички критерии, т.е. да бъде напълно адекватно на предпочитанията и следователно ефективно като резултат.

В редица случаи, когато обществото има ясно и силно изразени потребности е възможно да стигне до колективно решение, съответстващо на индивидуалните предпочитания. Например, по време на война обществото се консолидира върху защитата на родината и е готово да подкрепи по-високи данъци и по-големи бюджетни разходи за отбрана. Аналогично е поведението на индивидите и по време на тежки икономически кризи, които увеличават значително безработицата и бедността. В тези две ситуации индивидуалните предпочитания са ясно изразени и приоритетно изведени: те са едновърхови, което позволява с висока степен на съгласие да се вземе колективно решение.

В нормални условия обаче предпочитанията на гражданите са твърде разнообразни. Тогава рационалното правило за избор е това на мнозинството, защото се елиминира опасността многовърховите предпочитания да доведат до зациклянето на избора. Сумирането на индивидуалните предпочитания, съгласно правилото на мнозинството, ни дава колективния избор на обществото, въпреки че то не удовлетворява много индивиди. По тази причина изборният резултат е втори най-добър, но единствено възможен при наличието на реални ограничения (многовърхови предпочитания на избирателите).

В заключение, дискусията върху теоремата на Ероу разкри колко е трудно, в определени случаи невъзможно дори, обществото да вземе колективно решение, което да доведе до оптималността на Парето или първия най-добър резултат. Тогава обществото е необходимо да се придържа към правила за гласуване, които водят до втория най-добър избран резултат.

4. Публичен избор при представителна демокрация

Методът на директната демокрация се базира на принципа: един избирател = един глас. При него индивидите пряко дават своите гласове, сумирането на които определя колективното решение на обществото. При метода на представителната политическа демокрация определен брой избиратели делегират права на техния представител, който гласува от тяхно име за вземането на колективните решения.

Разликата между директната и представителната политическа демокрация е не само в принципа, но и в процедурата на вземане на колективните решения. Първо, политика представлява и гласува съобразно предпочитанията на своите избиратели, но той не е чист проводник на техните интереси. Политикът е самостоятелна фигура в политическия живот, която има своите специфични интереси. Второ, политика в своята дейност е свързан с други политици, бюрократи и лобисти, които могат да повлияят върху неговия вот относно фискалните решения. Ето защо методът на представителната политическа демокрация е по-богат, по-сложен и неправолинеен.

4.1. Двупартиен модел

При двупартиен модел на представителната политическа демокрация: налице са две партии - либерали и консерватори, респективно двама политици Тони и Джон, които ги олицетворяват. Политиците обаче, без избирателите нямат стойност, както и обратното. В този процес на взаимна обусловеност, избирателите са ориентирани към публични политики и програми, които повишават тяхното благосъстояние. От своя страна, политиците предлагат програми за изпълнение, с които да спечелят гласовете на избирателите.

В двупартийната система на публичен избор е заложена политическа и икономическа стабилност, защото спечелването на междинния изборител поражда сходни политически платформи. Това означава, че колективните решения на политиците по фискалните въпроси изразяват предпочитанията (интересите) на преобладаващия брой избиратели. Ето защо, представителната политическа демокрация води до изборен резултат, който клони към второто най-добро решение. От тук следва, че като правило в разглежданата система на публичен избор не може да се достигне до единодушие, следователно оптималността на Парето или първото най-добро решение е силно хипотетично (а според Ероу и невъзможно). Забележете например, че винаги в парламента има някои, които критикуват колективно взетите решения.

Заместването на референдума като метод за пряк публичен избор с представителната политическа демокрация няма да промени изборния резултат. Тогава разликата между двете системи е само в мащаба на гласуването и свързаните с това разходи. По тази причина представителната политическа демокрация е много по-ефективен метод за вземане на колективно решение в сравнение с директния избор. Като правило всеки избор изисква определени разходи за неговото провеждане. Публичният избор в условия на директна демокрация се оказва прекалено скъпо и технически трудно осъществимо. Ето защо в Конституцията е заложен публичния избор с метода на представителната политическа демокрация, а само по стратегически въпроси-метода на директния избор (референдума).

В условията на представителната политическа демокрация обаче зависимостта между предпочитанията на междинния изборител и колективното решение на политиците се развива под влияние на други фактори в този процес: влиянието на бюрократите, лобистите и търговията с гласове на самите политици.

4.2. Многопартиен модел

В реалния живот предпочитанията на избирателите са разнообразни, което води до създаването на многопартийните политически системи. Възниква въпросът дали теоремата на междинния изборител запазва своята валидност в условията на многопартиен модел на представителната политическа демокрация?

Образуването на коалиции е рационален подход за постигане на изборен резултат в условия на няколко по-големи партии в политическата структура на дадената страна.

Колективните решения на коалиционните партньори са компромисни от гледна точка на предпочитанията на индивидите, които те представят. Това поражда известно разминаване между платформи и политически действия на отделните партии в коалициите.

Възникват чести ситуации, при които коалиционните партньори не могат да постигнат компромис, защото той вече влиза в явно противоречие с интересите на отделните политически партии. Тогава се развиват политически кризи, разрешението на които е възможно да завърши с разпадане на коалицията и насрочване на нови избори. По тази причина, публичният избор чрез формиране на коалиции от партии не е особено стабилен, последователен и ефективен.

Образуването на коалиции може да се разглежда като политика на второто най-добро решение.

IX. ПУБЛИЧНИ РАЗХОДИ

Съвременното общество не може да съществува без държавата. За да финансира многостранните си ангажименти, тя прави публични разходи. Ролята на държавата в икономиката на всяка страна се отразява в размера на държавните разходи и в техния относителен дял в БВП. Колкото по-голяма част от БВП се заделят за финансиране на държавната активност, при равни други условия, толкова по-малка част остава на разположение на частния сектор.

Величината на публичните разходи се определя съобразно функциите, които изпълнява публичният сектор. Достигането на определено равнище на публичните (бюджетни) разходи е необходимо в съвременната смесена икономика с оглед защитата на правовия ред и правата на собственост, стабилността на паричната система, необходимостта от предоставяне на основните публични блага – националната отбрана, опазването на околната среда, здравеопазването, образованието и пр. За финансиране на публичните разходи се използват бюджетните приходи (предимно от данъчно облагане). Чрез публичните разходи обществото преразпределя ресурси от частното към публичното потребление на стоки и услуги.

1. Характеристика и измерване на публичните разходи

Държавните разходи са относителният дял на държавните разходи в БВП на всяка страна (още известен като държавна квота в икономиката). Държавните разходи са част от БВП, която се разпределя и преразпределя от държавата, с цел задоволяване на обществените потребности. Те са основен инструмент за намеса на държавата в икономиката на една страна, откъдето следват и техните основни характеристики.

В подкрепа на горното определение можем да акцентираме върху следните поважни характеристики на държавните разходи:

- Държавните разходи са важен макроикономически показател за частта от създадения в една страна БВП, която се разходва от държавата.
- Държавните разходи са икономически лост за корекция на пазарните провали
- Държавните разходи са важен икономически лост за стабилизация на икономиката – посредством държавни поръчки и инвестиции се стимулира съвкупното търсене и се създава заетост и доходи и следователно съвкупно търсене.
- Държавните разходи съдействат за увеличаване на доходите на населението, а оттук на жизнения му стандарт и благосъстояние. Чрез тях на практика се реализира социалната функция на публичните финанси на държавата.

Правилното измерване на публичните разходи позволява да се разкрият мащабите и тенденциите в развитието на публичния сектор. Поради инфлационните процеси, нарастването на населението, тенденциите към нарастване на производителността на икономиката, значение има не абсолютният размер на публичните разходи, а техният относителен дял, спрямо някои от макроикономическите измерители. Обичаен измери-

тел е отношението на публичните разходи (на всички равнища на управление) и брутният вътрешен продукт (БВП). Към този показател се добавя още относителния дял на приходите и бюджетния дефицит или излишък в БВП. Делът на бюджетните разходи в БВП показва относителния размер на държавната намеса – какъв дял от ограничените икономически ресурси се разпределя от държавата. Измерването и анализирането на тенденциите в развитието на бюджетните разходи е основа за правилно определяне на бюджетната политика в една страна.

Анализът на бюджетните разходи предполага определяне на тяхната еластичност, измервана чрез *коефициент на еластичност* на бюджетните разходи. Той разкрива величината, с която нарастват бюджетните разходи при нарастване на БВП с 1%. В случай, че коефициентът на еластичност надвишава единица, бюджетните разходи нарастват по-бързо от БВП и ще се прояви тенденция на изместване на частния сектор от публичния.

2. Теории за държавните разходи

Основополагаща теория за държавните разходи в литературата по публични финанси води началото си от Адам Смит - според него „невидимата ръка“ на пазара разполага ресурсите в икономиката и държавата е освободена от задължението да направлява икономическите субекти в избора им какво, колко, къде и кога да произвеждат, респ. потребяват. Основополагаща е тезата за минималната държава на Адам Смит. Тя е първият теоретичен фундамент на учението за държавните разходи. Според него „невидимата ръка“ на пазара разполага ресурсите в икономиката и държавата е освободена от задължението да направлява икономическите агенти. Задълженията на държавата според Смит се свеждат единствено до защита от външна агресия или от несправедливост, причинена от други хора. На класика А. Смит се приписва и принципът за 1/10. Според този принцип държавата следва да разходва за изпълнението на минималните си функции „до 1/10 от създаваните в частното стопанство ресурси“. Така А. Смит поставя горна граница на държавните разходи – не повече от 10% от БВП, както бихме казали на съвременен език.

Втори теоретичен фундамент на учението за публичните разходи е учението за колективните (обществените) потребности – всеки човек изпитва необходимост да бъде защитена личната му неприкосновеност, собствеността му, държавата, където живее. Проблемът, обаче е, че не е по финансовите възможности на всеки гражданин сам да финансира полиция, съдебна система, органите за национална сигурност, армията и т.н. Предлагащото на тези блага – отбрана, национална и вътрешна сигурност – е скъпо струващо начинание, с което по необходимост се заема държавата. Чрез финансовите средства, набирани от данъци, такси, заеми, държавата може да предложи тези блага. Веднъж предложени за един-единствен гражданин, те са налични да бъдат потребявани от втори, трети и т.н. без допълнителните разходи за всеки следващ потребител да са големи. Така се стига до колективно задоволяване на индивидуални потребности. По този начин те се превръщат от индивидуални в колективни.

Принос за теоретичните основи на държавните разходи има американецът Пол Самуелсън - той пръв дефинира понятието публични блага и условията за оптималното им предлагане. Това е третата теория във фундамента на държавните разходи.

Точно колективната форма на потребление на блага като отбрана, вътрешен ред и национална сигурност, улично осветление, пътища и т.н. е основание те да се класифицират като публични блага – чисти и смесени – представлява третият фундамент на учението за публичните разходи. Тук следва да отбележим заслугата на американеца Пол Самуелсън, който пръв дефинира понятието чисти публични блага.

Четвъртата теория в областта на държавните разходи идва от Германия, от Адолф Вагнер - тази теория е във вид на прогноза за бъдещото развитие на държавните разходи. Той формулира прогноза за бъдещото развитие на държавните разходи. Тя е известна като „закон на Вагнер“: според него държавната активност и разходи ще нарастват и в бъдеще, защото възникват нови потребности, а старите се задоволяват попълно. На практика Вагнер съумява още в края на XIX в. да предвиди нарастването на публичните разходи в държави, които днес наричаме „държави на благосъстоянието“. Статистиката предлага достатъчно красноречиви доказателства в подкрепа на „закона на Вагнер“. Ако се обърнем към статистически данни за ръста на държавните разходи като част от БВП в индустриално развитите държави от края на XIX в. до края на XX в. ще установим, че те се увеличават от 5-10 % до 40-50 % в някои страни. Този показател често се нарича „държавна квота“ в икономиката. Изчислява се като отношение на държавните разходи към БВП за съответната страна през определен период от време.

3. Фактори за растеж на публичните разходи

Още през 19 век немският икономист и финансист А. Вагнер (1835 – 1917) формулира закон за растящото разширяване на държавната дейност, известен като закон на Вагнер. Въпреки, че увеличението на публичните разходи в някои страни е по-бавно, в сравнение с други, тенденцията към тяхното нарастване се проявява в дълъг период от време. Основа за развитието на този процес е разширяването на публичните функции – в съвременното стопанство публичният сектор се ангажира с все по-широк кръг дейности.

Могат да се посочат различни причини за растежа на бюджетните разходи. Най-общо можем да ги разделим на икономически – свързани с променящите се потребности и предпочитания на потребителите и на причини, свързани с функционирането на политическата система. Ще разгледаме накратко някои от тези конкретни причини за историческото нарастване и съвременните мащаби на публичните разходи. Различните икономически фактори могат да се групират на фактори от страната на търсенето и фактори от страната на предлагането на държавни разходи.

3.1. Фактори от страната на търсенето

- Нарастването на доходите – още Вагнер посочва връзката между нарастването на доходите в резултат на индустриализацията, характерна за тогавашна Германия, и увеличеното търсене на публични блага, удовлетворяващи по-висши потребности като образование, култура, здравеопазване, транспортни услуги. Смята се, че нарастването на държавните разходи на човек от населението за предлагане на публични блага е по-бързо от нарастването на дохода на човек от населението

- Урбанизацията – с индустриализацията неотменно се свързва и нарастването на значението на градовете в икономиката. В резултат на това има нужда държавата да регулира миграционните потоци към града и гъстотата на населението там. Урбанизацията се счита като фактор, допринасящ за по-голямото търсене на транспортни и съобщителни комуникации, противопожарна охрана, както и на защита от криминални деяния.
- Демографският фактор – броят и гъстотата на населението, неговата възрастова структура, влияят по различен начин на публичните разходи. Те не влияят на държавните разходи за чисти публични блага, защото по определение включването на още един потребител не поражда нови разходи за предлагане на благото. При държавните разходи за смесени блага (за образование, здравеопазване, пенсии), обаче силно влияе възрастовата структура. Ако расте броят на младите хора, ще се очаква повече „търсене“ на разходи за образование и профилактично здравеопазване. Ако расте броят на хора над 60 г., логично очакваме да нарасне търсене на разходи за пенсии и за лечебно здравеопазване. При смесените блага очакваме известна пропорционалност между изменението на държавните разходи и движението на населението.
- Социалната структура на населението – когато сред населението на една държава преобладават бедни и безработни граждани, естествени са очакванията те да търсят повече безплатно предлагани блага или такива срещу ниски цени. Освен това ще се увеличи и преразпределението на доходите от богатите към бедните и безработни лица, което също съдейства за нарастване на публичните разходи под формата на социални трансфери.
- Общественият (публичният) избор – в условията на представителна демокрация се формират групи заинтересовани лица – лобита – които поддържат прилагането на определена обществена разходна програма под благовидна формулировка. Обикновено лобитата са влиятелни професионални групи, които ангажират за каузата си народни представители. Така интересите на лобитата започват да изместват интересите на избирателите. Така се одобряват и извършват държавни разходи, ползите от които се съсредоточават обикновено в малката група заинтересовани. За тези държавни разходи плащат, обаче, всички данъкоплатци – избиратели. Подобна практика естествено води до нарастване на държавните разходи.

3.2. Фактори от страната на предлагането

- Производителността в публичното стопанство – в случай, че производителността в публичното стопанство е по-ниска от производителността в частното стопанство, за единица продукция държавата ще влага повече производствени фактори. Смята се, че причина за различната производителност е ролята на труда като производствен фактор в публичното стопанство. Тук се предлагат предимно услуги, при които е немислимо да се замени трудът с капитал. Освен това, ръстът на заплащането в частния сектор (в резултат на нарасналата производителност там) трябва да се отрази и в публичния, за да няма текучество на кадри от публичното към частното стопанство.

- Бюрократът – той притежава познания на експерт относно предлагането на административни услуги, които са публични блага. В резултат на притежаваните професионални знания единствено от него, бюрократът се стреми да получи по-голям бюджет за издръжка на службата, където работи. Така допълнителните средства, които политикът му гласува, отиват не за допълнителни публични блага, а за приятни за бюрократа разходи – увеличен брой подчинени, нов автомобил, луксозно офис – оборудване за службата си и т.н.
- Институционализация на бюджетния процес – това означава, че одобряването на разходните статии на бюджета става на база предходни периоди, а не въз основа на тяхната истинска полезност, преценена с чисто икономически критерии. Много често липсата на гъвкавост на държавните разходи се оправдава с поети международни договорености, от които държавата няма право да се отклонява.

4. Видове публични разходи

При разкриването на тенденциите в развитието на публичния сектор е необходимо да се разгледа техният състав по категории на разходите. Класификацията на държавните разходи улеснява тяхното изучаване, защото ги подрежда и систематизира. Тя има, обаче, и прагматична цел – тяхното планиране, анализиране, контролиране и отчитане.

Публичните разходи са сума от държавните покупки и трансферните плащания. Следователно, следва да се прави разграничение между разходите свързани с държавни покупки и разходите за трансфери от бюджета.

- Държавни покупки. Държавата купува и произвежда множество стоки и услуги. Изразходват се средства за придобиване както на стоки – например за строителство на магистрали или издръжка на пощенските служби - така и на услуги – заплащане на услугите на съдии или учители. Тези разходи се определят още като текущи и капиталови. Т.е. те могат да представляват разходи за текущи нужди, като тези за канцеларски материали, или за инвестиции в реален капитал – например в материалната инфраструктура. Чрез тази група разходи държавата непосредствено използва ресурсите, с оглед предлагането на публичните блага. Получените в този процес стоки и услуги се отчитат в националния продукт.
- Трансферни бюджетни разходи. Публичният сектор извършва трансферни плащания, чрез които се преразпределят доходите в полза на определени обществени групи. На практика правителствата реализират доста мащабно преразпределение на доходите, и делът на трансферните плащания в общите бюджетни разходи показва дългосрочна тенденция към нарастване, в световен мащаб. Трансферните плащания са свързани с пренасочване на данъчни постъпления от данъкоплатците като цяло към определена част от населението – пенсионери, безработни, нуждаещи се. Трансферните плащания не консумират ресурси и не са свързани с производство и формиране на доходи за цялото общество, но довеждат до промяна в структурата на платежоспособността.

В зависимост от това дали чрез държавните разходи се създава или потребява БВП и национално богатство – биват пряко и непряко производителни

- Чрез пряко производителните разходи се създава допълнителен БВП или те допринасят за бъдещо набиране на доходи – това са капиталовите разходи за придобиване на ДМА, земи, нематериални активи, капиталовите трансфери за общините и нефинансовите предприятия и т.н.
- Непряко производителните разходи – съдействат за повишаване на покупателната способност и на благосъстоянието на домакинствата. Тези разходи обикновено се правят за здравеопазване, образование, повишаване на квалификацията на работната сила и др.

В зависимост от това, дали държавните разходи се повтарят в приблизително еднакъв размер или са породени от извънредни обстоятелства, те биват:

- Редовни – те се правят през всяка бюджетна година в относително постоянен размер и предназначение
- Извънредни – те са провокирани от неочаквани ситуации в икономиката – природни бедствия, производствени аварии или други катастрофални събития.

Според икономическата си класификация, държавните разходи биват:

- Текущи разходи – създават полза обикновено в рамките на календарната година. Тук се отнасят разходи за заплати, задължителни осигуровки на наетите лица в държавната администрация, за закупуване на стоки и услуги, гарантиращи нормалното ѝ функциониране, разходите за лихви, платени на местни и чуждестранни кредитори на държавата.
- Капиталови разходи – създават полза за дълъг период, те се правят за придобиване на ДМА и ДНА, както и на финансови активи – акции в дадена фирма, банка или друга финансова институция.

Според функционалното им предназначение, държавните разходи се обособяват като:

- Общи публични услуги
- Отбрана
- Вътрешен ред и сигурност
- Образование
- Здравеопазване
- Социално осигуряване
- Икономически услуги
- Други разходи

За международни сравнения най-подходящи са икономическата и функционалната класификация на публичните (държавни) разходи. Следва да се знае, че разходите по икономическа и функционална класификация би трябвало да съвпадат в абсолютна стойност.

Х. ПУБЛИЧНИ ПРИХОДИ

Съвременната държава е изправена пред сериозни предизвикателства, в преодоляването на които трябва да е активна. Борбата с климатичните промени, застаряването на населението, иновациите, необходимостта от справяне с международната организирана престъпност, необходимостта от структурни промени в икономиката, изискват сериозна финансова намеса на държавата. Глобалните финансово-икономически кризи също са свързани с антикризисни мерки на държавата. Всичко това очертава внушителния финансов ангажимент на държавата в съвременната икономика, който тя реализира чрез своите приходи.

За финансиране производството на публични блага, които държавата осигурява на своите граждани, следва да се реализират необходимите приходи.

1. Теоретични основи на държавните приходи

Държавните приходи са парични суми, с които тя разполага за посрещане на своите разходи. Те представляват парични плащания от местни и чуждестранни физически и юридически лица, чужди държави и международни организации с принудителен и задължителен характер, в полза на държавата, с които тя финансира своите разходи.

Освен това, държавата може да реализира и собствени приходи от собствената стопанска дейност. В по-голямата си част приходите нямат непосредствено еквивалентен характер, независимо, че държавата предоставя на своите граждани публични блага.

Приходите на държавата могат да се определят като съставна част от БВП и националното богатство, която на принудително- задължителна основа се акумулира в бюджета за финансиране на колективните потребности.

Чрез формиране на приходите държавата въздейства върху:

- възпроизводствените процеси в страната
- темповете на икономически растеж и устойчиво развитие
- постигане на повече доходно равенство и социална справедливост
- нетните печалби и доходи на фирмите и на гражданите / домакинствата
- структурата на икономиката като комбинация от различни сектори и икономически дейности (отрасли)

В по-голямата си част акумулирането на приходите на държавата изразява главно преразпределителни процеси, понеже се изземва в бюджета част от вече формирани и реализирани доходи на стопанските субекти и индивиди. Една част от приходите, в рамките на данъците върху разходите (косвени данъци), е резултат от преразпределението на доходите. Следователно, в основата на формирането на приходите на държавата стои разпределението и преразпределението на БВП и на част от националното богатство.

Приходите на държавата могат да се характеризират в следните няколко аспекта:

- като понятие на публичните финанси приходите са част от БВП и националното богатство, акумулирано на принудително-задължителна основа за финансиране на колективните потребности
- от социално-икономическа гледна точка акумулирането на приходите и тяхното разходване изразява процеси на разпределение на БВП и на част от националното богатство, а като изключение и на националния доход на чужди държави.
- чрез приходните методи и форми и размера на акумулираните от държавата средства може да се въздейства върху възпроизводствения процес и растежа в страната и особено чрез целевото разходване на средствата.

Много важен момент във финансовата теория е каква част от БВП държавата акумулира и използва за финансиране на публичните блага - тъй като това намалява възможностите на частното стопанство да инвестира, да разширява и да повишава ефективността на своята дейност и намалява потреблението на индивидите. Съвременната държава, с малки изключения, акумулира и разпределя средно около 45% от БВП. За нашата страна този процент е 40%, докато в страни като САЩ и Япония е 35%. Акумулирането на НД се осъществява чрез съответните източници и методи за акумулиране на приходите.

2. Източници на финансови средства на държавата

Източниците на финансови средства (държавни приходи) на държавата са БВП и националното богатство. Те не следва да се отъждествяват с методите и формите за акумулиране на приходите, които са главно данъците и таксите.

Ако източниците отговарят на въпроса откъде държавата събира финансови средства, то методите отговарят на въпроса как, по какъв начин става това.

Наред с вътрешните източници държавата може да ползва и външни източници, т.е. национален продукт и национално богатство на други държави или чужди национални стопанства. Във връзка с това източниците могат да се обобщят като вътрешни и външни.

2.1. Вътрешни източници на финансови средства:

- Брутният вътрешен продукт (БВП) включва съвкупната стойност на всички произведени в националното стопанство стоки и услуги по текущи цени в продължение на една година, след приспадане на т.нар. междинно потребление (става дума за реалния БВП). БВП е източник на доходите на стопанските субекти, на индивидите и техните домакинства и за държавата. Ето защо приходите на държавата се намират в пряка зависимост от мащабите на БВП, като техен обективен ограничител. По тази причина съвременната държава се стреми да стимулира икономическия растеж и съответно да увеличи обема на националния продукт, с оглед и на реализирането на повече приходи. Разбира се, от темповете на растежа и от обема на националния продукт зависят не само приходите на държавата, на публичното стопанство, но и доходите на стопанските

субекти и на индивидите. Във връзка с това БВП е основен макроикономически показател за степента на икономическо развитие и възможностите на държавата да набира приходи. По-голямата величина на БВП/човек на населението е предпоставка за по-големи финансови приходи за държавата. Резултатите за България показват, че относителният дял на държавните приходи в БВП е около 40%. Обикновено той е по-висок в условия на благоприятна икономическа конюнктура, а става по-нисък при неблагоприятна конюнктура.

- Националното богатство е вторият вътрешен източник на държавни приходи и далеч надхвърля БВП по величина. Той обхваща:
 - всички създадени материални и нематериални активи на фирми и неправителствени организации
 - имуществото на домакинства и граждани
 - държавния резерв
 - въвлечените в икономически оборот природни ресурси и дадености, които са изключителна собственост на държавата
 - човешкия капитал с неговия физически и духовен потенциал (хората с техните способности).

За сравнение, БВП през съответната година на практика е текущият принос, който икономиката на страната прави към националното богатство. Всъщност националното богатство е съвкупност от частното и публичното богатство, което включва ДМА, КМА, непроизводствените дълготрайни и краткотрайни активи на социалната сфера, държавните резерви, личното имущество, природните богатства и населението с неговите физически и духовни качества.

- На трето място като приход за бюджета на държавата се използва вътрешният кредит. Разликата между получените и предоставените от държавата кредити формира публичния дълг. Този дълг се използва за финансиране главно на бюджетния дефицит, а също и за инвестиции, осъществявани от държавата. Кредитирането се извършва от централната банка и чрез паричния пазар с емисия на ДЦК, при което кредитори са населението, фирмите, банките.

2.2. Външни източници на финансови средства

Те включват ползването на националния продукт и националното богатство на други страни и приемат формата главно на:

- Външни заеми от други страни и международни финансови институции (банки) – Световна банка, МВФ и т.н. Обикновено развитите страни разчитат на вътрешни заеми, а развиващите се – повече на външни източници (заеми)
- Износът на капитал – друга форма на реализация на външните източници. Тук спадат и направените инвестиции от местни резиденти в останалия свят.
- Нееквивалентния външнотърговски обмен – при него се изнасят продукти с висока степен на преработка и добавена стойност, а се внасят такива с ниска преработеност и добавена стойност, също се причислява към формите на външни източници за финансиране на държавата.

3. Класификация на държавните приходи

Класификацията на приходите на държавата по определен белег е предпоставка за тяхното изучаване, рационално разпределение, анализиране и използване, а също за участието на частното стопанство и населението при тяхното формиране.

Приходите могат да бъдат класифицирани, както следва:

Според формата на собствеността на доходите, обект на разпределение и акумулиране в бюджета на държавата:

- Частно-правни приходи – те се събират от частния сектор – малки, средни, големи фирми, граждани, домакинства и доминират в общите държавни приходи. Тъй като държавата разполага с право да облага с данъци, тя е в състояние да изझे принудително част от доходите, потреблението, възвръщаемостта на активите и имуществата на фирми и граждани.
- Публично-правни приходи – произхождат от публичния сектор. Това са приходи в резултат на разпореждане с държавно имущество, от което се получават постъпления от продажби, от отдаване под наем, на концесия и пр. Тук спадат и помощите, които всяка държава получава от чуждестранни правителства, от международни организации и т.н.

Според икономическия характер и произхода си

- Приходи от облагане на производството
- Приходи от облагане на потреблението
- Приходи от облагане на замърсяването на околната среда, последица от производството и потреблението
- Облагане на текущите доходи и приходи на граждани и фирми
- Облагане на текущите доходи и приходи на граждани и фирми
- Облагане притежаването и възвръщаемостта на имуществото (богатството) на фирми и граждани
- Извършване на стопанска дейност от страна на самата държава
- Други неклассифицирани по-горе дейности

В структурата на държавните приходи все по-малка роля имат постъпленията от стопанска и от други дейности. За сметка на това основен дял заемат приходите от данъчно облагане. У нас доминират данъчните приходи от потреблението, следвани от облагането на личните доходи и фирмените приходи. Най-малък относителен дял в данъчните постъпления все още заемат данъците върху притежаването и възвръщаемостта на имуществото (богатството).

Според МВФ държавните приходи биват:

- Приходи от данъци
- Приходи от задължителни осигуровки
- Приходи от разпореждане със собствено имущество
- Приходи от помощи
- Продажба на стоки и услуги

Според финансовите методи и формите за акумулиране

- Данъчни приходи – обхващат постъпленията на всички данъци
- Данъкоподобни приходи – обхващат постъпленията от такси, лихви за просрочие и глоби (санкции)
- Неданъчни приходи – състоят се от постъпленията от продажба на собствено имущество (приватизация), от дивиденди, лихви, ренти. Тук спадат и получените вътрешни и външни държавни заеми, по които държавата е длъжник на кредиторите си.

Освен посочените класификации на държавните приходи, могат да се обособят и други – в зависимост от задачите и целите на анализа на ефективността на разходването им.

4. Методи и форми за акумулиране на държавните приходи

Методът за акумулиране на приходи е начинът (инструментът), чрез който държавните приходи се изземват от съответните източници и се предоставят за ползване на държавния бюджет. Най-общо методът отговаря на въпроса как, по какъв начин се мобилизират приходите. Формата на акумулиране на приходи е разновидност, чрез която съответният метод се прилага в практиката.

Методите за акумулиране на приходите са данъчен, данъкоподобен и неданъчен.

Данъчният метод е главният метод за изземване на държавни приходи, а основна негова форма е отделният данък

Той се характеризира с:

- изобилие – осигурява изобилие (поне $\frac{3}{4}$) от държавните приходи
- рентабилност
- регулярност – данъчните приходи са организирани като периодични редовни плащания
- легитимност – различните данъци са установени със закон
- принудително-задължителният характер на данъчния метод се свързва с монополната власт на държавата да налага данъци

Обичайна практика е съвременната държава да разчита на комбинация от различни данъчни форми. Като се прилагат едновременно множество данъци, държавата може да разчита на достатъчно финансиране, за да изпълни своите ангажименти пред обществото.

В България данъчният метод основно се крепи на ДДС, акцизи върху цигари, алкохол, горива от невъзобновяеми източници и задължителни осигуровки. Съществуват и по-нови данъчни форми, въведени у нас от началото на 2011 г. – данък върху застрахователните премии и туристически данък. От казаното става ясно, че данъчният метод е подложен на непрестанна еволюция, тъй като редица данъци се допълват и изменят, други се въвеждат за пръв път, а трети – преустановяват приложението си в данъчната система на държавата.

Данъкоподобният метод се изразява в прилагането на данъкоподобни форми за акумулиране приходите на държавата като такси, приноси, глоби, лихви, конфискации, реквизиции, репарации и др.

Данъкоподобният метод има спомагателно значение при акумулирането на приходи за държавата. При този метод прилаганите форми нямат задължително-принудителен характер за всички субекти и индивиди, а предимно за тези, които ползват непосредствено публичните блага, извършват определена дейност или упражняват дадена професия.

Основна форма на данъкоподобния метод са таксите - таксите биха могли да се систематизират според следните признаци:

- Според начина на изчисляването (определянето)- постоянни (прости) и пропорционални на разходите за предоставената публична услуга
- Според равнището на държавна власт, в приход на която постъпват – държавни и местни.
 - о Държавни такси - са съдебните такси, таксите за издаване на документите за самоличност, шофьорски книжки и пр.
 - о Местни такси са – такса битови отпадъци (такса смет), такси за технически услуги по архитектура, строителство и благоустройство
- Според начина на събиране
 - о Непосредствени – т.е. плащани в брой
 - о Опосредствани – чрез облепване на документите с гербови марки или чрез ползването на гербова хартия за предоставяне на самите документи

Тенденцията е в бъдеще да нараства значението на таксите като собствени приходи – държавни и/или общински.

Глобата, санкцията и лихвата за просрочие също са данъкоподобни форми - глобата и санкцията са принудителни приходи, причинени от нарушения на нормативната рамка в страната, извършени от физически и/или юридически лица. Ако глобата и/или санкцията се налагат заради нарушения в данъчното законодателство, те се отчитат в приходите от съответния данък. Лихвите за просрочие се изчисляват за дните на закъснялото плащане, пропорционално на общия брой дни в календарната година.

Неданъчният метод се състои в прилагането на форми на кредита (вътрешен и външен), приходите от стопанската дейност на държавата, продажбата на държавно имущество (приватизацията), отдаването на държавното имущество под наем, вкл. концесия, парична емисия и др.

Неданъчният метод е широко прилаган в условията на обществената собственост и по отношение на реализираните доходи в държавните предприятия. По отношение на държавните предприятия този метод създава по-голяма оперативна маневреност и съобразяване с конкретните условия. В същото време е субективен, подкопава материалната заинтересованост и не създава стабилност във взаимоотношенията със бюджета. В условията на пазарното стопанство този метод намира проявление главно чрез държавните заеми. До заеми държавата прибегва за покриване на бюджетния дефицит или за финансиране на големи инвестиционни обекти на техническата инф-

раструктура. Системата за дефицитно бюджетно финансиране, характерно за страните доведе до формирането на значителен дълг. Държавата заема главно чрез емитирането на ДЦК на паричния пазар, при което главните кредитори са стопанските и нестопанските предприятия и населението

Към неданъчния метод се отнасят и приходите, които държавата реализира чрез продажбата на държавно имущество при приватизирането на държавната собственост и при отдаването за експлоатация на държавно имущество и природни богатства на концесия. Приходите от приватизация се използват за финансиране на част от бюджетния дефицит, за погасяване на външния дълг и други цели. По отношение на паричната емисия, тя представлява възможност на държавата като крайна мярка за набавяне на средства. Прилагането на паричната емисия води до повишаването на инфлацията и силно разстройство на икономиката и финансите на страната и доходите на населението. До средата на 1992 г. бюджетният дефицит в нашата страна се финансираше с прякото кредитиране на БНБ, която наливаше допълнителна парична маса в обръщението и засилваше инфлационния процес. След тази година финансирането на дефицита се извършва главно чрез заемане от паричния пазар, с емисията на ценни книжа и приходи от приватизация.

XI. ОБЛАГАНЕ ТЕОРИЯ НА ДАНЪЧНОТО

Всички граждани се нуждаят от публични блага. За да се възползват от тях обаче, те трябва да платят определена цена (данък). Разбира се, никой няма да получи от държавата такова количество стоки и услуги, което точно да съответства на платената сума (данъци), защото потреблението на публичните блага е колективно и няма как да бъде персонифицирано. Данъците са основни инструменти за формиране на приходи в държавния бюджет. Чрез данъците се осъществява разпределение на бремето по финансирането на публичния сектор между членовете на обществото. Макар, че не са единствен, данъците са най-важният инструмент за формиране на бюджетните приходи (на тях се падат над 70% от бюджетните приходи).

1. Същност и цели на данъчното облагане

Данъкът е фискален инструмент, чрез който държавата получава приходи на безвъзмездна и принудителна основа.

Държавата използва данъчните инструменти, за да реализира своите функции – преразпределя ресурсите и доходите и поддържа стабилността на икономиката. Основна цел на данъчното облагане е фискалната - формирането на приходи за финансиране на бюджетните разходи. Освен това данъците служат и като ефективен инструмент на икономическата политика. Освен на фискалната, периодично може да се придава приоритет на други цели: преразпределение на доходите и богатството, а също и стабилизиране на икономиката.

Данъците се отличават с няколко характерни особености:

- Данъкът се регламентира чрез закон. Той е продукт на законодателната власт и е политически ангажиран.
- Данъкът е задължителен за всички лица и не зависи от тяхната воля и желания.
- Данъкът е безвъзмездно плащане в полза на държавата, т.е. срещу него не се получава непосредствено някаква услуга.
- Данъкът се събира от специализирана държавна администрация.
- Данъкът има паричен израз и силно изразено фискално значение – постъпва в приход на Републиканския бюджет, респ. в Общинските бюджети.
- Данъкът е мощен инструмент за регулиране на доходите на населението, а оттам на склонността за спестяване и работа.
- Принудата е основен елемент през цялата история на данъка. Тя обаче не се упражнява, след като данъкоплатецът е изпълнил законно установеното му данъчно задължение.
- Налагането, размерът и плащането на данъка са откъснати от пазарния механизъм. Сумата на данъка не е свързана с пазара или с плащане за покриване на пазарната стойност, а наложената жертва на данъкоплатците, според икономическото им състояние, за посрещане на обществените нужди.
- Данъкът се утвърждава като най-важната форма за акумулиране на парични средства в бюджета на държавата.

Същността на данъка се конкретизира чрез функциите, които изпълнява. Общоприето е, че данъкът изпълнява следните функции:

- Фискална функция – основна. Чрез данъка се акумулира основната част от приходите на държавата в бюджета за реализирането на държавните програми по финансирането на публичните блага и потребности.
- Социално-преразпределителна функция – Чрез данъчното облагане се преразпределят доходите на гражданите на социална основа.
- Примери за реализиране на преразпределителната социална функция са прогресивната скала при облагане доходите на населението, необлагаемите минимуми и отстъпки, акцизите и др.
- Икономическо-регулативна функция – Същността на тази функция се състои в това, че с данъците се облагат ресурси, насочени за потребление и се освобождават или облагат ниско ресурси за производствено потребление. Т.е. чрез данъците държавата се опитва да направлява поведението на пазарните участници, като стимулира или дестимулира определени икономически дейности.
- Данъците стимулират търговците чрез система от преференции и освобождавания (напр. на селскостопанските производители), регулиране производството и потреблението на определени стоки и услуги (акцизните), стимулиране на инвестициите, растежа и заетостта (облагане на печалбата), регулиране на външноикономическите отношения и др.
- Контролна функция – Чрез данъците държавата упражнява контрол за защита на фискалните си интереси за своевременното и пълно постъпване на приходите в бюджета, за съпоставянето на тяхната величина с потребностите от финансови ресурси. Чрез данъците се контролира за пълното и точно отчитане на резултатите и доходите на данъкоплатците. Във връзка с изпълнението на тази функция държавата определя реда за воденето на отчетността и документацията от стопанските субекти и населението.

2. Произход на данъка

Данъците възникват и се утвърждават успоредно с държавата. Те обаче не се считат като творение на държавата. Данъци е налагала и църквата за издръжка на духовенството, без да е бил ясен мотивът за тяхното плащане. Плащанията в древността и средните векове се характеризирали с неразвитост и случаен характер. В средновековието индивидите са извършвали преки услуги на своите господари. Тези плащания са натурални данъци, които не са монетизирани. Разбира се, има съществени различия между феодалната повинност в средновековието и съвременните данъци.

Има множество теории за възникването и утвърждаването на данъците - като основоположник на теорията за данъчното облагане се счита шотландския икономист и финансист Адам Смит, който през 1776 г. издава книгата „Изследвания за природата и причините за богатството на народите“. Идеите на А. Смит оказват кардинално влияние върху финансовия и стопанския живот в много държави.

Данъчната теория е система от научни знания за същността и природата на данъците, тяхната роля и значение в живота на обществото.

Тук ще бъдат разгледани накратко някои от най-известните теории за данъка.

Теорията за обмяна (разменна) определя възмездния характер на данъчното облагане, т. е. чрез данъка гражданите купуват от държавата услуги по охрана, поддържане на реда, собствеността, сигурността и др. Тази теория е съответствала на условията на Средновековието с господството на договорните отношения.

Теория за данъка като застрахователна премия разглежда данъка като плащане срещу възникването на някакъв риск. Данъкоплатецът, в зависимост от доходите си, застрахова своята собственост срещу риска от война, стихийни бедствия, пожар и др. пред държавата, която го осигурява при настъпването на риска.

Според класическата теория, с нейния най-изявен представител А. Смит държавата предоставя различни видове услуги като защита на собствеността, поддържане на вътрешния ред и сигурност и др. Гражданите заплащат тези услуги чрез данъците, в резултат на което се утвърждава тезата за данъка като „цена на правителствените услуги“. Или държавата „произвежда“ и „продава“ услуги, а гражданите „ползват“ и „заплащат“ тези услуги чрез данъка, в резултат на което отношенията са на търговско-еквивалентна основа.

Теорията за жертвата (жертвена теория) и теорията за колективните потребности съдържат идеята за принудителния характер на данъка, като задължение, произтичащо от самата същност на държавното устройство на обществото. Теорията за жертвата е възникнала през XIX в. и е запазила своята актуалност и през XX в. Съгласно тази теория данъкът е жертвата, която гражданите правят за държавата, без която не е възможно съществуването на обществото.

Според Кейнсианската теория данъците са главният лост за регулиране на икономиката и нейното развитие. При това големият ръст на спестяванията е пасивен източник на доходи и намалява ръста на икономиката и подлежи на изземване чрез данъците.

Теорията на монетаристите е основана на количествената оценка на паричното обръщение. Съгласно тази теория данъците, наред с други компоненти, въздействат на обръщението, като чрез тях се изземва излишното количество пари и се намалява действието на неблагоприятните фактори за развитието на икономиката.

Теорията на икономиката на предлагането разглежда данъците като един от факторите на икономическото развитие и регулиране. В съответствие с тази теория, намаляването на данъчното бреме води към бурно развитие на предприемаческата и инвестиционна дейност. В рамките на тази теория американският икономист А. Лафер е установил математическата зависимост на приходите в бюджета от равнището на данъчните ставки.

Посочването само на някои от най-важните теории е основание да се счита, че данъкът е една много сложна финансова категория, която може да бъде характеризирана от правна, икономическа и социална гледна точка.

3. Принципи на данъчното облагане

Факт е, че твърде малко хора третират данъците като цена на публичните услуги. В този контекст никога не е излишно да се напомня на мисълта на Ол. Холмс, че данъците са цената, която плащаме за цивилизованото общество. Пазарните сили на търсене и предлагане не са в състояние да разкрият цената, която всеки от нас е готов да зап-

лати за блага като обществения ред и сигурност или пожарната безопасност. Тъй като оценката на потребителя за предоставяните публични блага не е известна, особено значение придобиват принципите, на които да се основава данъчното облагане. Съществуват някои основни принципи на данъчното облагане, които са свързани с проблема за разпределението на данъчното бреме.

Получена полза. Принципът на ползата свързва разходния с данъчния аспект на бюджетната политика. Този принцип изисква приносът на данъкоплатеца да съответства на ползите, които той получава от услугите на държавата. Аналогът с частния сектор е видим – при частните блага всеки потребител заплаща цена, съответна на ценността им, или на степента на задоволяване на потребностите в процеса на консумация.

Прилагането на този принцип не винаги е възможно, защото предпочитанията на потребителя не са точно известни на данъчните власти, а се разкриват чрез процеса на публичния избор. Въпреки това има случаи, когато данъчното облагане на ползата е приложимо. Едно приближение до данъци върху ползата са данъците, които се налагат върху горивата, или върху моторните превозни средства и приходите от които се използват за покриване на разходи за пътната мрежа. Съгласно този принцип най-адекватен инструмент за финансиране на публичния сектор за потребителските такси. Принципът на ползата изключва изпълнението на преразпределителната функция на публичния сектор.

Платежоспособност. Принципът на платежоспособността изисква разпределение на данъчното бреме в съответствие с икономическия потенциал на данъкоплатеца. Прилагането на този принцип включва преразпределителните аспекти. В съответствие с този принцип разпределението на данъчното бреме трябва да съблюдава вертикалната и хоризонтална справедливост.

Постигането на хоризонталната справедливост предполага данъкоплатците, които са в еднаква позиция (еднаква платежоспособност) да се облагат еднакво. За да се осигури вертикална справедливост данъкоплатците с различна платежоспособност трябва да заплатят различни по размер данъци. Прилагането на този принцип предполага измерване на платежоспособността. В идеалният вариант потенциалът за плащане на данъци може да се установи на основата на количествено измерване на общото благосъстояние на данъкоплатеца. Ако вземем предвид трудностите при измерването на такива съставляващи на благосъстоянието, като свободното време или щастието, ще разберем трудностите за коректно установяване на платежоспособността. В данъчната практика се използват измерителите доход, имущество и потребление.

Установяването на справедливост и равенство във вертикална посока е свързано с коректно разпределяне на данъчното бреме между индивиди с различни доходи. Повечето хора са съгласни, че тези, които притежават по-голямо богатство и доходи следва да плащат по-високи данъци, независимо от ползите, които получават от публичните блага. Основанието е, че ако нараства благосъстоянието на данъкоплатеца, неговата възможност да плати данъци се повишава в по-голяма степен. Обяснението се крие във факта, че загубата на един лев от месечен доход 1000 лева е свързана с по-малка жертва отколкото загубата на 1 лев от доход от 100 лв. Следователно един лев взет от богатия, който притежава повече левове, представлява по-малка жертва отколкото един лев взет от бедния. На тази основа често се твърди, че изискването за

вертикална справедливост предполага равенство на “жертвата” – еднаква загуба на полезност вследствие на налагането на данъка.

Наред с така изложените принципи на данъчното облагане, съществуват и основните правила, на които следва да се изгражда организацията на данъчното облагане, формулирани за първи път от Адам Смит през 1776 г. Смит формулира четири правила, които са известни като класически правила. Това са:

- Съразмерност (справедливост) на данъчното облагане. Този принцип означава, че всеки данък следва да бъде съобразен с икономическото и финансовото състояние на данъкоплатеца, т.е. всеки е длъжен да взема участие във финансирането на държавата съразмерно на своите доходи и възможности. В основата на този принцип стоят две идеи: данъкът следва да се определя в зависимост от дохода на данъкоплатеца и който получава повече блага от държавата, трябва повече да плати на държавата.
- Определеност на данъка, което означава, че данъкът следва да бъде предварително определен, а не произволен за данъкоплатеца. За данъкоплатеца да не съществуват затруднения при определянето на данъчното задължение, начините и срока на плащане.
- Удобство на данъка – т.е. съобразяване на облагането и плащането на данъка с възможностите на гражданите да изпълняват задължението си във времето на получаването на доходите и по начин удобен за платещия (т.е. да могат да се ползват електронни начини за плащане, онлайн деклариране и т.н.).
- Рентабилност (икономичност) на данъка – според А. Смит се изчислява в съкращаването на разходите по събирането на данъка. Събирането на данъка да не е съпроводено с много разходи за държавата, т.е. сумите по събирането на отделния данък да не превишават сумата на самия данък. Този принцип е свързан с рентабилността на данъка.

Освен класическите данъчни принципи съществуват и модерни правила, които представят тенденциите в развитието на съвременните данъчни системи:

- Неутралност на данъка – Неутрален е всеки данък, който няма за цел или за резултат упражняването на въздействие върху данъкоплатеца, за да го стимулира или да му пречи да извършва дадена дейност. Неутралността все повече се утвърждава в данъчните системи на страните, в т. ч. и у нас.
- Преференциално облагане – той предполага активна намеса на държавата чрез данъчните облекчения, с които се стимулират икономическите процеси или се потискат явления, които не са привлекателни за икономиката.
- Универсалност на данъчното облагане – този принцип изисква всички данъчно задължени лица да се облагат по един и същи начин, независимо от доходите им. Това предполага използването на единна данъчна ставка, а не на диференцирани данъчни ставки.
- Стабилност на данъчните приходи – приходите от данъци трябва да са сравнително постоянни, да не зависят от конюктурата на пазара и да не намаляват драстично в условията на криза, както и бързо да нарастват при подем в икономиката.
- Годишност на данъка – данъкът е задължение, което следва да обхваща едногодишен период.

4. Анатомия на данъка

Данъкът, като сложна система от отношения, включва редица взаимодействащи си елементи, всеки от които има самостоятелно юридическо и икономическо значение. Елементите на данъчното облагане имат универсално значение, въпреки, че структурата на данъците е различна и техният брой да е голям. Само при наличието на пълна съвкупност на елементите, задължението за плащане на данъка може да се счита за установено.

Ако законодателят не е установил или не е определил макар и един от елементите, данъкоплатецът би имал правото да не заплаща данъка или да го заплати при удобен за него начин.

Данъчен кредитор

Данъчен кредитор е всяка власт, която има право да облага и която има право да изисква погасяване на обложеното. Тази власт може да бъде първична или делегирана. Първична е властта на държавата, а делегирана е властта на самоуправителните тела. В България данъчен кредитор е единствено държавата като унитарна .

Данъчен обект (предмет) на облагане

Предмет е всичко онова, към което е насочено данъчното облагане, респективно имущество, качество на физическата личност, определени дейности, реализирани обороти, получаване на наследство, сделки покупко-продажби и др. Следователно, обект на облагане са действия, събития, състояния, които задължават данъкоплатеца да заплати данъка. От обекта следва да се отличава източника на данъка – дохода или капитала на данъкоплатеца.

Данъчен субект (платец)

Субект на данъка е физическото или юридическото лице, което се намира в отношения на собственост, владение, с обекта на данъка. Субектът е лицето, което формално или непосредствено е задължено да внесе дължимия данък. Субект на данъка могат да бъдат местни или чужди лица. Икономическите отношения между данъкоплатеца и държавата се определят според принципа на постоянно местопребиваване или доходите се реализират на територията на страната или зад граница. В резултат на това се различават два вида субекти на данъка: резиденти (местни граждани) и нерезиденти (чужди граждани).

Данъчен носител

Данъчен носител е лицето, което носи тежестта на данъчното облагане. Именно за сметка на носителя на данъчния платеж данъкът се заплаща в бюджета. Ако данъчният субект и данъчният носител са различни лица, тогава е налице т. нар. прехвърляемост на данъка. Тази прехвърляемост е характерна за косвените данъци.

Данъчен мащаб

Данъчният мащаб е определен белег или качество на данъчния обект, въз основа на който се конкретизира данъчното задължение на платцеца. Той се определя чрез закона и със икономически (стойностни) и физически характеристики. При измерване на дохода или стойността на стоката се използват парични единици или други характеристики. Например, при един от най-старите данъци най-напред за мащаб е служил броят на огнищата, по-късно броят на прозорците, етажите, кубатурата и сега стойността на сградата (имуществото).

Данъчна единица

Данъчната единица е една постоянна част от данъчния мащаб, за която се отнася данъчният размер. Например, 100 лв. от дохода, 1000лв. от стойността на имуществото, 1 дка стопанисвана земя, 100 лв. от реализирания оборот (добавена стойност), конските сили при МПС-тата и т.н.

Данъчна основа (база)

Данъчната основа представлява количествено изразяване на предмета на данъчното облагане. Данъчната основа служи за изчисляване на данъчното задължение, тъй като именно към нея се прилага данъчният размер (ставка). Данъчната основа служи за изчисляване на данъчното задължение, тъй като към нея се прилага данъчният размер (ставка). Данъчната основа може да бъде изразена като стойностна (парична) величина или в натурални измерители. Тя има особено важно значение, тъй като от точността и обхватността на данъчната основа зависи и размерът на данъчното задължение (вноската в бюджета).

Данъчен размер (ставка)

Данъчният размер представлява величината на данъка за една данъчна единица. Обикновено величината на данъка за данъчната единица е в процент или абсолютна сума. Данъчният размер „свързва“ данъчната основа и данъчното задължение за определен отчетен (данъчен) период

Данъчно задължение

Данъчното задължение е произведението на данъчната основа по данъчния размер. То представлява сумата, която определеният от закона данъкоплатец е задължен да внесе в приход на бюджета за съответния отчетен (данъчен) период. Следователно, данъчното задължение зависи от данъчната основа и данъчния размер, а те, от своя страна, са променливи и зависят от индивидуалния избор на субекта (индивида).

Данъчни привилегии (преференции)

Привилегиите по данъците се предвиждат в законодателството и се предоставят на отделни категории данъкоплатци, включително и както възможност да не се плаща данък. Те не носят индивидуален характер, а се отнасят да ниски доходи, инвалиди и др. Привилегиите се ползват за намаляване размера на данъчното задължение и за отсрочка или разсрочка на падежа. Те се подразделят на: преотстъпване на данъка, необлагаеми доходи и данъчен кредит.

5. Типология на данъците

За изучаване и анализирането на данъците е характерно, че те могат да бъдат систематизирани и класифицирани според някои общи признаци и белези. Когато се установят няколко групи от данъци по-лесно може да се обхване цялостната данъчна система, да се анализира влиянието на тези данъци върху данъкоплатците, тежестта на данъчното бреме. Разбира се, науката все още не се е спряла на една единствена и безспорна класификация на данъците.

Класификацията на данъците е строго специфична за всяка страна и зависи от провежданата данъчна политика:

1. Според възможността един данък да бъде прехвърлен като задължение от едно лице на друго – преки и косвени

- Преки данъци – те са в тежест на конкретно лице и не могат да бъдат прехвърлени на друг човек. Това са данъци, които се определят и заплащат лично от данъчно задълженото лице. При тях има съвпадение между платец и носител на данъка. От тази гледна точка може да се каже, че преки данъци са всички данъци, облагащи имуществото и доходите на хората.
 - Косвени данъци – при тях е възможно да се прехвърли данъчното задължение по веригата и да остане в тежест на последния ѝ участник. Косвените данъци са включени в цените на стоките и услугите и се прехвърлят в посока към крайните потребители. Всички данъци върху потреблението (ДДС, акцизи, мита) са косвени данъци.
2. Според факторите, от които зависи данъчната основа, данъците биват обективни и субективни.
- При обективните данъци – не се отчита човешкият фактор, за да се определи данъчната основа, те не зависят от финансовия капацитет на данъкоплатците, основават се на обективни характеристики. Данъкът върху недвижимите имоти е обективен данък.
 - При субективните данъци – данъчната основа за облагане се определя в зависимост от личностните характеристики на данъчно задълженото лице. Тя отчита платежоспособността на хората, тяхното благосъстояние, потенциала им за бъдещо развитие и т.н.
3. Според начина, по който се определя данъчната ставка – специфични и адвалорни
- Специфични данъци – определят се като фиксирана сума върху определено количество (тон, кг., бр., квтч и др.) от данъчния обект. Данъчната им основа се изчислява на обективна база.
 - Адвалорни данъци – те са относителни и зависят от стойността на имуществото, дохода, сделката и т.н. Те се задават в процент или промил и следователно силно зависят от точността, с която е определена данъчната основа. В това е и най-голямата им слабост.
4. Според обекта на облагане - подоходни, оборотни (върху потреблението) и имуществени:
- Подоходни данъци – облагат доходите на физическите лица и печалбите на юридическите лица. Липсата на доход, респективно реализирането на загуба, освобождава тези лица от данъчно задължение.
 - Оборотни данъци – начисляват се при производството и реализацията на стоки и услуги на местния пазар или при внасянето им от чужбина
 - Имуществени данъци – с тях се облага притежаването, ползването и смяната на собственост на движимо и недвижимо имущество (данък върху недвижимите имоти, данъкът при придобиване на имущество по възмезден начин и дарение).
5. Според бюджета, в който постъпват данъчните приходи:
- Национални (държавни) – националните се акумулират в държавния бюджет
 - Местни (общински) – формират приходната част на общинските бюджети

От така изброената класификация и видове данъци най-голямо значение за фиска имат косвените данъци: ДДС, акцизите, ДОД, данък върху печалбата, които пълнят бюджета на държавата. Данъците върху собствеността и богатството са предимно местни и формират приходите на общините.

6. Начини за облагане с данъци. Данъчни прогресии

Исторически са утвърдени и прилагани следните четири начини за облагане с данъци: поголовно облагане, пропорционално облагане, прогресивно облагане и регресивно облагане.

Първият и исторически най-стар начин е поголовното облагане. При него обект на облагане е самата физическа личност, без да се държи сметка за нейното имуществено състояние и доходи. Този начин на облагане е най-неравномерният начин за разпределение на данъчното бреме и най-несправедливият. Днес този начин не се прилага в практиката на съвременните данъчни системи на страните.

При пропорционално облагане размерът на данъка остава непроменен, а данъчното задължение се променя в зависимост от измененията в данъчната основа. При това облагане не настъпва изменение в първоначалното съотношение, в което са формирани доходите преди и след тяхното облагане. То е по-изгодно за субектите, които получават по-високи доходи. Пропорционални са предимно корпоративния данък, някои от местните данъци, косвените данъци.

При прогресивно облагане размерът на данъка се изменя по предварително избрана прогресия, в резултат на което данъчното задължение расте много по-бързо от нарастването на данъчната основа. При това облагане съществено се изменя съотношението между доходите преди и след тяхното облагане.

В резултат на нарастване на данъчния размер, по-голяма част от високите доходи се изземва и по този начин данъкът служи като регулатор в разпределението на доходите. Този начин на облагане се счита като по-справедлив в сравнение с пропорционалното облагане и се прилага главно при подоходното облагане (доходите на ФЛ, наследствата и даренията). То се прилага в почти всички страни.

Практиката познава различни възможности за прогресивно данъчно облагане. При изграждането на прогресията са характерни два подхода: според реда за установяване на данъчния размер и според начина за изчисляване на данъчното задължение.

- Според реда за установяване на данъчния размер, прогресиите биват: ограничени и неограничени. При ограничената прогресия нарастването на данъчния размер достига до определено равнище, след което облагането става пропорционално. При неограничената прогресия данъчният размер нараства неограничено, в зависимост от увеличаването на данъчната основа. Според интервалите, през които се изменя данъчният размер, различаваме забавени (пълзящи) прогресии и бързи (стръмни, скокообразни) прогресии.
- В зависимост от начина на установяване на данъчното задължение прогресиите биват: преки (открити), при които данъчният размер се изменя видимо при нарастване на данъчната основа, и непреки (скрити), при които данъчният размер остава непроменен, а от данъчната основа се изважда или прибавя едно и също постоянно число и от така коригираната данъчна основа се изчислява данъчното задължение. Външно прилагането на тези прогресии прилича на пропорционалното облагане, но в действителност облагането е прогресивно.

Прогресиите биват още: обикновени (прости, класни), етажни и комбинирани етажни прогресии. При обикновената прогресия данъкоплатците се обособяват в класове, в зависимост от величината на облагаемия доход. При тази прогресия, ако облагаемия

доход е между класовете, облагането му се извършва изцяло по данъчния размер за по-високия доход. Като недостатък на тази прогресия е, че за доходите, които се намират близо до границата на класовете, прогресията може да се превърне в своята противоположност – регресия.

Премахването на регресията при класната прогресия се постига чрез етажната прогресия. При нея облагаемият доход се разпада на етажи и всяка част от дохода по етажите се облага със съответен данъчен размер, а данъчното задължение се получава като сбор от данъка за отделните етажи.

Комбинираната етажна прогресия е усъвършенствана етажна прогресия, с цел по-лесно и по-бързо да се извършва изчисляването на данъчното задължение. Така данъкът за долните етажи е в абсолютна сума, а за горните етажи в процент. Тази прогресия обикновено се прилага при облагане на доходите на физическите лица и на даренията.

Регресивното облагане е противоположно на прогресивното облагане. С увеличаването на облагаемата данъчна основа размерът на данъка и относителната величина на данъчното задължение, намаляват т.е. колкото доходът е по-голям, толкова по-малък е размерът на данъка и относителната величина на данъчното задължение. Доказано е, че косвените данъци са или действат регресивно, като ниските доходи се облагат с данък, по-тежък от високите доходи. Например ДДС е регресивен данък понеже с него се облага потреблението и като процент от доходите намалява с тяхното нарастване. Ако едно лице получава месечен доход от 100 лв. и изцяло го разходва за потребление, ще плати 20% ДДС, а ако едно лице получава 1000 лв. месечен доход и разходва за потребление 500 лв., а останалите спестява, ще плати 100 лв. ДДС и отнесен към сумата на месечния доход данъкът ще бъде само 10%.

7. Разпределение на данъчното бреме

Икономическите и социалните последици от данъчното облагане са свързани преди всичко с въпроса кой каква част от данъчното бреме поема. Разпределението на данъчното бреме е основният въпрос както при анализа на поведенческите реакции по отношение на облагането, така и на неговата справедливост. Тази глава въвежда инструментите на анализа на частичното пазарно равновесие като преход към модела на общото пазарно равновесие в следващата глава. Тук ще разберем, че тежестта на данъка - и оттам неговите икономически и социални последици — се определят не само от данъчната ставка и данъчната база, но и от еластичностите на търсене и предлагане на съответните пазари. Този поглед ни позволява да видим по-точно кои са засегнатите и кои облагодетелстваните от един нов данък, или от промяна на данъчната ставка.

Един от основните постулати на данъчната теория е, че само хората понасят данъчното бреме. Дори когато се облага корпоративния доход, в крайна сметка не корпорациите, а техните собственици носят данъчното бреме. Това уточнение е важно за принципа на вертикалната справедливост. На пръв поглед прогресивното облагане като че ли означава фирмите с висок годишен доход да се облагат с по-висок корпоративен данък. Този принцип е залегнал в данъчното право на повечето развити страни. България също прилагаше две ставки до 2001 г. Но той всъщност не отговаря на прин-

ципа на вертикалната справедливост ако средният доход на един акционер в голямата фирма е по-малък от индивидуалния доход на едноличния собственик на малката фирма.

Има разлика между това кой е данъчно задължен (т.е. от кого се събира данъкът, или кой го внася), кой е обложен (за чия сметка се внася) и кой в крайна сметка понася неговото бреме (като отнемане на реален доход). Нормативно установените параметри на данъка определят кой е данъчно задължен и как се изчислява данъчното задължение. Данъчно задълженото лице обаче, може да е различно от действителния данъкоплатец. При облагането на заплатите например се облагат доходите на работниците и служителите, но данъкът се събира от работодателя. При ДЦС се облага крайният потребител, но данъкът се събира от доставчиците по веригата на производство и дистрибуция. Освен това действителното данъчно бреме измерено като загуба на доход, или по-точно на благополучие, зависи не толкова от самия данък, а от промените в цените, които той генерира. На свободния пазар те зависят от ценовите еластичности на търсене и предлагане.

Тук разглеждаме икономическите последици на данъчното облагане, т.е. загубата на благополучие. Основният въпрос на данъчната политика е кой губи, кой печели от даден данък, или промяна в облагането. Този въпрос може да бъде поставен в различни икономически и социални плоскости. Преди всичко, за политиката е важно да предвиди последиците за хората според това, дали те печелят от труда си, или от предприемачество и инвестиции, или от ренти. Разбира се това има и социално и политическо значение, доколкото тези, които правят политиката се нуждаят от вота на избирателя. Социалните и политически граници на различните видове доходи обаче днес не са вече толкова ясно очертани както преди 50 години. За разлика от класическия капитализъм, където има ясно разграничение между наемни работници, капиталисти и рентиери, днес наетите работници и служители притежават акции и облигации, както и имоти, които дават под наем. В България например, връщането на земята направи много безработни номинални рентиери. Затова днес дадена мярка на данъчната политика се оценява по скоро от гледна точка на последиците ѝ за заетостта, инвестициите, или пазара на имоти, отколкото със загубата на благополучие за съответните социални групи.

За да видим ефекта върху различните видове доходи, за нас е важно как се разпределя данъчното бреме между производители (доставчици) и потребители. Този разрез се прилага не само за стоките, но и за доставчиците и потребителите на труд (работници и работодатели) и на капитал (спестители и кредитополучатели). Що се отнася до социалните последици на данъчната политика важно е разпределението на данъчното бреме между хората с високи и ниски доходи. За политиката например е важно дали повишаването на имуществените данъци засяга в по-голяма степен собствениците или наемателите на жилища.

Не на последно място, за политиката са важни и регионалните и етнически измерения на разпределението на данъчното бреме. За илюстрация, например, повишаването на акциза върху тютюневите изделия засяга потребителите, т.е. пушачите, но и производителите на тютюн, които в България са концентрирани в бедни селскостопански райони с преобладаващо турско етническо население. Това изменя значително баланса на политическите фактори в данъчната политика.

На пръв поглед, данъчното бреме се понася от вносителите на данъка. В действителност, обаче, реалното разпределение на данъчното бреме в съвременното стопанство не зависи от това кой внася данъка. В конкретните условия на пазара, вносителят на един данък може:

- да прехвърли цялото бреме на внесения от него данък върху други субекти в стопанството;
- да прехвърли част от бремето на внесения от него данък върху други субекти в стопанството;
- да не успее да прехвърли нито стотинка и да понесе цялото бреме на внесения от него данък.

Потенциалната прехвърляемост на съвременните данъци поражда интереса към разпределението на данъчното бреме. Този феномен генерира разминаване между законово регламентираното и действителното, икономическо разпределение на данъчното бреме в съвременното стопанство.

7.1. Частичен равновесен анализ: съвършена конкуренция

Когато анализът на разпределението на данъчното бреме се концентрира върху пазара на дадената стока или услуга е налице частичен равновесен анализ. Той разглежда ефектите от данъка в рамките на отделния пазар. Когато, обаче, разпределението на данъчното бреме се анализира в рамките на няколко, взаимосвързани пазари, тогава става въпрос за общ равновесен анализ. И два подхода имат своите достоинства. Чрез тях може да се даде надежден отговор на въпроса: Кой носи данъчното бреме в съвременното общество?

Данъчното облагане на физическа (натурална) единица (unit tax) е относително стара техника. При него данъчната основа се дефинира във физически (натурални) единици - метри, литри, бройки и т.н., а данъкът се фиксира в абсолютна сума на физическа (натурална) единица. Данъчното задължение е резултат от произведението между броя на данъчните единици и размера на данъка за една данъчна единица. Очевидно, данъците върху физическа единица не зависят от цените на стоките и услугите които са обект на данъчно облагане.

При такъв тип деформиращи данъци съществува разлика между законовото разпределение на данъка и неговото действително, икономическо разпределение. Докато законовото разпределение идентифицира данъкоплатеца, т.е. посочва кой по закон трябва да внесе данъка, то икономическото разпределение дава отговор на по-съществения въпрос-кой в действителност понася данъка? В тази връзка, познаването на законовия обхват не ни казва нищо съществено за това кой реално плаща данъка.

Отклонението на икономическото разпределение от законовото се дължи на феномена прехвърляне на данъка. Прехвърлянето на данъка е трансфер на данъчно бреме от стопанските субекти, които по закон са задължени да внесат данъка към други, които са извън законовия регламент. На практика, трансферът на данъчно бреме се осъществява чрез промяна в цените на стоките и услугите на пазара. Един данък може да бъде прехвърлен „напред“ или „назад“. Прехвърлянето напред е трансфер на данъчното бреме от продавачите, които са задължени с данъка, към купувачите чрез повишаване на пазарната цена на облаганата стока или услуга.

Прехвърлянето назад е трансфер на данъчно бреме от купувачите, които са задължени с данъка към продавачите, чрез намаляване на пазарната цена на облаганата стока или услуга. Например, при социалното осигуряване работодателите са задължени с данък върху работната заплата, която плащат на наетите работници. Ако в резултат от въвеждането на такъв данък работната заплата падне, то явно работодателите са успели да прехвърлят част от данъка или целия данък върху работниците. Анализът на прехвърлянето на данъка недвусмислено показва, че икономическото разпределение на данъка не зависи от това дали той се събира от продавачите или от купувачите на стоки и услуги на пазара.

Когато законът определя купувачите като данъкоплатци, вместо продавачите, разпределението на данъчното бреме между стопанските субекти не се променя. Следователно, при равни други условия, съществени промени в нормативния регламент (законовото разпределение) не влияят върху икономическото разпределение на данъка.

След всичко казано дотук, закономерен е въпросът за факторите, които детерминират икономическия обхват на един данък? Очевидно, това е конкретната конфигурация на пазарните криви на търсене и предлагане, която зависи от тяхната ценова еластичност.

Ценовата еластичност на търсенето разкрива степента на чувствителност на търсените количества от дадена стока или услуга към промените в цената. Тя се измерва чрез процентното изменение на търсеното количество в резултат на дадено процентно изменение на цената. Понеже зависимостта между цената и търсенето обикновено е обратна, ценовата еластичност на търсенето (ED) е отрицателна величина или нула. За целите на нашия анализ, обаче, интерес представлява абсолютната стойност на еластичността, поради което съответните зависимости могат да бъдат дефинирани по следния начин:

- $ED < 1$ - търсенето е нееластично (в границите $0-1$)
- $ED = 1$ - търсенето е с единична еластичност
- $ED > 1$ - търсенето е еластично (в границите $1-\infty$)

Съществуват и два крайни, теоретични варианта:

- $ED = 0$ - търсенето е съвършено нееластично
- $ED = \infty$ - търсенето е съвършено еластично

Ценовата еластичност на предлагането изразява степента на чувствителност на предлаганите количества от дадена стока или услуга към промените в нейната цена. Тя се измерва чрез процентното изменение на предлаганото количество в резултат на дадено процентно изменение на цената. Тук зависимостта между цената и предлаганото количество обикновено е права и ценовата еластичност на предлагането (ES) приема положителни стойности или нула. Следователно:

- $ES < 1$ - предлагането е нееластично (в границите $0-1$)
- $ES = 1$ - предлагането е с единична еластичност
- $ES > 1$ - предлагането е еластично (в границите $1-\infty$)

Съществуват и два крайни, теоретични варианта:

- $ES = 0$ - предлагането е съвършено нееластично
- $ES = \infty$ - предлагането е съвършено еластично

След прилагане на частичния равновесен анализ за трите варианта при търсенето и трите варианта при предлагането може да се стигне до следните изводи:

- когато ценовата еластичност на търсенето намалява, при равни други условия, частта от данъчното бреме, понесена от купувачите нараства;
- когато ценовата еластичност на предлагането намалява, при равни други условия, частта от данъчното бреме, която понасят продавачите нараства;

В порядъка на обобщение можем да направим извода: данъчното бреме се разпределя между продавачи и купувачи в зависимост от еластичността на търсенето и предлагането на Съответната стока или услуга. В по-конкретен план при равни други условия:

- колкото търсенето е по-нееластично или предлагането е по-еластично, толкова по-голяма част от данъчното бреме се понася от купувачите;
- колкото търсенето е по-еластично или предлагането е по-нееластично, толкова по-голяма част от данъчното бреме се понася от продавачите.

В рамките на този анализ можем да изведем и два крайни варианта на разпределение на данъчното бреме: когато то се понася изцяло от купувачите или продавачите, независимо от законовото регламентиране на данъкоплатеца. Изводите тук са:

- в условия на съвършено еластично предлагане купувачите понасят тежестта на целия данък. Подобна ситуация е възможна на силно конкурентни пазари, където независимо от цената производителите са склонни да предлагат неограничени количества от даден продукт на пазара.
- в условия на съвършено нееластично търсене, купувачите понасят целият данък.
- в условия на съвършено нееластично предлагане продавачите понасят изцяло тежестта на данъка.
- в условия на съвършено еластично търсене целият данък се понася от продавачите. Подобна ситуация се наблюдава на пазари, където потреблението на даден продукт има достатъчно добри заместители.

Следователно, като общ извод, данъчното бреме се понася изцяло:

- от купувачите, когато е налице абсолютно еластично предлагане или абсолютно нееластично търсене и
- от продавачите, когато предлагането е съвършено нееластично или търсенето е съвършено еластично.

За целите на адвалорното данъчно облагане (*ad valorem tax* - данък върху стойността), данъчната база се дефинира в стойност (парични единици), а данъчните ставки са фиксирани като пропорция в процент или промил към данъчната база. Данъчното задължение е произведение от данъчната база и данъчните ставки. Следователно, адвалорните данъци зависят от стойността (цената) на стоките и услугите, които са обект на данъчно облагане.

Анализът на разпределението на данъчното бреме на адвалорните данъци е аналогичен на анализа на разпределението на данъчното бреме на данъците върху физическа единица в предходния параграф. Единствената разлика е в това, че при адвалорните данъци кривите на търсенето и предлагането се изместват с постоянна относителна сума, а не с постоянна абсолютна сума (както е при данъците върху физическа единица). Резултатите от частичния равновесен анализ показват, че всички изводи от анализа на данъците върху физическа единица са в сила и за адвалорните данъци.

7.2. Частичен равновесен анализ: несъвършена конкуренция

Дотук нашето внимание беше съсредоточено върху конкурентните пазари. В този параграф ще разгледаме проблема за действителното разпределение на данъчното бреме в условията на несъвършена конкуренция. На диаметрално противоположния полюс на съвършено конкурентната пазарна среда е монополът.

В условията на монопол нарастването на пазарната цена в резултат на данъка, е по-малко в условията на монопол в сравнение с пазар на съвършена конкуренция. Иначе казано, при равни други условия, монополистът успява да прехвърли напред върху потребителите по-малка част от данъчното бреме, отколкото съвършено конкурентната индустрия. Това разбира се не променя загубите на потребителите, защото монополната цена с данък е значително по-висока от конкурентната цена с данък.

Очевидно, при равни други условия, разпределението на данъчното бреме в условията на монопол критично зависи от нарастването на общите разходи, които детерминират промените в пределните разходи. Ако темпът на нарастване на пределните разходи на монополиста е по-висок, тогава кривата на пределните разходи става по-нееластична. В такъв случай, монополистът ще прехвърля по-малка част от бремето на данъка върху потребителите. Обратно, колкото по-бавно нарастват пределните разходи на монополиста, толкова кривата на пределните разходи е по-еластична. Тогава монополистът прехвърля върху потребителите по-голяма част от данъчното бреме.

7.3. Анализ на общото пазарно равновесие

Предходният анализ на разпределението на данъчното бреме се основава на допускането, че данъкът влияе само и единствено върху пазара, на който се търгува съответната стока или услуга и не засяга другите пазари. До тук ние се интересувахме само от ефектите на данъка върху купувачите и продавачите на отделния пазар - т.е. ние прилагаме анализа на частичното пазарно равновесие. В прецизен план, обаче, това не е достатъчно за отговор на въпроса: „Кой носи данъчното бреме?“. Съвременният стопански организъм е съставен от множество взаимосвързани пазари. По тази причина ефектите на един данък, обикновено, не се ограничават само в рамките на пазара, на който се купува и продава облаганата стока или услуга. В общия случай ефектите на данъка се „разсейват“ в стопанството и тяхното проследяване и обхващане е обект на т. нар. анализ на общото пазарно равновесие.

Например, един данък върху потреблението на бензин ще повлияе върху цената на бензина, но той ще повлияе и върху търсенето на автомобили, велосипеди, други енергоносители и т.н., а следователно и върху техните цени. Обратно, променените цени на тези стоки и услуги могат да повлияят върху пазара на бензин. Освен това бензинът е суровина за производство на много продукти и услуги в стопанството. Като такъв той се калкулира в техните разходи. От тук, всяка промяна в цената на бензина, при равни други условия, ще доведе до промяна в цените на тази група стоки и услуги. Следователно, данъкът върху бензина ще повлияе не само върху равновесието на пазара на бензин, но и върху равновесието на другите пазари, т.е. върху общото пазарно равновесие.

Един от най-известните модели на общото пазарно равновесие в данъчната теория е този на А. Харбъргър. Посредством общия равновесен анализ, той изследва реалното разпределение на корпоративния подоходен данък в съвременното стопанство. Анализът на Харбъргър показва, че данъкът върху корпоративната печалба се понася от всички собственици на капитал в стопанството.

По-нататък, редица емпирични изследвания доказват, че съществена част от бремето на корпоративния подоходен данък се понася от наемните работници под формата на по-ниски работни заплати и от потребителите под формата на по-високи цени на стоките и услугите, произвеждани в корпоративния сектор на стопанството. Прехвърлянето на данъка напред към потребителите или назад към работниците зависи от характеристиките на продуктивния и трудовия пазар. Така, ние отново стигаме до оценка на влиянието на данъка върху позицията на кривите на търсене и предлагане на съответните пазари, т.е. до частично равновесния анализ.

В крайна сметка, изводът на Харбъргър е, че бремето на данъка върху корпоративната печалба се „разсейва“ в стопанството и се поделва между собствениците на капитал, наемните работници и потребителите.

XII. УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Публичните блага имат специфичен характер. Това поражда различен механизъм на тяхното търсене и предлагане в сравнение с пазарния. Съвършено друга цел и друг характер придобиват институциите, които оперират в публичния сектор. Те наподобяват организации с идеална цел, което ги отдалечава от частните фирми като бизнес сдружения. Като последица е различно и поведението на работещите в публичния сектор. Друг е и алгоритъмът на решенията за разпределението и използването на ресурсите в публичните организации. Всичко това показва, че публичния сектор се характеризира със своя специфична организация и управление, които се различава съществено от бизнес организациите.

В тази част първо ще бъдат разгледани някои от новите концепции за управлението на публичния сектор – новият мениджмънт и доброто управление, след което ще бъдат представени фискалната политика и нейните инструменти, както и теоретичните основи и основните характеристики на бюджета.

1. Управление на публичния сектор

Традиционният административен и бюрократичен модел за управление на ресурсите в публичния сектор. Неговите характеристики са:

На първо място, публичните учреждения осигуряват услуги, които са дефинирани от вота на средния избирател, а не от търсенето и предлагането на пазара. Те се предлагат безплатно или по цена, която често е под разходите за тяхното производство.

На второ място, бюджетните учреждения имат строго дефиниран предмет на дейност и задачи за изпълнение.

На трето място, дейността на бюджетните институции е почти винаги подчинена на няколко цели. Най-общо тя се подчинява на мъглявите и неопределени „обществени интереси“. Количеството и качеството на техните услуги се балансира с предоставените ресурси за тяхното предлагане.

На четвърто място, публичните учреждения са поставени в среда, която оказва противоречиво влияние върху тяхната дейност. Те са изолирани от силата на конкуренцията, която налага прецизен отчет на разходите и приходите от всяка стопанска операция. В същото време политически, икономически и социални фактори детерминират решенията на публичните учреждения. Често те са краткосрочно ориентирани, което е несъвместимо с ефективното управление в средносрочен период. Това поражда икономически загуби, които се калкулират като допълнителни разходи за създаването на публичните услуги.

На пето място, в предлагането на публичните услуги липсва ежедневния пазарен тест, който изпитват стоките на частните фирми. Публичните услуги се консумират без достатъчна обратна връзка и оценка от техните потребители. По тази причина публичните учреждения и работещите в тях са безразлични към промените в предпочитанията на потребителите.

На шесто място, учрежденията в публичния сектор са подложени на всеобхватна отчетност и масиран контрол.

На седмо място, организационната структура на бюджетните учреждения се отличава с много отдели, които са йерархично интегрирани. Това създава бюрократична система на поведение, която води до загуби на работно време и ниска производителност на труда. Ограничени са възможностите на мениджърите на различните нива да стимулират добре работещите или да накажат неработещите. Като следствие предприемчивостта и инициативата са епизодични факти, докато посредствеността и формализма са традиционен елемент в поведението на работещите в публичните учреждения. Този момент разкрива тяхната организационна култура.

Направеният анализ на административно-бюрократичния модел на управление на ресурсите в публичния сектор не е случаен. Всеки от посочените аспекти разкрива в определена степен тяхната неадекватност към новата система от ценности, която започна да се налага през 80-те и 90-те години в частния бизнес. Икономичност, ефективност, качество, грижа за потребителя, съвършенство в организационното поведение са ръководните жалони в поведението на частните фирми. Те неизбежно повлияха върху отношението към бюрократично организирания публичен сектор. Това обяснява появите на новите, пазарно ориентирани идеи за промени в неговата организация и мениджмънт.

1.1. Цели на новия мениджмънт в публичния сектор

Новият мениджмънт може да се дефинира като система от пазарно ориентирани подходи за управление на институциите и ресурсите в публичния сектор. Той изисква промяна, както в организацията на публичните учреждения, така и в цялостния модел на тяхното бюрократично управление. Според Д. Фарнхам и С. Хортън приложението на новия мениджмънт е процес, който налага едновременно промени в структурата, организацията и управлението на публичните институции. На тази основа те извеждат елементите, които го дефинират като нов модел:

1. Използването на стратегическия мениджмънт като подход за полагане на целите и формулиране на политики за тяхното достигане.

2. Промяна в структурата на организацията с цел да се отдели политиката от администрирането. Това може да се постигне чрез създаването на изпълнителни единици с делегирани правомощия за предоставянето на услугите, независимо дали те са вътре в учреждениято или вън от него.

3. Промяна в структурата на организацията с цел се намалят йерархичните равнища чрез формирането на обособени единици с ясно определени задачи, предоставянето на права на мениджърите за тяхното управление, търсенето на индивидуална отговорност за изпълнение на възложените задачи.

4. Измерване на резултатите от дейността на обособените единици по отношение на критериите за икономичност, ефективност и ефикасност. За целта е необходимо да се разработи система от показатели за оценка и анализ, чрез които да се правят сравнения за ефективността на дадената единица и вземат решения за бъдещи промени.

5. Воденото на активна политика, която да промени традиционната култура на обществените институции в посока на ценностите, детерминирани от пазара и предприе-

мачеството. Това изисква да се предостави повече самостоятелност на обществените учреждения и да се промени стила на управление и тяхната организационна култура.

6. Използването на мениджмънта на човешките ресурси, чрез които да се повиши мотивацията на служителите и колективите на държавните организации да постигат по-високи резултати от своята дейност.

7. Създаването на гъвкави, отговорни и учещи се от опита държавни учреждения, които да насочат своята дейност към задоволяване на потребностите на техните клиенти. Това изисква центъра в дейността на държавните институции да се измести от страната на предлагането (което се определя професионалистите в дадената област) към страната на търсенето, която се детерминира от действителните предпочитания на клиентите.

8. Заместване на традиционните отношения в държавните организации, които са обусловени от политически влияния, йерархичните структури и бюджетна зависимост, с договорната система между купувачи и продавачи. Чрез нея се фиксират равнище на цени, изисквания за качество и обема на доставките, както и отговорностите на двете страни по изпълнението на договора. Този подход може да се приложи, както между отделните звена вътре в организацията, така и между нея и външни субекти.

9. Въвеждането на одита “стойност за парите на данъкоплатците”, чрез който се оценява не само новосъздадената стойност в публичната единица, но и доколко качеството на предлагане на услугата отговаря на очакванията на потребителите.

Новият мениджмънт в публичния сектор преследва достигането на следните **цели**:

а) икономичност- минимизиране на разходите на ресурсите за осъществяване на дадена планирана дейност. За това е необходимо строг контрол върху планираните разходи, както и рационализирането на някои вътрешни процеси ,които намаляват използването на разполаемите ресурси.

б) ефикасност – отношението между постигнатия резултат (стоки, услуги, дейност) и направените разходи за неговото достигане. Ефикасността се повишава, когато се постига по-голям резултат с дадено равнище на разходите или когато се минимизират разходите за постигането на определен резултат без да се влошава качеството на продукта. Във вторият вариант ефективността е тъждествена с икономичността, т.е. с намаляване на разходите за създаване на определен обем продукти, услуги или дейност. Показател за измерване на ефикасността е паричният разход за създаването на единица продукт.

в) превъзходност - тази нова и за частния мениджмънт цел е свързана качеството на обслужването на клиентите. Идентифицирането на техните потребности, предлагането на продукт, който да ги задоволи в най-висока степен, коректното и професионално отношение към клиента са елементи, които характеризират съвършенството в поведението на фирмата. То не може да се постигне само с усилията на мениджърите. Това е въпрос, който е свързан със всеки един член и колектива на организацията като цяло. Превъзходното поведение на учреждениято разкрива, че организацията на неговата работа е добре синхронизирана, допускат се малко грешки, поддържат се определени стандарти в предлагане на дадената услуга.

г) предприемчивост и пазарна дисциплина - чрез тях се повишава гъвкавостта и отговорността в поведението на мениджърите и на държавните институции като цяло. Те не могат да фалират, защото не разчитат на пазарни продажби и приходи от тях. Ако

по една или друга причина се появи сериозен дефицит в техния бюджет, ръководителите на държавните учреждения се обръщат за помощ към държавата. Като резултат реалните разходи стават значително по-големи от планираните. В крайна сметка, няма достатъчна дисциплина върху разходите, няма предприемчивост за намаляване на загубите, няма персонална отговорност за допуснатите загуби и натрупани задължения.

д) ефективност - често тази цел се отъждествява с ефикасността или икономичността в поведението на държавните организации. Тя обаче се различава от тях. Ефективността е категория, която разкрива степента, в която целите на организацията са били достигнати или в по-широк план, връзката между планираните и фактическите резултати от дейността.⁸ Чрез ефективността се оценява дали организацията изпълнява своята мисия, стратегически цели и оперативни задачи за даден период от време.

1.2. Доминиращите подходи на новия мениджмънт

Съвременните неокласически школи, в рамките на общата критика към кейнсианския модел на икономиката и обусловена от него държава на всеобщото благосъстояние, предлагат достатъчно идеи и решения за реформи в публичния сектор на икономиката. Те могат да се синтезират до три доминиращи подхода: дерегулиране, приватизация и маркетизация (формула ДПМ). Същевременно, практиката на реформите наложи да се интегрира още един подход с по-силна юридическа и социална окраска: безпристрастност, неутралност към самите промени. С разширяването на държавната намеса в стопанския и социалния живот се разкриха редица дефекти, които понижават ефективността на публичния сектор на икономиката.

В своите анализи съвременните неокласици стигнаха до фундаментална хипотеза, че пазарът регулира по-добре предлагането на частните блага, отколкото държавата като техен производител. В тази връзка е първото предложение: дерегулиране, което да постави държавните предприятия в условия на конкуренция и твърди бюджетни ограничения. (да няма субсидии и помощи за тях). Следва логична втора стъпка на реформата: приватизацията на държавните предприятия. По този начин държавата ще се освободи от една несвойствена за нея функция - да изпълнява ролята на предприемач, която е естествено присъща на частния бизнес.

Какви са идеите за държавните учреждения, които предлагат публични блага? Отговорът за тях е маркетизация, т.е. създаването на потенциална или частична конкуренция, което ще доведе до по-висока ефикасност и ефективност. Редица публични блага дори могат да се предлагат от частни фирми чрез конкурентни процедури и договор за изпълнение с частни фирми (аутсорсинг). Това е също пазарен подход.

Анализите от практиката обаче разкриват, че и мениджърите в публичния сектор са генератори на идеи и подходи за реформи. Техните предложения обаче не са толкова радикални. Добрият публичен мениджмънт, според тях, може да доведе до ефективни резултати, без да се прибегва да болезнените промени, свързани с дерегулирането и маркетизацията на държавните дейности. Очевидно този подход развива мениджърска, непазарна алтернатива за развитието на държавните предприятия и учреждения. Дава ли той обаче достатъчно гаранции за ефективност, щом като в голяма степен тази алтернатива има субективен характер, т.е. зависи от стила и действието на мениджъра X? Да приемем, че той отдава пълно своя потенциал на държавните предприятия и държавната служба. Същото обаче не можем да твърдим за мениджъра Z. Много

като него използват публичния сектор, за да извлекат икономически и политически ренти.

В същото време в някои страни бяха лансирани реформи, които разработиха нови форми на държавна регулация, водещи до по-голяма прозрачност и отчетност в дейността на държавните учреждения, както и до постигането на по-голяма индивидуална и групово справедливост по отношение на правата на гражданите. Тук се визират правата на определени групи (жени, малцинства, нискоквалифицирани работници и др.), които са пренебрегнати или ощетени от промените в частния и публичния сектор на икономиката. Този подход към реформите може да се приеме като обществено коригиращ, като балансиращ линията на дерегулирането, приватизацията и маркетизацията на дейностите в публичния сектор. Това е не само ново измерение на политиката на новия мениджмънт, но и промяна в нейното съдържание, което поражда така нареченото “добро управление”.

1.3. Добро управление

Новият мениджмънт е професионален мениджмънт. По тази причина той ограничи влиянието на политици, бюрократи и профсъюзи в управлението на държавните организации. Те вече се ръководят в по-голяма степен от професионални стандарти и решения и по-малко от политически и други влияния. Новият мениджмънт също така промени културата на организацията. В нея по-широко място заеха корпоративните ценности (ефективност, ефикасност, грижа за клиента,) за сметка на бюрократичен стил на поведение и действие.

Анализът на резултатите от приложението на новия мениджмънт обаче разкриха и някои слабости в неговите подходи. На първо място, той не се синхронизира и взаимодопълва в голяма степен с професионализма на работещите в държавните учреждения. Второ, новия мениджмънт се налагаше по политически път чрез решенията на правителствата, т.е. отгоре надолу към самите създатели на публичните услуги. Трето, приложението на новия мениджмънт засегна съществено интересите на работещите. Много от тях бяха съкратени. Останалите бяха принудени да работят значително поинтензивно и да поемат повече рискове в професията си без това да се отрази съществено върху техните доходи. Четвърто, пазарно ориентираните подходи на новия мениджмънт започнаха да налагат в поведението на държавните организации пазарни, комерсиални ценности. Това създаде конфликти между държавните организации и техните клиенти, дори обществено недоволство.

По силата на инерцията от държавата на “всеобщото благосъстояние”, на обществените реакции срещу дерегулирането, приватизацията и маркетизацията на много публични дейности, на казионното разбиране за социалната ангажираност на държавата, в определени групи и обществото като цяло се появиха съмнения, недоволство и открита критика към политиката на новия мениджмънт. Заедно с това обаче още през 90-те години се появиха изследвания, които препоръчваха проблемите на традиционния, бюрократичен мениджмънт да се решават чрез промяна в същностните функции на държавата. Този микс на известно разочарование от новия мениджмънт и продължаващите търсения за създаването на по-съвършени държавни организации роди концепцията за re-inventing government. Тя оказва влияние за оформянето на визията и

практическите действия за по-доброто управление, които пледират за по-съвършеното правене и осъществяване на политиките.

Сравнението на концепциите за "новия мениджмънт" и за "преоткриване на държавата" разкрива доста идентични елементи. Двете концепции са много ангажирани с ефикасността и ефективността на държавните организации. Различието обаче идва по линия на инструментите за тяхното постигане. Новият мениджмънт се осланя в по-голяма степен на пазарно ориентирани подходи за подобряване дейността на държавните организации. Той е в по-голяма степен технократична концепция и политика, защото копира и адаптира корпоративното управление на организацията. Концепцията за преоткриването на държавата извежда иновациите като движеща сила за извършването на ефективни промени в дейността, независимо дали става въпрос за по-добрата организация и управление, или пък за прилагането на пазарни и квазипазарни методи. В този план последните са само част от по-широкия и богат набор от подходи и инструменти, които изграждат държавата на способностите, иновациите и адаптивността към промените в средата. Например, доброто управление на човешките ресурси, въвеждането на стандарти за качество в дейността, учене от опита на другите, управлението на знанието в организацията, делегирането и упълномощаването на управленски функции на служителите са само част от възможните подходи за създаването на знаеща и ефективно работеща държава.

Натрупаният опит от приложението на новия мениджмънт, концепцията за преоткриване на държавата в съвременните условия, анализите на резултатите от реформите в публичния сектор на напредналите страни и критичните оценки на изпълнението на държавните организации доведоха до появата на концепцията за доброто управление. Тя не е чиста доктрина, а концепция, която интегрира предходния опит с неговите уроци, новаторски решения в дейността на държавните институции и възгледите за изграждане на една по-способна и ефективна държава. Ето защо доброто държавно управление представлява една система от рационални принципи и съвременни виждания за ефективна организация и управление на държавните институции. Тя е концепция-бенчмарк, защото очертава характеристиките на доброто управление, към което трябва да се стремят държавните организации. В същото време доброто управление е достатъчно реалистична концепция, защото нейните принципи са изведени от добрите практики на държавните организации.

В своята Бяла книга Европейската комисия извежда следните пет принципа на доброто управление: отвореност, участие, отчетност, ефективност и яснота. В други анализи се дават по-богати определения. Ето най-често срещаните принципи на доброто управление, които се цитират в научни изследвания и правителствени документи: върховенство на закона, прозрачност, участие на заинтересованите страни в правенето и осъществяването на политиките, публично-частно партньорство, отговорност, справедливост, ефективност, отчетност и стратегическа визия за развитието.

Държавата е изправена пред редица предизвикателства в обществения живот. По много причини тя не е в състояние да ги реши самостоятелно. Нещо повече, действията на държавата или на нейна отделна институция неизбежно поражда отношения с широк кръг организации и лица: с държавни организации, граждани, бизнесмени, профсъюзи, работодателски организации, неправителствени организации, други обществени сдружения, отделни лица. За доброто управление, ключовата дума в тези

отношения е “партньорството”. От практиката са изведени следните форми на партньорство:

А) публично-частно партньорство допринася за решаването на важни икономически проблеми на обществото;

Б) партньорството на държавата с гражданите е средство за по-добро правене на политиките и доставянето на публичните услуги;

В) партньорството на ръководители със служители е средство за мотивация и ефективно изпълнение на дейностите в една организация;

Г) партньорството и координацията между държавните организации е средство за по-ефективна подготовка и прилагане на политиките в различни области;

Д) партньорството с неправителствените организации е начин да се активират и други ресурси за по-добра подготовка на законите и политиките и особено за предлагането на по-качествени публични услуги на гражданите.

За разлика от концепцията на преоткриване на държавата, принципите за доброто държавно управление не са привлекателни виждания и препоръки, а доказани добри практики, извлечени от дейността на много държавни организации. В този план те са ориентир на развитие, средно срочен хоризонт, към който трябва да се стреми всяка една държавна организация в своята дейност. Следването на тези по-систематизирани и унифицирани правила за действие и поведение от всички държавни организации ще породят вълна на промени, което може и трябва да превърне доброто управление в стандарт на поведение. Това би осигурило на публичния сектор на икономиката една по-висока орбита на развитие.

2. Фискална политика

Чрез фискалната политика правителството може да окаже влияние върху поведението на икономиката. Реализирането ѝ е свързано с държавния бюджет.

Фискалната политика насочва към правителствения избор относно равнището на правителствените разходи и данъци. Под фискална политика разбираме стремежа на правителството да стабилизира икономическото развитие чрез изменения в държавния бюджет, неговата приходна и разходна страна. Тя предполага съвкупност от цели, инструменти и механизми за въздействие върху макроикономическите процеси, главно равнището на заетост и цените. Субект на фискалната политика е правителството (държавата), която налага данъци, представляващи приход за бюджета и реализира разходи по линия на трансферните плащания и правителствените покупки на стоки и услуги.

2.1. Инструменти на фискалната политика

Съвременната фискална политика има своите теоретични основи в кейнсианството, което третира фискалната политика като най-ефективен инструмент за правителствено въздействие върху икономическия растеж, ценовото равнище и заетостта. Кейнсианският модел на макроравновесието отглежда стабилизиращи функции на фискалната политика, с оглед способността ѝ да въздейства върху равновесния обем на производството чрез изменение на съвкупното търсене (разходи). Промените в елементите на съвкупните разходи означават съответни промени в равновесното равнище на

дохода и заетостта. Политиката на разходите оказва пряко въздействие; чрез ограничаване или разширяване на разходите държавата влияе върху нивото на заетост и националния доход. Другият инструмент на фискалната политика е равнището на данъчно облагане. Манипулирането на разполагаемия доход от страна на правителството чрез промени в данъците позволява въздействие върху потреблението и инвестициите в частния сектор. Ефективността на инструментите, свързани с приходната страна на бюджета зависи от реакцията на частния сектор.

Целите на фискалната политика могат да се формулират предвид определено състояние на макроикономиката или противопоставяне на нежелани изменения на икономическата конюнктура.

2.2. Дискреционна фискална политика

Дискреционната фискална политика се осъществява чрез целенасочени промени в данъците и правителствените разходи (държавни покупки на стоки и услуги и трансферни разходи) с цел изменение на националното производство и заетостта, контрол над инфлацията и стимулиране на растежа.

В хода на деловия цикъл по време на спад се провежда стимулираща (експанзионистична) фискална политика, проявяваща се в увеличение на правителствените разходи или намаление на данъците. По време на подъем мерките на ограничителната (рестриктивна) фискална политика са свързани с намаление на разходите и увеличение на данъците.

Изходна предпоставка при избора на фискална политика е преценката за състоянието на икономиката и т. нар. разриви в БВП. Вече е известно от предходните теми, че икономиката може да постигне равновесно състояние при обем на производството под или над потенциално възможния. Разриват в БВП е разликата между фактически произведения БВП и неговия потенциален размер. Съществуват два основни вида разриви: рецесионен разрив, когато фактически произведеният БВП е под потенциално възможния и инфлационен разрив, когато в определен период е достигнато равнище на дохода, при което разходите надхвърлят размера, необходим за поддържане на пълна заетост.

Преодоляването на рецесионния разрив чрез експанзионистичната фискална политика се основава на увеличаване на правителствените разходи и/или намаление на данъците. Рестриктивната фискална политика има антиинфлационен характер. Чрез нея се ограничава съвкупното търсене по пътя на снижение на и/или ръст на данъците. Провеждането на експанзионистична фискална политика поражда бюджетен дефицит, а на рестриктивна бюджетен излишък.

2.3. Недискреционна фискална политика

Недискреционната фискална политика се основава на автоматичната зависимост на изменението на бюджетните разходи и данъчните постъпления от изменението на икономическата конюнктура и динамиката на общото производство. Тя разчита на така наречените вградени (автоматични) стабилизатори – фискални инструменти, които при рецесия увеличават съвкупното търсене, а при инфлация го съкращават, без да са нужни действия от страна на правителството. Такова действие притежават най-важните автоматични стабилизатори - данъчните инструменти, когато данъчните пос-

тъпления реагират на изменението в националния продукт, без да се налага промяна в законодателството. Ако икономиката е в състояние на рецесия, данъчните приходи намаляват автоматично, защото повечето данъци са тясно свързани с икономическата активност. Понеже личните доходи и печалбите на корпорациите намаляват по време на рецесия, данъчните приходи също се съкращават. При неизменни правителствени покупки възниква дефицит в бюджета. Правителствените разходи също действат като автоматичен стабилизатор. Когато икономиката е обхваната от рецесия и заетостта намалява, растат трансферните плащания. Данъчните постъпления се намаляват, резултатът е по-големи бюджетни разходи и по-малки приходи, т.е. стимулиране на търсенето.

Анализите на фискалната политика изискват отчитане на състоянието на стопанската конюнктура. Така нареченият структурен бюджетен дефицит показва какъв би бил бюджетният дефицит при съществуващото равнище на разходите и данъчното облагане, ако икономиката функционираше при пълно използване на ресурсите. Структурният дефицит показва детерминираното от правителството състояние на бюджета. Наличието му сочи, че дори икономиката да е достигнала равнището на пълната заетост, данъчните постъпления биха били по-малки от правителствените разходи. Бюджетният дефицит, който е предизвикан от спад на деловата активност и свързаното с това съкращаване на данъчните постъпления е известен като цикличен дефицит.

2.4. Ефекти на фискалната политика

Ефективността на фискалната политика в действителност може да се намалява, поради изоставането ѝ във времето спрямо текущите потребности на икономиката. Изоставането при фискалната политика се дължи основно на политическия процес, доколкото повечето промени в разходите и данъците следва да получат законодателна основа. Икономическото прогнозиране също не е достатъчно прецизно, с което не се улесняват навременните политически решения.

В процеса на финансиране на правителствените разходи, правителството също като фирмите и домакинствата среща бюджетни ограничения, независимо, че то има повече възможности от частния сектор. Дефицитите в държавния бюджет оказват влияние върху икономиката по различен начин. Доколкото бюджетният дефицит се финансира в голяма степен чрез заеми, някои от ефектите се проявяват чрез кредитния пазар. Увеличението на заемите на правителството увеличава търсенето на кредити, което при равни други условия повишава лихвения процент. В резултат на последното намаляват разходите на частния сектор. Частните инвеститори са избутани от пазара поради правителственото заемане. Повишението на лихвения процент и последващото съкращаване на частните инвестиции поради увеличаване на правителствените заеми е известно като ефект на избутването. Така позитивният ефект от държавните разходи се редуцира поради ефекта на избутването. Ефекта на избутването, както и изоставането на фискалната политика във времето са аргументи, които опонентите на кейнсианството използват при анализа на фискалната политика като инструмент за държавно въздействие върху икономиката. Представителите на теорията на предлагането фокусират върху ефекта, който промените в данъчната политика имат върху съвкупното предлагане. Доколкото снижението на данъчните ставки е в състояние да сти-

мутира съвкупното предлагане и да резултира в снижение на бюджетния дефицит. Възможностите на теорията на предлагането също следва да се приемат предпазливо.

3. Бюджет

Държавният бюджет отразява икономическата програма на правителството. Той представлява финансова план сметка на държавата, която свързва очакваните приходи и предложените разходи за бюджетния период – дава представа за тяхното състояние и движение през годината. При балансиран бюджет приходите са равни на разходите; ако приходите са по-малки от разходите съществува бюджетен дефицит; ако приходите са по-големи от разходите – бюджетен излишък. Преди широкото възприемане на кейнсианската теория традиционното виждане по отношение на държавните финанси е, че държавният бюджет следва да бъде балансиран.

Като предпоставки за възникване на бюджета в днешния му вид може да посочим развиването на стоково паричните отношения, създаването на държавата и установяването на парламентарно-демократичната форма на държавно управление. Развитие на бюджетната практика се извършва основно в периода от XI до XVIII в., когато бюджетът се превръща в задължителен атрибут на законодателната и изпълнителната власт в развитите европейски страни – Англия, Франция и Германия.

Най-образно казано, бюджетът е мястото, хазната, където се събират държавните приходи и от където се извършват държавните разходи. При съвременната развита банкова система това са специални бюджетни сметки, които се контролират и отчитат от централната банка. Бюджетът, това е държавната хазна или държавното съкровище, приходите от което се събират и изразходват с общонационално предназначение. В бюджета се отразяват всички особености на финансовото стопанство на държавата – предвиждането на приходите, планираната реализация на разходите, тяхното изравняване и евентуална икономия, поддържането на важни за държавата отрасли и постигането на определени политически или социални цели.

Действието на бюджета обхваща всички страни на държавния живот – икономика, финанси, политика, култура, социална сфера и др., чрез тяхното финансиране и управление. От друга страна той отразява действията и икономическата активност на правителството, като в същото време, чрез него действията на правителството могат да бъдат поставени под контрола на законодателната власт. Следователно бюджетът е и средство за контрол и отчетност, за предоставяне на права и носене на отговорност.

3.1. Принципи за изграждане и функциониране на бюджета

За да може бюджетът да изпълнява пълноценно своята роля, при съставянето, изграждането и изпълнението му трябва да се спазват някои принципи.

Публичност - за да бъде бюджетът максимално прозрачен за населението и за да може да се следят мотивите и действията на правителството, трябва да се спазва принципът на публичността. От една страна спазването на този принцип изисква публикуването на приетия бюджет в Държавен вестник, за да може обществото да се запознае с разпределението на средствата. От друга страна, в по-ранен етап, за да бъдат ясни мотивите на това разпределение, средствата за масова информация трябва

ва да отразяват дебатите в парламента при приемането на отделните членове и клаузи във финансовия документ.

Яснота - принципът за яснота на бюджета допълва първия принцип. Бюджетът трябва да е ясен и разбираем. Така обществото ще може по-лесно да прецени дали правителството си е свършило добре работата.

Пълнота - при приемането на бюджета, в него трябва да са включени всички приходи и всички разходи, касаещи изпълнението на правителствената програма. Не трябва да се стига до положение впоследствие да се гласуват допълнителни приходи или разходи, или да се изключват някои от тях, т.е. това е принципът за пълнота на бюджета. Един пълен бюджет е от полза, както за правителството, така и за обществото, защото само по този начин може да се създаде ред и системност в публичните административни служби. В противен случай възниква опасност от безредие и допускане на грешки в управлението.

Специализация на бюджета. По определени характеристики разходната част на бюджета се подразделя на групи, раздели, дейности и параграфи, като параграфите са последното подразделение. В тях се посочват паричните суми, които на практика определят в каква степен могат да се финансират и най-дребните нужди. По този начин парламентът поставя граници и контролира правителствената дейност. Колкото по-точна и по-подробна е специализацията, толкова по-малка е възможността за преливане на средства от един към друг параграф, защото ще се наруши гласуваният от парламента план за действие и принципа за специализация. Разбира се, ако съответният параграф е важен, а средствата са недостатъчни, в парламента може да се гласуват допълнителни средства, но това не трябва да се превръща в честа практика.

Реалност. Принципът за реалност изисква и приходите и разходите на бюджета да бъдат икономически обосновани и в най-голяма степен да отговарят на действителното състояние на икономиката.

Точност - близък до него е принципът на точността на бюджета – той изисква приходите и разходите да бъдат възможно най-точно изчислени и предвидени. Нарушаването на този принцип ще доведе най-малкото до разстройство в ритмичното изпълнение на бюджета, финансово напрежение, разногласия в парламента, а е възможно да се стигне и до нарушаване на някои от другите принципи.

Балансираност - за една стабилна и добре работеща икономика е много важна балансираността на нейния бюджет. Принципът на бюджетното балансиране е не само важен, но той е и вътрешно присъщ за всеки бюджет. Равномерното развитие на икономиката предполага управляващите я прецизно да преценяват както бюджетните приходи, така и бюджетните разходи и в един или друг момент да намаляват едни или увеличават други, според наличните възможности и нужди. Без подобно уравновесяване би могло да се отклони благоприятното въздействие на бюджета към един сектор, за сметка на изоставането на друг.

Принципът на бюджетното балансиране гласи, че чрез бюджета не биха могли да бъдат предвидени повече разходи, отколкото стоящите на разположение за тяхното покриване вероятно реализируеми приходи, т.е. бюджетът не трябва да приключва с дефицит. Той трябва така да е съставен, че предвидените разходи, като размер, да се вменят в сумата на очакваните приходи. Спазването на този принцип е наложително, не само при съставянето и гласуването на бюджета, но най-вече при неговото упраж-

няване. Ако в течение на годината се окаже, че за осъществяване на предвидените разходи са необходими повече средства от наличните в хазната, това може да доведе до напрежение във финансовото стопанство. За набирането на необходимите средства трябва или да се увеличи размерът на събираните данъци, което ще доведе до недоволство в населението, или Централната банка да пусне допълнително количество пари в обръщение, което пък води до риск от инфлация. Третият вариант е държавният кредит, но той реално е временно решение, защото събраните средства впоследствие трябва да се връщат, и то с лихвите. Всичко това обяснява важноста и необходимостта от този принцип не само за изграждане на бюджета, но и за равномерното протичане на икономическите процеси в страната.

Единство - принцип на единство на бюджета се появява в противовес на старото фондово начало във финансите, когато всеки отделен приход е имал и конкретно предназначение. Практиката е доказала, че съществуването на много фондове се е оказало нецелесъобразно, тъй като при недостиг на средства по фонда са се прехвърляли средства от друг фонд, което е създавало предпоставки в някои случаи за преливане и нецелесъобразно използване на ресурсите. Този принцип означава, че е необходимо всички приходи да се събират в една обща държавна хазна и събраната сума да се разпределя според държавните нужди, след съответното гласуване в парламента. По този начин още веднъж се дава възможност за парламентарен контрол върху дейността на изпълнителната власт. Този принцип, обаче, не изключва съществуването на бюджетите на общините като териториални структури, както и на бюджета на фонд „Обществено осигуряване“, който има специфично предназначение в социалната сфера.

Предварителност - бюджетът трябва да бъде съставен, разгледан и гласуван преди да започне неговото изпълнение, т.е. това е принципът за предварителност. След като бюджетът е финансовата програма на правителството, тя трябва да бъде много точно разгледана и съобразена с очакваната действителност, както и предварително одобрена от парламента. Затова бюджетът трябва да е приет още преди започване на новата бюджетна година.

Годишност - срокът на действие на гласувания бюджет е 12 месеца, или следващият принцип е годишност на бюджета. На практика бюджетът е план за икономическа, финансова, социална и културна политика на държавата и като всеки план касае определен период от време. Времето, през което се упражнява даден бюджет, се нарича „бюджетен период“. Обикновено бюджетния период съвпада с календарната година от 1.01 до 31.12. Ако това не е спазено, тогава стремежът е той да бъде свързан с цикъла на стопанската година – например в САЩ е от 1.10 - 30.11.

До края на бюджетната година всички планирани приходи трябва да бъдат събрани и всички предвидени разходи – изпълнени.

3.2. Видове бюджети

Видяхме многостранното значение и влияние на бюджета върху икономиката на страната. Поради факта, че съществуват твърде много особености, които трябва да се обхванат и предвидят, възниква необходимостта от съществуването на различни видове бюджети, в зависимост от различните фактори – времеви, териториални и финансови.

В зависимост от обхвата на бюджета, различаваме:

- Държавен бюджет – гласува се със закон от парламента всяка година и обхваща приходите и разходите на държавата. Това е единственото бюджетно звено, с чиито средства се разпореждат парламента и правителството. При недостиг на средства по някой от другите бюджети, този недостиг се покрива със субсидия от държавния бюджет.
- Бюджет на Държавното обществено осигуряване – гласува се със закон от парламента всяка година по отношение на общата му величина и структура на приходите и разходите му. До преди няколко години бюджетът на социалното осигуряване беше съставна част на държавния бюджет, но от 1995 г. той се отдели от него, като се създаде фонд „Обществено осигуряване“. За управлението на фонда се създаде НОИ, който отчита своята дейност пред НС.
- Бюджет на местните органи на управление – това са общинските бюджети. Те не се гласуват от парламента, а се приемат на сесия на съответния общински съвет, т.е. те не са закон. Обхващат очакваните приходи и планираните разходи на общината като самоуправително тяло.
- Бюджет на Националната здравноосигурителна каса – гласува се със закон от НС и предвижда приходите и разходите, необходими за издръжка на публичното здравеопазване. Със средствата по този бюджет се разпорежда Здравната каса, която отчита дейността си пред парламента.
- Консолидиран държавен бюджет – съвкупност от всички изброени по-горе звена. Дава обща информация за средствата, които държавата отделя за една година, за финансиране на така наречените „обществени потребности“. Консолидираният бюджет не е закон. Той е съвкупност от звена, три от които са закони.
- Частни бюджети – това са бюджетите на съответните министерства и ведомства и са съставни части на държавния бюджет, т.е. те не фигурират самостоятелно като първите три бюджета. Тук, освен бюджетите на министерствата, влизат и бюджетите на съдебната власт, на Сметната палата и др.

В зависимост от периода на изпълнение, различаваме:

- Бюджет за изпълнение – това е бюджетът, който ще се изпълнява през предстоящия бюджетен период. Това е бъдещата програма за изпълнение, която отразява пълномощията, дадени от парламента на правителството.
- Изпълнен бюджет – това е вече реализираният бюджет. Чрез него може да се прецени до каква степен са осъществени бюджетните предвиждания, в кои области очакванията са били подценени и къде – надценени. На базата на този бюджет правителството се ориентира къде да насочи усилията си при изпълнението на новия бюджет за постигане на по-добри резултати.

В зависимост от начина на обхващане на приходите и разходите по тяхното осъществяване, различаваме:

- Брутен бюджет – съдържа всички приходи, съвместно с направените, свързани с тях разходи. Да вземем за пример бюджетът на съдебната власт – в приходната му част се описват всички приходи, постъпили от дейността на нейните органи. В същото време в разходната част на бюджета са вписани абсолютно всички разходи по издръжката на тези органи – работна заплата, осигуровки на персонала, издръжка на сградите и всички останали. Предимствата на brutния

бюджет са, че позволява да се разбере на кои сфери и дейности трябва да се обърне повече внимание и да се реорганизируют, тъй като дава пълен поглед върху цялостните им приходи и разходи. В България се работи с брутни бюджети

- Нетният бюджет съдържа само чистите приходи или само чистите разходи. Ако приходите от дадена съдебна служба превишават разходите, направени за нея, то в бюджета като приход ще се впише само превишението, а разход за тази служба няма да се впише. Предимствата на нетния бюджет са, че показва ясно кои дейности са на печалба и кои на загуба.

В зависимост от характера на приходите и разходите, включени в структурата на бюджета, различаваме:

- Редовен бюджет – това е редовният бюджет, който се гласува всяка година със закон и съдържа редовните приходи и разходи. Основният му приходоизточник са данъците, а разпределението на средствата е според публичните приоритети.
- Извънреден бюджет – съдържа сумите на извънредните приходи и разходи, възникнали във връзка със случайни събития, а не с текущите нужди на публичното тяло, както е при редовния бюджет. Съставянето на извънреден бюджет се налага в случаи на война, при съществени административни, държавно-политически и др. реформи, но може да се наложи и при неправилно изчисление на параметрите по редовния бюджет. За покриване на извънредните разходи е необходимо набирането на извънредни приходи. Затова тук основният приходоизточник не са данъците, а кредитите, но е възможно и гласуване на нови данъци. Редовният бюджет се приключва в края на бюджетния период, а извънредният се упражнява, докато се извършат всички предвидени в него дейности в случай, че по бюджета постъпят повече приходи, отколкото са предвидени, тогава правителството може да поиска от парламента да увеличи разходите по някои параграфи или да гласува някои нови разходи. В този случай говорим за свръхсметни кредити. Гласуването на свръхсметните кредити може да стане и без да са нараснали приходите. В този случай дадени разходи се подсилват за сметка на намаляването на други такива.

В теорията се прави разделение и на постоянен и променлив бюджет макар, че да се говори за постоянен бюджет като цяло, не е съвсем реално, тъй като няма икономика в света, която да стои на едно и също място без да се развива и променя. Затова по-достоверно е да се говори за части от бюджета (в приходната или в разходната му част), които в определен период от време не се изменят и остават относително постоянни. Такива могат да бъдат например приходите от наеми от държавно или общинско имущество или разходите за лихви и погашения по заеми и др. Целта на това разделение е спестяване на време и усилия от страна на парламента при разискване на проектобюджета, тъй като вниманието може да се съсредоточи предимно върху дебатите на променливите части.

В зависимост от периода, за който е съставен, различаваме:

- Бюджет на страната за съответната година – това е бюджетът, който се съставя, гласува със закон и изпълнява всяка календарна година. В него са предвидени приходите, които се очаква да се съберат в рамките на една година и раз-

ходите на държавата, които трябва да се изпълнят за същия период, в зависимост от икономическото състояние на страната.

- Бюджетна прогноза – съставя се от правителството и е с по-дългосрочен период – от три до пет години. В момента на съставянето ѝ, тя се опира на икономическите показатели на страната за минал период и прави бъдещи предвиждания на същите за определен период от време. С бюджетната прогноза могат да се проследят и по-дългосрочни цели, които правителството си е поставило, по отношение управлението на страната и финансовите насоки в развитието на икономиката.

3.3. Извънбюджетни фондове и средства

Това са суми със специално предназначение, които не се разпределят чрез държавния бюджет. Те имат самостоятелен източник и се изразходват за покриване на точно определени потребности. В Закона за държавния бюджет на страната за всяка съответна година само са изброени кои извънбюджетни фондове и сметки ще действат през съответния бюджетен период, без да се уточняват техните приходи и разходи. Организацията и предназначението на всеки извънбюджетен фонд или сметка се регламентират нормативно в закон, който се отнася до специфичната дейност, във връзка с която е създаден фонда – например дейността и целите на фонд „Професионална квалификация и безработица“ са описани в Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта. Броят на извънбюджетните сметки и фондове не е един и същ през различните години, тъй като и потребностите на държавата се променят в различните периоди.

Формирането на извънбюджетните фондове и сметки е в противоречие с принципа за единство на бюджета, но при дейностите, за които са създадени, е целесъобразно техните средства да са отделно. Те са строго целеви и набраният ресурс не може да се прехвърля за други дейности. От една страна, това създава стимул за търсене на най-широки възможности за набиране на средствата и най – ефективен начин за използването им. От друга страна, при фондовото начало може да се разчита на подпомагане и благотворителност. Например, едва ли някоя българска или чуждестранна институция ще направи дарение на държавния бюджет, както би го направила към фонд „Рехабилитация и социална интеграция“, който подпомага инвалидите. Към фонд „Земеделие“ пристигат помощи от международни споразумения и т.н. Затова Законът за държавния бюджет за съответната година само набелязва кои фондове ще съществуват, но не се намесва в тяхната организация.

XIII. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Тук ще анализираме проблемите на фискалната децентрализация, на ефективното разграничаване на публичните функции между различните нива на управление и системата за разпределение на финансови ресурси в публичния сектор.

До този момент нашият анализ фокусираше върху публичен сектор с едно управленско ниво. В действителност в съвременната държава системата на публичния сектор се състои от различни нива на управление, като присъщите публични функции, разходни отговорности и данъчни постъпления се разпределят между тях. В България функциите на публичния сектор и фискалните операции се осъществяват от две управленски нива – централно и местно. На децентрализирано ниво системата на публичния сектор включва местните органи за самоуправление – общините. Във връзка с децентрализацията на общественния сектор възниква интересен кръг от проблеми. Изучавайки теорията на фискалната децентрализация, ще потърсим отговор на въпроса: защо трябва да съществува системата на местни органи за управление и коя е оптималната степен на децентрализация? Какъв комплекс от разходни отговорности и данъчна сила предполага за различните равнища на управление децентрализацията на публичния сектор?

1. Местно самоуправление и децентрализация

Всички държави имат едно централно правителство, което решава задачи от национално значение и поема функциите по цялостната организация на предлагането на публични блага. Като второ, а в някои страни и като трето ниво, са органите на местната власт: регионални, щатски или провинциални местни, правителствени единици с фискални отговорности. Или държавното управление се осъществява на две нива: централизирано и децентрализирано.

Взаимоотношенията между централната и местната власт зависят от формата на държавно устройство. Съвременното държавно право регламентира две форми на държавно устройство – федеративно и унитарно. Те определят и две форми на бюджетна система или бюджетна структура, прилагани в съвременната фискална практика – федеративна бюджетна структура и унитарна бюджетна структура. При федеративно функциониращи държави, бюджетните им системи имат три нива: общинско, регионално и федеративно. При унитарните държави, бюджетната система включва държавния (правителствен или централен) бюджет и бюджетите на органите на местно самоуправление.

Предоставянето на приходи на местните власти за изпълнение на делегираните им с Конституцията и със закон задължения и отговорности по осигуряването на местни публични блага, се нарича фискална децентрализация (фискален федерализъм).

Фискалната децентрализация отразява вертикалната структура на различните управленски нива на властта и фискалните взаимоотношения между тях.

Децентрализацията се определя като трансфер на права и отговорности (по отношение публичните функции) от страна на правителството към други държавни органи или към частния сектор.

Съществуват четири основни типа децентрализация:

1. Административна децентрализация – Чрез нея се прехвърлят права, отговорности и финансови средства от страна на правителството към по-ниски нива на централната власт или към местните власти.
2. Често срещан в практиката вариант е предаването на пълната отговорност (управленска и финансова) по предоставяне на определено публично благо на местните органи на власт. Тази форма на административна децентрализация предполага широка автономност на общините – избор на кмет и регионален съвет, право на събиране и администриране на собствени приходи, възможност за независими инвестиционни решения и др.
3. Пазарна децентрализация – предполага приватизация на държавни активи и дерегулация на дейности. Тя се разглежда като най-широката форма на децентрализация.
4. Фискална децентрализация – Чрез нея се предоставят финансови права и задължения, както и вземане на решения от местните власти в публичния сектор. Тя може да се разглежда като частен случай на административна децентрализация, осъществена по пътя на предаване на правомощия. Фискалната децентрализация е елемент на системата на местно самоуправление и намира израз в разделение на дейностите по осигуряване на публични блага между централната и местната власт и прехвърляне на компетенции и ресурси на местно равнище при съобразяване с потребителското търсене и регионалните предпочитания.

Факторите, които аргументират необходимостта от фискална децентрализация са:

- Потреблението на някои публични блага е териториално ограничено – местни публични блага – вид публични блага, за които е характерна пространствена ограниченост в процеса на потреблението им. Те се потребяват предимно от група от хора, живеещи в определен географски район. Става въпрос за блага, чиято полза се разпростира само върху ограничена територия, съответно трябва да се финансира от местните бюджети (тук се отнасят уличното осветление, поддържането на пътна мрежа в населените места, градските паркинги, поддържането на пътната мрежа в населените места, градските паркинги, поддържането на чистотата в населените места, водоснабдяването и канализацията и пр.). Ползите от потреблението на местни публични блага, както и разходите, свързани с производството им, обикновено засягат по някакъв начин и съседните региони. Тогава говорим за външни ефекти в процеса на предлагане и потребление на местни публични блага.
- Предпочитанията и размерът на доходите са териториално определени – например в големите градски центрове е налице търсене на услуги в областта на културата, което липсва в предимно земеделските райони. Ето защо е целесъобразно публичните блага да се предлагат в количество и вид, отчитащи регионалните различия

- Децентрализираната финансова система повишава отзивчивостта на местните институции към потребностите на гражданите – също склонността на ползвателите (данъкоплатците) да заплащат за потребяваните блага. Разбира се, непосредственият (прекият) контакт между предлагащите и потребяващите публични блага осигурява и по-строг контрол върху целесъобразността на публичните разходи.
- Местните институции се справят по-добре от националните при мобилизацията на съществуващите на дадена географска територия ресурси – те по-добре познават спецификата на региона, по-лесно могат да разкрият нови източници на приходи или могат по-удачно да преценят кои разходни пера подлежат на съкращаване.

Следователно, централните власти в повечето страни изпълняват функции, свързани с обществената значимост, а местното самоуправление се занимава с финансирането и предоставянето на местни публични блага, характеризиращи се с географската си ограниченост при потреблението и извличането на ползи - сметосъбиране, комунално благоустройство, бърза медицинска помощ и др.

2. Разпределение на функциите на държавата в условия на децентрализация

Съществува единомислие, че функциите на макроикономическа стабилизация и преразпределение на доходите са прерогатив на централното ниво. Що се отнася до дейностите по разположението на ресурсите, допускането за решения, съответстващи на колективните предпочитания на избирателите, дава основания местните органи на властта да се считат за ефективни в тази област.

Разглеждането на характеристиките на системата на публичния сектор в пространствен аспект поставя проблема за избора между централизирано и децентрализирано предоставяне на публичните блага, с оглед постигане на ефективно разположение на ресурсите. Проблемът за ефективното разположение на ресурсите получава пространствено измерение поради съществуването на една особена група публични блага, за които е налице пространствено ограничение в потреблението.

Невъзможността на частните пазари ефективно да осигуряват публичните блага предопределя необходимостта от тяхното публично предлагане. Възникването на ползите от тези блага зависи от пространствени фактори. Ползите от някои публични блага се разпростират върху територията на цялата страна. Ако имаме предвид чисти публични блага, като националната отбрана или фундаменталните научни изследвания, които се ползват от всички, тяхното предоставяне следва да е прерогатив на централната администрация, защото предлагането им на централно ниво не намалява ползата за който и да било от жителите на страната. Съществуват публични блага, чиято полезност от потреблението намалява с отдалечаване от мястото на тяхното предоставяне. Пример за такива блага са уличното осветление, бързата медицинска помощ, градския транспорт. Ползите от тях са ограничени в определена географска област, например те могат да бъдат за хората, живеещи в съответната община.

Публичните блага чиито ползи са ограничени в определена област са познати като местни публични блага.

В горния контекст възникват предпоставки за децентрализация, при която се гарантира разнообразие в предлагането на пространствено ограничените публични блага. Следователно, в икономически аспект децентрализацията се основава на съществуването на местните публични блага. В условията на децентрализация националните публични блага се предлагат на национално ниво, а местните на децентрализирано.

Доколкото различията в предпочитанията относно потреблението на публичните блага могат да бъдат отчетени по-добре от онази юрисдикция, която е най-близо до своите избиратели, постигнатата по-висока ефективност в разпределението на ресурсите е аргумент в полза на децентрализирания публичен избор. Осигуряването на предлагане, което отговаря на местните предпочитания и обстоятелства, в условията на колективно вземане на решение от властите, представлящи само засегнатите, предполага по-високо равнище на благосъстояние в сравнение с централизираното предлагане, което по-скоро ще се насочи към “осреднените” предпочитания, осигурявайки различните юрисдикции с еднакво количество блага. “Цената” на местното осигуряване са по-високите транзакционни разходи и неизбежното неравенство в качеството на услугите, предоставяни от различните общини, когато решенията се вземат на местно равнище.

Местните власти са сериозно ограничени във възможностите си да прилагат политиката на преразпределение на доходите. Основната причина за това е свързана с мобилността на индивидите между юрисдикциите. Наличието на общини с висока концентрация на бедни ще изисква високо ниво на данъчното облагане в сравнение с по-проспериращите общини. Едно различие в местните данъци ще стимулира фискалната миграция на групите със средни и високи доходи от бедните към богатите региони с ниско облагане. Резултатът би бил изразени различия в дохода и благосъстоянието на човек от населението и бедните региони ще бъдат ограничени в размера на преразпределението, което ще направят. Всичко това изисква централното правителство да поеме преразпределението между индивидите, за да се постигне максимална ефективност на разпределителната политика.

Разпределителната функция следва да се осъществява преобладаващо от централното правителство. Причината за това е главно в съществуващата регионална мобилност на индивидите.

В условия на мобилност, децентрализацията при определяне на политиката по преразпределение на доходите не може да се реализира ефективно и ще доведе до неефективно разпределение на населението. Процесът на преразпределение ще се реализира, ако тази функция се делегира на централното управленско ниво – централното правителство следва да дефинира целите и инструментите на преразпределението, а местните органи да се ангажират с административна помощ с оглед реализиране на разглежданата функция.

3. Разпределение на ресурсите в условията на фискална децентрализация

Разкрихме, че не всички публични блага могат да се консумират съвместно на национално равнище. Местните публични блага се отличават с това, че ползите от тяхното потребление са ограничени в определена географска област, или те се отличават

с конкретна зона на ползата – географско понятие, в рамките на което всички потребители извличат еднаква ползност от потреблението.

Ефективното използване на ресурсите в процеса на предлагане на местните публични блага изисква ползата от потреблението на дадено благо (сумата от цените, които са готови да платят всички потребители за консумацията му) да е равна на пределните разходи за предоставянето на търсеното количество от него. Последното условие в икономиката на публичния сектор е известно като условие на Самуелсън. По отношение на местните публични блага ползите възникват само за жителите на съответната географска област. В случая на съвпадение между зоната на ползата и границите на местната териториална единица, която предлага публичното благо, ще бъде изпълнен принципът на фискална еквивалентност. Последният се свързва с името на Олсон и предполага, равенство между ползите и разходите за предлагането на дадено благо в рамките на децентрализираната общност, т.е. групата на консуматорите на публичното благо съвпада с тази, която заплаща и взема решение относно неговото предлагане.

Случаите на колективно вземане на решение относно осигуряването на публични блага от местните жители изискват коректно отчитане на ползите и разходите от тези блага. По този начин всяка община ще може да осигури равнището и комплекса от местни блага, които са предпочитани от нейните жители. Така осигуряването на посочените блага на местно равнище има предимството на по-голямата адаптивност към местните нужди, тъй като няма причини да се смята, че различните местни общности следва да консумират еднакъв обем местни публични блага, както може да се случи, ако осигуряването им става на национално равнище. До степента, до която ползите от местните публични блага се падат на определени групи от населението, само предпочитанията на тези групи ще се вземат предвид, когато се решава производството на тези блага. Тези предпочитания могат да се отчетат по-точно, ако колективното решение се вземе от властите, представляващи само засегнатите. В общество, където отговорността за предоставянето на местните публични блага се носи от централната администрация, ще съществува тенденция към предлагането на еднакво количество за всички общности. Ако е единственото управленско ниво, ангажирано с предоставянето на публичните блага, централната държавна администрация би се ориентирала за тяхното предлагане към “средните” предпочитания на гражданите, с което различията в техните индивидуални преференции не биха се реализирали пълноценно. Появата на тенденция към предоставяне на едно и също количество публични блага за всички териториални общности ще доведе до загуба на благосъстояние за индивидите, чиито предпочитания не са отчетени, или не са отчетени точно. Децентрализацията намалява тези загуби, като позволява на местната власт да осигурява различно количество от различни местни публични блага, съответно на различията в колективните предпочитания.

Съществуват определени предимства ако по-голям брой хора би могъл да участва в потреблението на едно публично благо. Колкото повече са потребителите на благо, толкова по-малък дял от разходите би поемал всеки един. Ограничаващо влияние за реализиране на тези така наречени “икономии от мащаба” има цената на пренаселването. Досегашният ни анализ се основаваше на допускането, че потреблението на местните публични блага не е конкурентно. В същност в повечето случаи тези блага не

отговарят на критерия неконкурентност – всеки допълнителен потребител (поне след определена граница), ще намали полезността от потреблението, или казваме още, че всеки нов потребител поражда разходи по “задръстването”. Ето защо при определяне на оптималната общност се търси равновесие на предимствата и ограниченията от големия брой потребители. По принцип за всяко публично благо може да се разкрие оптималния брой на потребителите, който би формирал и оптималната децентрализирана общност, която следва да взема колективни решения.

4. Принципи на фискална децентрализация

Като обобщение на предходния анализ, можем да посочим няколко принципа на фискална децентрализация

ПРИНЦИП НА РАЗНООБРАЗИЕ. Изисква отчитане на предпочитанията на различните общности по отношение на обществените блага. Това предполага определена степен на децентрализация на решенията относно разполагането на ресурсите.

ПРИНЦИП НА ЕКВИВАЛЕНТНОСТ. Пространствената сфера на действие на различните обществени блага е различна. Ползите от някои са национални, тези от други - регионални, а от трети - местни. За да бъде фискалната организация действително ефективна, всеки вид услуга следва да бъде избран и заплатен от жителите на облагодетелстваната област.

КОРИГИРАНЕ НА ВЪНШНИТЕ ЕФЕКТИ. Този принцип изисква централизирано, или децентрализирано коригиране на външните ефекти. Принцип на децентрализацията е интернализирането на външните ефекти от икономическата дейност на най-ниското възможно от гледна точка на ефективния резултат правителствено равнище.

ПРИНЦИПИ НА ЦЕНТРАЛИЗИРАНОТО ПРЕРАЗПРЕДЕЛЕНИЕ И СТАБИЛИЗАЦИЯ. Отговорността за макроикономическата стабилизация и разпределението на доходите се възлага на централното правителство. По-ниските управленски равнища са по-ефективни при алокацията на ресурсите, доколкото те осигуряват онзи комплекс от блага, който най-добре отразява местните предпочитания.

ПРИНЦИП НА ФИСКАЛНО ИЗРАВНЯВАНЕ. Необходимост от известна степен на фискално изравняване между местните власти, за да може да се осигури минимално равнище на услуги. Съществуването на различия между фискалния капацитет (правителствената способност да се предоставят услуги, съобразявайки се с приходната основа за това и разходите за осигуряване на тези услуги) и нуждите на отделните местни власти не могат да се пренебрегнат. При отсъствието на корективни действия, различията във фискалния капацитет на регионите води до нееднакво фискално третиране на “равните” в съответствие с географското разположение на индивидите. Т. напр. регионите с висок капацитет могат да предоставят същите услуги като тези с нисък, при по-ниски данъчни норми. Следва, че индивидите от региони с нисък капацитет ще имат по-малък негативен фискален остатък (данъците минус ползите от публичните разходи), отколкото другите със същия доход, живеещи в региони с висок капацитет. Тези различия във фискалното третиране нарушават критерия за “равно третиране на равните” и изискват корективни мерки от централното правителство. На концептуално ниво коригираща мярка може да бъде система от unconditional grants за щатите с нисък капацитет. Така фискалното изравняване е постоянен процес на междуправителствени

финансови трансфери, целящи изравняване на бюджетния капацитет или икономическото състояние на определени свързани помежду си власти.

ПРИНЦИП ЗА МИНИМАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ НА НАЙ-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПУБЛИЧНИ УСЛУГИ. Националното правителство следва да обезпечи всеки гражданин, независимо от местоживеенето му с едно минимално равнище на такива публични блага като: сигурност, здравеопазване, благосъстояние и образование.

Придържането към изброените принципи е трудно, особено поради разходите, свързани с прилагането им и противоречията помежду им.

5. Източници за финансиране на местните публични блага

Моделът на разпределение на дейностите на държавни и местни предполага:

- Първо, делегиране на дейности от страна на държавата на местно ниво;
- Второ, организиране на предлагането на местни публични блага при отчитане на предпочитанията на местните жители.

Реализирането на тези дейности ще изисква съществено локално финансиране и както отбелязва Д. Кинг, почти постоянните промени във фискалната организация предполагат, че за правителството е трудно да постигне задоволителна такова. За да изпълняват своите функции и да задоволяват потребностите от местни публични блага, местните органи на управление трябва да разполагат със собствени източници на финансови средства. Те се регламентират в приходната част на техните бюджети.

Местните приходи са част от националния доход, предоставена на административно-териториалните единици (общините и кметствата) за задоволяване на потребностите от местни публични блага. Техният размер зависи от величината на създавания доход и от степента на фискална децентрализация, т.е. от това, какви функции се предоставят на органите за местно самоуправление.

Основните принципи, на които отговаря общинската приходна система са:

- Адекватност – обемът на местните приходи трябва да е съобразен с делегираните на общините разходи;
- Автономност – общините разполагат със значителни правомощия при определяне вида и размера на местните приходи;
- Стабилност – обемът и структурата на общинските приходи трябва да бъдат относително постоянни във времето;
- Законосъобразност – източниците на общинските приходи трябва да бъдат относително постоянни във времето;
- Предсказуемост – приходната система на общината трябва да позволява планиране действията на икономическите субекти в перспектива.

В зависимост от източниците за набиране, приходите на общините според Закона за общинските бюджети се класифицират по следния начин: собствени средства; трансфери от висшестоящи бюджетни звена; привлечени (заемни) средства.

1. Собствени приходи

- Местни данъци - те са типичен, традиционен източник на приходи за общините, като данъчно задължени лица са жителите на съответната община.

- Това са данък върху недвижимите имоти; данък върху наследствата; данък при придобиване на имущество чрез дарение; данък при възмездно придобиване на имущество; данък върху превозните средства; патентен данък; туристически данък.
- Местни такси - българските общини разполагат с правомощия да събират таксите и да определят техните размери, които по закон трябва изцяло да възстановяват разходите на общината по предоставянето на услуги. Тук се отнасят такса битови отпадъци; такса за ползване на пазари, тържища, панаири, тротоари, площади и улични платна; такси за ползване на детски ясли, детски кухни, детски градини, домове за социални грижи, лагери, общежития и други общински социални услуги; такса за добив на кариерни материали; такси за технически услуги; такси за административни услуги; таксите за издаване на разрешения и за упражняване на дейности и др.).
- Приходи от управление на общинска собственост - общините могат свободно да се разпореждат с имотите на частна общинска собственост, като ги отдават под наем, концесия и приватизация.
- Приходи от стопанска дейност - българските общини разполагат с правото да осъществяват стопанска дейност. Тя се извършва чрез еднолични търговски дружества с общинско имущество или чрез търговски дружества с общинско участие.
- Възможно е част от общинските дейности да се осъществяват самостоятелно от органите на местна власт чрез общински предприятия. Те са специализирано звено на общината за управление на общинското имущество, с цел задоволяване на потребностите на населението и за осигуряване изпълнението на общинските дейности, в сфери като благоустройство; управление и поддържане на общински пазари и тържища; социално обслужване; обредна дейност и ученическо почивно дело
- Приходи от глоби, лихви, имуществени санкции и неустойки - нямат съществено фискално значение и представляват незначителна част от общинските постъпления.

2. Държавни трансфери - собствените местни приходи обикновено са недостатъчни за осъществяване на разходните отговорности на българските общини. Видът и размерът на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и общинските бюджети се определят със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година и се гласуват от Парламента. Най-важните трансфери за общините от централния бюджет са:

- Субсидия за делегираните от държавата дейности - изчислява се като сума от всички разходи, които общината следва да извърши за делегираните от държавата дейности по предоставяне на публични услуги, до които населението следва да има осигурен равностоен достъп. На общините се делегират дейности в областта на образованието, здравеопазването, социалното подпомагане, отбраната, културата. Средствата, необходими за предлагането на тези услуги, се изчисляват по стандарти, определени от МС (за прилагане на стандартите са налице натурални и стойностни показатели). Общата сума на анализирания субсидия е точно равна на необходимите разходи за достигане на национални-

те стандарти, но на общините в България се предоставя възможност да извършват разходи над определените стандарти ако тези разходи се покриват за сметка собствени приходи на региона.

- Обща изравнителна субсидия - използва се за финансиране на местните дейности на общините. Най-общо, анализиранията субсидия се предоставя на общини, които имат нисък капацитет за акумулиране на собствени приходи. Функцията, която изпълнява изравнителната субсидия, е да осигури минимално равнище на предлагане на местни публични блага в общините.
- Целева субсидия за капиталови разходи - предназначена е за осъществяване на инвестиционни проекти (вкл. строеж и основен ремонт на нови общински пътища и изграждане на екологични обекти) и за закупуване на дълготрайни активи.

3. Заемни средства – за финансиране на местни и делегирани от държавата дейности

Общинският дълг се поема с решение на общинския съвет. В съответствие със Закона за общинския дълг, задълженията на българските региони не са гарантирани от държавата и не са задължение за правителството.

Структурата на приходите в отделните общини е различна. От гледна точка на местното самоуправление, най-важно значение имат приходите от местни данъци, разпределяемите данъци и таксите. Субсидиите засилват финансовата зависимост на местните власти от централната власт и ограничават тяхната свобода на действие. Затова общата тенденция е държавните трансфери да заемат все по-малък дял в общинските бюджети, което заставя общините да търсят допълнителни източници на собствени финансови ресурси.

РЕЧНИК

НА ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ, ИЗПОЛЗВАНИ В ИКОНОМИКАТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

адвалорен данък (ad valorem tax) - косвен данък, който се определя в процент към стойността на търгуваното благо или сделка. Акцизите и данъка върху добавена стойност са типични адвалорни данъци.

акциз (excise tax) - данък, с който допълнително се облагат определени потребителски стоки. Обикновено това са няколко масови потребителски стоки (горива, бира, цигари) или луксозни такива.

алокативна функция на държавата (allocative function of the government) – разпределение на ресурсите съобразно публичния избор, който се дефинира от предпочитанията на средния избирател.

алокативна ефективност (allocative efficiency) – тя разкрива дали чрез оскъдните бюджетни ресурси се предлага комбинацията от публични блага, която съответства на предпочитанията на средния избирател.

амортизация на дълготрайните активи (depreciations) – намаляване на стойността на активите по време на техния данъчен живот. Съществуват два метода за отписване на стойността: линеен и на снижаващия се остатък. При линейният метод се прилагат годишни норми на амортизация в зависимост от характера на дълготрайните активи. Годишната амортизационна сума се приспада от данъчната база за облагане на корпоративните доходи.

анализ разходи-ползи (cost-benefit analysis) – метод за оценка на ефективността на публичните проекти. Чрез него се определя нетната изгода от проекта, което дава основание за приемането или отхвърлянето му.

богатство (wealth) – общата стойност на нетните активи, които са собственост на даден индивид или домакинство.

болест на Баумол (Baumol unbalanced growth of productive and unproductive sectors):-работната заплата в непроизводителния сектор, в т.ч. в публичния, се покачва не като резултат от повишената производителност на труда, а като следствие от нарастването на заплатите в производителния сектор. Този парадокс е причина за нарастването на публичните разходи.

бюджетен дефицит (budget deficit) – превишението на бюджетните разходи над бюджетните приходи. Той налага дефицитното финансиране на бюджета, което води до натрупването на държавен дълг.

бюрокрация (bureaucrasy) – система от учреждения и работещите в тях, които са овластени да предлагат определени публични услуги.

вертикална справедливост (vertical equity) – хората с по-високи нива на данъчен капацитет да плащат по-високи данъци. Тя изисква прогресивна система за облагане доходите.

второто най-добро решение (the second best) – решение, което осигурява оптималния резултат в условията на съществуващите ограничения. Като правило се различава от първото най-добро решение, което се дава с оптималността на Парето.

външни ефекти (externalities) – възникват в процеса на производството и потреблението на частните блага. Те засягат благоденствието на трети лица, които нямат отношение към пазарните сделки с благото. Това налага тяхното компенсиране с размера на пропуснатите ползи. В зависимост от характера на ефекта се разграничават позитивни и негативни външни ефекти. Техни класически примери са висшето образование и замърсяването на околната среда от частните стопански субекти.

данък (tax) – принудителен трансфер на ресурси от стопанските субекти-данъкоплатци към публичната власт в лицето на държавата и местните органи на властта.

данък върху дохода (tax income) – данък, който облага доходите на индивидите от стопанската им дейност. Към тях се причисляват доходите от работна заплата, наеми, ренти, лихви, дивиденди, авторски права, доходите на упражняващите свободни професии и на едноличните търговци, както и доходите от продажбата на капиталови активи.

данък върху печалбата (tax on profit; tax on corporate income) – в широк смисъл данък, който облага нетните корпоративни доходи. В тях се вкопчава и дивидента на акционерите, който се облага с данък общ доход. По тази причина той се приспада от корпоративния доход за облагане. Данъкът върху печалбата се разпростира само върху нетната печалба на търговските дружества.

данък върху физическа единица (unit tax) – данък, който се налага като абсолютна сума за 1 продадена физическа (натурална) единица. Тя се измерва във физически величини: бройки, метри, градуси, литри и т.н. Този вид данък не зависи от цените на облаганите стоки. Днес се използва предимно като инструмент за теоритически анализ. ,

данък добавена стойност (value added tax) – пропорционален данък върху добавената стойност на всеки един етап от стопанската дейност. Неутрален по своя характер, защото не изменя релативните цени на стоките и услугите.

данъчен капацитет (tax capacity) – това е способността на индивида да плаща данъци. Той може да се измери по отношение на неговия доход, разходи, богатство или потенции да генерира доход.

данъчен кредитор – институцията, която има изключително право да налага данъци. В съвременните условия ролята на данъчен кредитор изпълнява само държавата.

данъчен субект – лицата, които по закон са задължени да внесат данъка в приход на фиска. Те, от гледна точка на правния си статут, се разграничават като физически и юридически лица.

данъчна база (tax base) – стопански резултат или дейност, която се облага с данък. Като бази за данъчно облагане се използват доходите, потреблението или богатството на индивидите.

данъчна измама (tax evasion) – бягство от плащането на данъците, което нарушава действащите данъчни закони. То се постига чрез пълното или частичното прикриване на облагаемия доход. В този случай стопанската дейност се приема като феномен на скритата икономика.

данъчна ставка (tax rate) – процента, с който се облага данъчната база.

данъчна тежест (tax burden) – размерът, в който дохода на данъкоплатеца се намалява вследствие на данъчното облагане.

данъчно бягство (tax avoidance) – законно избягване данъчни платёжи, т.е. което не противоречи на действащите данъчни закони. Възможностите за бягство се постига чрез използване на вратички в законите или чрез повишаване на разходите за стопанска дейност и намаляване на облагаемия размер на дохода

данъчно задължение – сумата, която определеният от закона данъкоплатец е задължен да внесе в приход на фиска за съответния данъчен период.

данъчна стъпка (tax wedge) – в условията на косвените данъци данъчната стъпка се явява разликата между цената, платена от потребителя и цената, получена от производителя.

данъци върху богатството (taxes on wealth) – чрез тях се облага част от нетните активи на индивида или домакинството. Годишното облагане на богатствата се извършва в три форми: данък върху притежаваните недвижими имоти, данък върху земята и данък върху превозните средства. Еднократното облагане на богатството се прави чрез данъка върху прехвърляното имущество, данъка върху наследството, данъка върху даренията. Като се има предвид характера на облагаемите богатства, данъка върху богатството може да се сведе до данък върху недвижимите имущества.

дерегулиране на естествени монополи (deregulation of natural monopolies) – премахване на бариери за влизане и излизане на частни фирми в дейности които са били държавен монопол.

директни данъци (direct taxes) – данъци, които се заплащат от данъкокоплатците, носещи изцяло тяхното бреме. Данъкът върху дохода и данъците за социално осигуряване са примери на директни данъци.

договори за изпълнение (managerial contracts) – предоставяне правата за управление на държавни фирми на професионални мениджъри чрез сключването на договор за постигане на определени стопански резултати.

договорна система (contracting out) – система за предлагане на публични блага чрез договор за изпълнение. Възложителят може да бъде правителството, министерство, община или публичното учреждение, докато изпълнителите са частни стопански субекти. Договорът за изпълнение се възлага чрез търг или конкурс. Той реализира модела за частното предлагане на публичните блага, т.е. финансирани от бюджета, но произведени от частни фирми в условия на конкуренция.

достойни и недостойни блага (merit and demerit goods) – държавата насърчава предлагането на някои публични блага с обществена ценност, въпреки че някои субекти загърбват тяхното потребление. Средното образование и градските библиотеки са примери на достойни блага. В същото време обществото приема наркотиците, алкохола, проституцията като недостойни блага. Държавата забранява чрез закони тяхното потребление или го ограничава чрез данъци.

държавен дълг (government debt) – акумулираната сума от емитирани и непогасени държавни ценни книжа към даден момент. Ако се отчетат държавните вземания дълга може да се дефинира като нетни правителствени задължения, т.е. брутни задължения редуцирани с размера на събираемите държавни вземания.

държавни ценни книжа (government bonds) – ценни книги, които се емитират от държавата с цел да се финансира бюджетния дефицит или други задължения на държавата. В зависимост от тяхната срочност се разграничават краткосрочни книжа-съкровищни бонове, средносрочни книжа-съкровищни полици и дългосрочни книжа-държавни облигации.

закон на Вагнер (Wagner law) – според закона публичните разходи нарастват по-бързо в сравнение с увеличението на БНП на глава от населението.

квази пазари (quasi markets) – създаване на конкуренция между поделенията, които предлагат дадени публични услуги. Поръчките за тяхното изпълнение се възлагат на поделението с най-добри оферти.

клуб (club) – доброволно сдружение на хора за ефективно осигуряване на изключващи се публични блага, които стават обект на задръстване. Той се формира на основата на хомогенните предпочитания на индивидите и споделянето на разходите (клубни такси) за доставянето на благата.

клубни блага (club goods) – изключващи публични блага с капацитет в тяхното потребление. След неговото достигане те стават обект на задръстване. Членовете на клуба поделят разходите за осигуряването на клубните блага до капацитета на тяхното потребление. Клубните блага се третират още като смесени блага, защото съдържат елементи на частни и публични блага.

коефициент за централизация (centralization ratio) – дела на разходите на централното правителство, отнесени към общите публични разходи за даден период.

компенсирана крива на търсене (compensated demand curve) – крива, която в условия на запазена полезност за индивида, отчита само заместващия ефект от промяната в цените на търсеното благо. Компенсираната крива на търсенето за нормалните блага е по-нееластична в сравнение с оригиналната крива на Маршал. Когато се отчете и доходния ефект от промяната се извежда еквивалентната вариантна крива на търсенето. Двете криви имат отношение към измерване на ползите в анализа разходи-ползи.

концесия (concession) – предоставяне правата на частни фирми да експлоатират обекти, които са публична държавна собственост.

корпорация (corporation) – юридическо лице, което се базира на принципите за ограничена отговорност на съдружниците, разделяне и трансфер на капитала и разграничение между собствеността на капитала и неговото управление. Доходите на корпорацията подлежат на данъчно облагане.

крива на Лафер (Laffer curve) – графичен израз, който разкрива зависимостта между данъчните ставки и данъчните приходи.

критерий на Хайг и Симонс (Haig-Simons (H-S) criterion) – служи като база за определяне на облагаемия доход на физическите лица. Той дефинира дохода без направените разходи за неговото придобиване, т.е. като нетен или чист доход.

косвени данъци (indirect taxes) – данъци, които се заплащат в крайна сметка от стопански субекти, които по закон не са техни вносители. Данъците върху потребителските стоки имат такъв характер.

местни публични блага (local public goods) – блага, които се характеризират с пространствени ограничения в ползата от тяхното потребление. Една част от тях са неделими (уличното осветление), а друга са делими (градския транспорт). За консумацията на последните се определят такси.

общ равновесен анализ (general equilibrium analysis) – разкрива ефектите от даден данък върху поредицата от взаимосвързани пазари.

обществен дисконтиращ процент (social discount rate) – дисконтовата норма, която характеризира предпочитанията на обществото то за дисконтирането на ползите от публичните проекти. Като такава може да се приеме пазарния лихвен процент или норма, която разкрива предпочитанието между текущото и бъдещото потребление на обществото.

оптимално данъчно облагане (optimal taxation) – данъчните приходи на държавата да се събрани с цената на минималното възможното свърхданъчно бреме и минимални разходи на данъкоплатците.

оптималност на Парето (Pareto optimality) – такова разпределение на ресурсите, при което нито един субект не може да стане по-добре, ако не влоши състоянието на друг, т.е. всички увеличат максимално възможното благосъстояние с дадените ресурси.

Парето ефективни цени (Pareto efficiency prices) – цени, които са равни на пределния разход за създаването на благото: $P=MC$. Те пораждат ефективно разпределение на ресурсите. Образуват се в условия на съвършена конкуренция.

патентен данък (forfeit tax) – данък, който облага с глобална сума доходите на физически лица, упражняващи свободни професии и еднолични търговци. Той се определя чрез система от косвени показатели, които оценяват предполагаемия доход за облагане. По тази причина патентния данък се приема за несъвършен. Той обаче е прост и удобен начин за облагане на доходите на физически лица, чиито данъчен контрол е труден и скъп.

печалба (profit) – нетния доход, който се получава от стопанската дейност. Той се разглежда също като доход на капитала или като възнаграждение за уменията и рисковете на предприемача. Печалбата се третира като корпоративен доход и като такъв подлежи на данъчно облагане.

печалба на потребителя (consumer surplus) – добавъчният доход, който потребителя печели от спадането на цените на дадено благо, при равни други условия.

печалба на производителя (producer surplus) – добавъчният доход, който производителя печели при увеличение на цените, при равни други условия.

подобрение по Парето (Pareto improvement) – преразпределение на ресурсите, което позволява да се повиши благосъстоянието поне на един субект, без да се влоши благосъстоянието на друг.

политически бизнес цикъл (political business cycle) – манипулиране на стопанската активност чрез парични и фискални инструменти с цел да се достигне до стопанска активност и оживление по време на политическите избори. Това убеждава средния избирател да гласува отново за управляващата политическа сила и водената от нея икономическа политика.

правило на Корлет и Хейг (Corlett-Hague rule) – ефективното данъчно облагане изисква стоките и услугите, които се взаимодопълват (комплементарни) със свободното време, да се облагат с по-високи данъци.

правило на мнозинството (majority voting rule) – печели избора, за който са дадени 51% от гласовете.

правило на Рамзи (Ramsey rule) – свърхданъчното бреме е по-високо за стоките с висока ценова еластичност на търсенето, поради което те трябва да се облагат с по-ниски данъци и обратно или правилото е: свърхданъчното бреме се минимизира, когато данъчното облагане е обратнопропорционално на ценовата еластичност на търсените блага.

правило цени равни на пределните разходи (price-marginal cost rule: $P = MC$) – в условия на съвършена конкуренция цените на благата са равни на пределните разходи за тяхното създаване. В този случай ресурсите се разпределят ефективно, а производителите и потребителите извличат съответно максимална печалба. Ето защо цените, образувани по това правило, се наричат още Парето ефективни цени.

пределна данъчна ставка (marginal tax rate) – данъчният процент, с който се облага последната облагана единица от данъчната база.

пределна степен на заместване (marginal rate of substitution: MRS_{xy}) – степента, в която даден субект е готов да замени едно благо с друго с цел да извлече максимална полезност в потреблението. Определя се чрез наклона на кривата на безразличието, като се имат пред вид цените на благата: $MRS_{xy}=P_x/P_y$.

пределна степен на трансформация (marginal rate of transformation: MRT_{xy}) – степента, в която производителите са склонни да се откажат от едно благо с друго, за да достигнат ефективно разпределение и използване на ресурсите или "максимално производство с дадените разходи". Определя се чрез наклона на кривата на границата на производствените възможности, като се имат пред вид цените на използваните ресурси и произвежданите блага: $MRT_{xy}=MC_x/MC_y$.

преки данъци (direct taxes) – данъци, които се заплащат от данъкоплатците, носещи изцяло тяхното бреме. Данъкът върху дохода и данъците за социално осигуряване са примери на директни данъци.

приватизация (privatization) – в широк смисъл се дефинира като прехвърляне на публичните права на собственост върху частни фирми. Това може да стане чрез продажба на активите, дерегулиране на естествените монополи, франчайзинга, мениджърските контракти и концесионирането. В тесен смисъл под приватизация се разбира продажбата на държавни активи на стопанските субекти.

принцип за облагане според възможността за плащане (ability of pay) – бремето за финансиране на държавата трябва да се разпредели между нейните поданици според тяхната

възможност да плащат данъци, т.е. данъчният платеж се третира независимо от количеството на търсените и потребените публични блага.

принцип за облагане според ползите от потреблението на публичните услуги (benefit principle) – бремето за финансиране на държавата се разпределя между нейните поданици, според ползите, които те извличат от потреблението на публичните блага, т.е. налице е връзка между данъчния платеж и консумираните блага.

проблем между принципала и агента (principal-agent problem) - отношение между двама субекта или институции, при което едната действа като агент на другата, т.е. получава правото да използва нейните ресурси в неин интерес. В рамките на даденото право обаче агента преследва да реализира собствения си интерес, а не този на принципала. Това именно поражда проблема между тях. В такъв случай се налага принципала да разработи стимули, чрез които да насърчи агента за ефективно използване на предоставените му ресурси.

прогресивно данъчно облагане (progressive tax) – когато данъчният платеж се увеличава в по-голяма степен в сравнение с нарастването на дохода или потреблението на индивида. Като резултат средната данъчна ставка се увеличава с нарастването на данъчната база.

пропорционално данъчно облагане (proportional tax) – плащаният данък е във фиксирана пропорция към данъчния капацитет. В този случай средната данъчна ставка е постоянна величина, т.е. примерно 20% за всяко равнище на дохода, потребителския разход или размера на богатството.

публични блага (public goods) – блага, които не са конкурентни в процеса на потреблението. Това означава, че потреблението на едно публичното благо от дадено лице не намалява облагите от неговата консумация за другите членове на обществото. Ако е налице елемент на конкуренция в потреблението, публичното благо се третира като нечисто или смесено.

публични финанси (public finance) – клон в икономическата теория, който анализира данъчното облагане и бюджетните приходи. В съвременните условия се разглежда в по-широк план като икономика на публичния сектор.

публичен избор (public choice) – система за разкриване на предпочитанията на отделните граждани към потреблението на публични блага чрез директно гласуване. В условията на различните предпочитания за представителен се приема избора на средния избирател, т.е. този, който има най-голяма относителна тежест. Публичният избор на средния избирател определя кръга и количествата на публичните блага, които чрез политическите решения и действията на бюрократите трябва да се предложат на обществото. Фактически публичният избор е аналог на потребителския избор на частните блага.

публичен сектор на икономиката (public sector of the economy) – система от държавни учреждения, които се занимават с управлението на публичните активи, с данъчното облагане и предлагането на публичните блага в обществото.

разпределение на данъчното бреме (tax incidence) – разкрива кой понася тежестта от данъчното облагане. В тази връзка се разграничава законен и действителен платец на данъка. При определени условия е възможно законният платец да прехвърли данъчното бреме върху субектите, с които влиза в сделки.

разходи на данъкоплатците (compliance cost) – разходите, които правят самите данъкоплатци за изчисляване и плащане на данъците. Те не се калкулират в данъчното задължение.

регресивно данъчно облагане (regressive tax) – с нарастването на данъчната база намалява средната данъчна ставка. Обикновено регресивният характер на данъчното облагане се проявява след определено равнище на дохода, използван като данъчната база.

свободен ездач, гратисчия (free rider) – субект, който не разкрива точно предпочитанията си с очакването да консумира публични блага, без да плати съответните данъчни платежи.

свръхданъчно бреме (excess burden or deadweight loss) – чиста загуба на благосъстояние от данъчното облагане. Размерът на свръхданъчното бреме зависи от данъчните ставки и кривите на еластичност на търсенето и предлагането.

смесени блага (mixed goods) – блага, в които се комбинират елементите на конкурентност и изключване в процеса на тяхното потребление. В зависимост от това съществуват два вида смесени блага: първо, които не изключват потребителите от достъпа до благото, но са конкурентни по своя характер (общинската ливада) и второ, които изключват субектите в процеса на потреблението на благото, макар че са неконкурентни до капацитета на предлагането (пътуването с градския транспорт).

средна данъчна ставка (average tax rate) – измерва дела на данъчното задължение в съответната данъчна база: доходи, потребление, богатство.

стойност за пари (value for money) – концепция, която разкрива каква стойност се създава с един данъчен лев, т.е. дали за платените данъци, гражданите получават възможно най-

голямата стойност с предлаганите публични блага. В по-опростен вид "стойността за пари" се представя с израза: "стоката си струва парите".

такси за потребление на делими публични блага (user charges) – платеж за потреблението на публични блага, които са делими в процеса на потреблението.

теорема на Коуз (Coase theorem) – в случай на външни ефекти с нулеви или ниски транзакционни разходи, по-ефективния метод за интернализиране на външните ефекти е пазарното договаряне между заинтересованите страни, вместо предложения от Пигу подход данък/субсидия.

теорема за (не)възможността на Ероу (Arrow's possibility theorem) – в условия на много комбинации от индивидуални предпочитания на избирателите се достига до нетранзитивен избор: нито едно предпочитание не може да спечели пред другите като общо предпочитано решение. Като резултат се стига до изборен парадокс: няма избор, който да удовлетвори всички избиратели. В такъв случай, според Ероу, единственият метод да се извлече общо предпочитание, е то да се наложи отвън или по диктаторски начин.

теорема на Рикардо-Бароу за еквивалентност между поколенията (theorem of Ricardian equivalency) – политиката на държавно заемане е безмислена, защото работещите родители днес спестяват, за да могат техните наследници да платят лихвите и главниците на акумулирания дълг.

теорема за средния избирател (the median voter theorem) – когато предпочитанията на отделните индивиди в даден избор са едновърхови (предпочитанията на транзитивни) печелещ е избора на средния избирател. В такъв случай неговия избор се приема за избор на мнозинството.

теория на игрите (game theory) – клон в математическа теория, чрез която се анализират възможните стратегии на поведение и възможните резултати от колективните действия на малък брой групи или лица.

техническа ефективност или Х-ефективност (technical efficiency of X-efficiency) – понятие, което разкрива степента на използване на разполагаемите стопански ресурси. Техническата ефективност е налице, когато с дадените ресурси се достига до максимален производствен резултат или даден резултат се постига с минимален разход на ресурси. Тя се проявява като производителност на труда или на капитала, ако измерването на използваните ресурси и получените резултати (съотношението инпут-аутпут) е във физически единици.

транзакционни разходи (transaction costs) – разходи по пазарни или друг вид сделки. В тях се включват разходи за събиране на информация, за воденето на преговорите и сключването на сделките, за контрола и корекциите на сделките и т.н.

трансферни платёжи (transfers payments) – парични средства, които се прехвърлят от една група към друга група в обществото чрез осигурителни вноски, данъчни облекчения и бюджетни субсидии. В тази група попадат пенсиите, стипендиите, помощи за безработни и бедни, облекчения върху подоходния данък за всеки член на обществото и други подобни.

ускорена амортизация (accelerated depreciation) – по-бързо отписване на стойността на дълготрайните материални активи в първите години на техния данъчен живот в сравнение с линейната амортизация. Известна още като метод на снижаващия се остатък с коефициент 1,5 или 2.

условие на Самуелсон за оптимално предлагане на публични блага (Samuleson's condition for optimal providing of public goods: $MRS_{xy}=MRT_{xy}$) – пределната степен на заместване на едно частно благо x с публично благо y да е равно на пределната степен на тяхната трансформация.

фискална неутралност (fiscal neutrality) – състояние на данъчното облагане, което не дискриминира стопанския избор по отношение на труда и свободното време, потреблението и спестяването. и поемането и избягването на риск.

фискален федерализъм или фискална децентрализация (fiscal federalism or fiscal decentralization) – система на разделяне на данъчните приходи и бюджетните разходи между централното правителство и местните органи на властта (общинските съвети). Тя се реализира на практика чрез разработването на самостоятелни бюджети на централната и местната власт.

фискална еквивалентност (fiscal equivalency) – съответствието между платените данъци и консумираните публични блага в рамките на дадена фискална общност (клуб, община, държава). Несъответствието между тях води до явлението свободен ездач. Ако фискалната еквивалентност се третира по отношение на даден субект, тогава става въпрос за принципа на данъчно облагане според ползите от потреблението на публичните блага.

фискална позиция на общината (fiscal position) – величина, която характеризира способността на локалната единица да предложи със собствените фискални постъпления определено количество местни публични блага.

франчайзинг (franchising) – модел на частно предлагане на публични блага: те се финансират с бюджетни ресурси, но тяхното производство се възлага чрез конкурс на частни фирми.

функция на общественото благосъстояние (social welfare function) – общото благосъстояние в обществото като функция от разпределението на неговите ресурси. Първоначално се е приемало, че общото благосъстояние е сума от индивидуалното благосъстояние на индивидите. По-късно обаче, поради субективните оценки на отделните индивиди, Ероу доказва невъзможността да се измери общественото благосъстояние по този начин. Бергсон дефинира функцията на общественото благосъстояние като сума от консумираните за даден период блага, размера на използваните ресурси и ефективността за производство на даденото благо. Като трети вариант на функцията е виждането на Роуслиян: тя се определя от благосъстоянието на най-бедния човек в обществото.

хоризонтална справедливост (horizontal equity) – хората с еднакъв данъчен капацитет да плащат еднакви данъци, т.е. хората с еднакви доходи, равнище на потребление и на богатство да плащат еднакви данъци.

частичен равновесен анализ (partial equilibrium analysis) – изследва влиянието на данъчното облагане върху две величини: цени и количество, доход-свободно време и т.н. Другите фактори в анализа са пренебрегнати.

чисти публични блага (pure public goods) – характеризират се с неконкурентност и неизключване в процеса на потреблението. До момента на техния капацитет, пределния разход за потреблението на всяко следващо благо е нулев: $MC=0$. Националната отбрана и вътрешната сигурност са класически примери на чисти публични блага.

цени в сянка (shadow prices) – цените в сянка са еквивалентни на цените на производител и пазарните цени в условия на съвършенна конкуренция. Те са равни на пределните социални разходи MSC за създаването на благата. Когато цените са по-високи или по-ниски от MSC се налага тяхното коригиране до тази величина. Това се прави, за да се измерят точно ползите и разходите от публичните проекти и програми, следователно и тяхната ефективност.

цени на Линдал (Lindahl tax prices) – това са персонализирани (индивидуализирани) цени, които разкриват паричната сума, която всеки един потребител е готов да заплати за консумацията на предпочитаното количество публични блага. В този план цените на Линдал пораждаат фискална еквивалентност между данъчния платеж и стойността на потребените публични блага. В крайна сметка сумите от индивидуализираните цени трябва да са равни на пределните разходи: $\sum P_i = MC$.

цени на Рамзи (Ramsey price) – цените са по-високи от пределния разход за създаване на благото: $P > MC$. Те се образуват в случаите, когато съществуват пречки за формирането на оптималните цени $P=MC$. Тогава в зависимост от еластичността на търсените блага се препоръчва една или друга надбавка над пределните разходи за създаване на благото. В рамките на зададените ограничения, цените на Рамзи са второто най-добро решение. Те се използват за регулиране на дейността на естествените монополи.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Браун, Ч. В. и П. М. Джаксън. 1998. *Икономика на публичния сектор*, С.: ИК "ПъблишСайСет-Агри" ООД.
2. Брусарски, Р. 2007. *Теория на публичните финанси*, С.: УИ "Стопанство".
3. Йотова, Л. и Е. Пенкова. 2008. *Икономика на благосъстоянието*, С.: УИ "Стопанство".
4. Канев, Д. 2011. *Икономика на публичния сектор*, Варна: Е-Литера Софт.
5. Манлиев, Г. 2006. *Новият мениджмънт в публичния сектор*, С.: УИ "Стопанство".
6. Манлиев, Г. 2009. *Икономика на публичния сектор*, С.: ИК "КИНГ", .
7. Мъсгрейв, Р. и П. Мъсгрейв, 1999. *Държавни финанси – теория и практика*, Изд. "Отворено общество", С., 1999.
8. Статев, С. Пиримова, В, Илиев, П, Ралева, С. 2001. *Икономика и публичен сектор*, С.: УИ "Стопанство".
9. Стиглиц, Дж. 1996. *Икономика на държавния сектор*, С.: УИ "Стопанство".
10. Hindriks, J. and Myles, G.D. 2013. *Intermediate Public Economics*, 2nd. ed., Cambridge and London: The MIT Press.
11. Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B. 2004. *Public Finance in Theory and Practice*, 7th ed, New York: McGraw-Hill.
12. Myles, G.D. and J. Hindriks. 2004. *Intermediate Public Economics*. Cambridge: MIT Press.
13. Robbins, D. (ed.). 2005. *Handbook of Public Sector Economics*. Marcel Dekker/CRC Press LLC.
14. Stiglitz, J. 2000. *Economics of the Public Sector*, 3rd ed., Norton.
15. The Economic and Financial pages – Blog on Economic and Financial Affairs, достъпно на <http://efpages.blogspot.bg/>
16. Trotman-Dickenson, D.I. 1983. *Public Sector Economies: Made Simple*. Heinemann: London.

Едуард Маринов
ИКОНОМИКА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – ЛЕКЦИОНЕН КУРС

Българска, първо издание

© Автор Едуард Маринов, 2017
графично оформление Едуард Маринов

© EBM – издател, 2017 г.

ISBN 978-619-90568-3-7