

МЕТОДИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ

Гл. ас. д-р Надя Маринова

Департамент „Бизнес администрация“

Нов български университет

Резюме: Държавното управление използва разнообразни методи и практики за осъществяване на контрол и регулация на икономическите дейности. Като основен приоритет се счита осигуряването на добри икономически отношения, които да са в полза на обществото, като за тази цел прилага различни по характер методи. В настоящата студия ще се направи анализ на тези практики и ще се оцени въздействието им върху макроикономическите отношения.

Ключови думи: административни методи, инструменти на държавно управление, икономическо регулиране.

METHODS AND INSTRUMENTS FOR GOVERNANCE AND REGULATION OF THE ECONOMIC ACTIVITY

Assist. Prof. Nadya Marinova, Ph. D.

Department of Business Administration

New Bulgarian university

Abstract: Government uses a variety of methods and practices to control and regulation of the economic activities. As the main priority must be to ensure good economic relations, to the benefit of society and for this purpose apply different types of methods. In this paper will analyze these practices and assess their impact on macroeconomic relations

Key words: administrative methods, instruments for state government economic regulation

Методите за държавно управление и регулиране на икономическото поведение на хората се разграничават от общата съвкупност на методите за управление по това, че разпространяват своето действие върху много хора, осъществяват се в съответствието със закони, норми и правомощия, предоставени на държавните органи и техните ръководства, които и се явяват в дадения случай в качеството си на субекти на управлението от името на държавата. Държавното управление е призвано да осигурява изграждането и регулирането на икономическите отношения, насоката на икономическите процеси в полза на обществени цели, да поддържат законността и реда на използване на средствата и инструментите за въздействие, свойствени на държавната власт.

Отделните методи на държавното управление се различават по начина на формиране, по съдържанието и характера на прилагане на управляващите въздействия, по начините за влияние върху хората от органите и лицата, осъществяващи въздействието и изработващи и прилагащи управленски въздействия. Основните методи за управление и регулиране на икономическата дейност се подразделят на: административни, икономически и социално-психологически.

Административните методи се основават на правата на субекта на управлението - държавния апарат, държавните органи на властта да се разпореждат и да оказват управляващо въздействие върху обекта на управление под формата на подлежащи на задължително изпълнение закони, постановления, укази, разпореждания, указания и други директиви. Административно-разпоредителските методи на управление се основават на принуждение, забрани, ограничения. Обектът на управление е задължен да изпълнява указанията на субекта независимо от собствената воля и желаниа, а в случай на неизпълнение виновните лица подлежат на наказание.

Административно-разпоредителните методи на държавно управление не трябва да се свързват само с централизирано управляваните икономики и директивното планиране. Административните методи, в най-разнообразни форми, са присъщи и на пазарната икономика, с тази разлика, че при нея административните начала не се проявяват в толкова големи мащаби и в толкова явна форма, както в икономика, управлявана от единен център.

Във всяка организирана икономика съществуват закони, правила, норми, положения, инструкции, разпространяващи своето въздействие върху икономическите обекти, процеси и отношения. Установяването и подкрепата от държавната власт на стандартите, изискващи строго спазване, също е проява на организационно-разпоредителното управление от страна на държавните органи.

Строгите забрани и ограничения от страна на органите на властта, установяването на принуждения във вид на задължително плащане на данъци, мита, отчисления от юридическите и физическите лица са признаци за разпоредително, директивно управление. Макар данъчното облагане да представлява икономическо въздействие и съдържа в себе си елементи на стимули, в една или друга посока, неговият принудителен характер свидетелства за административно-разпоредителната природа на управлението.

На макроикономическо ниво, в условията на пазарна икономика, инструмент на административно-разпоредително управление стават държавните икономически и финансови планове, програми и бюджети в тази степен, в която те носят задължителен или задължаващ характер, предварително изискващи изпълнение от органите, организациите, на които е възложена отговорността за спазване на приетите решения.

На микроикономическо ниво типична проява за държавно административно управление са определяните от държавата задължения към стопанските субекти и ограничения, свързани с тяхната

икономическа дейност. Такива са редица инструкции, правила и норми за икономическо поведение, ред и форми за стопанска отчетност.

Главен признак за административен метод на държавно управление се явява задължението, кръга лица, към които е адресирано, да изпълняват управляващото въздействие от субекта на управлението. От неговия задължителен характер произтичат възможността и правото да се прилагат едни или други форми за принуда по отношение на органи, организации, лица, неизпълняващи установените предписания, чрез използване на санкции, глоби и наказания в най-различни форми. В същото време държавата е длъжна да гарантира и предпазва изпълнителите на нейната воля от прекомерни рискове, катастрофални последици, обусловени от строгото спазване на държавните решения.

Административните методи, както и всеки друг метод на управление, притежават както определени преимущества, така и недостатъци, проявяващи се в зависимост от това как, от кого и кога се прилага даденият метод.

Административното управление е необходимо и полезно в случаите, когато в обществото няма традиции за ред и изпълнителност. То е нужно, също така, и при необходимост за екстрени, извънредни мерки, не допускащи отклонение от зададената програма за действие. Използването на административните методи е неизбежно, ако се налага осигуряване изпълнението на закона, установените от държавата юридически норми, за пресичане на нарушенията им от отделни лица и стопански субекти.

Негативната страна на административните методи на държавно управление се заключават в това, че те ограничават, сковават възможността и творческата инициатива за стопанска дейност от страна на нейните субекти, превръщайки ги в своеобразни "роботи", сляпо изпълняващи държавните директиви или имитиращи тяхното изпълнение. Нещо повече, реализирането на властовите позиции във вид на

постановки, ограничения, правила, налагани от държавния апарат, от чиновниците върху участниците в икономическите процеси, при отсъствие у тях на собствени интереси от изпълнението на такива команди, предизвиква вътрешно съпротивление, водещо след себе си ниско ниво на изпълнение на предписанията. В крайна сметка се наблюдава невисока ефективност в икономическата дейност, невисоко използване на ресурсните възможности, неудовлетворително качество на произвежданите стоки и услуги.

Независимо от протичащите в целия свят процеси на демократизация и либерализация на икономиката, засягащи областта на държавното управление и призивите да се ограничи администрирането, използването на заповеди и командни способности остават неизбежна част от държавното управление, тъй като държавата в една или друга степен винаги е апарат за принуждение, а понякога и на насилие. От друга страна, представите за държавата, като за играеща в условията на либерализирана пазарна икономика ролята на наблюдател, "нощен страж", следящ за опазване на държавните ценности и спазване на установените от същата държава закони, изглеждат примитивни и дори наивни.

Административните методи се налага да се прилагат на всички нива на управление.

На ниво световна икономика, в една или друга степен, тях ги използват международните органи и правителствата на различните страни за осигуряване спазването на международните външноикономически правила и норми. Разпоредителните методи за управление на световната икономика са необходими също и за спазване на икономическата безопасност, пресичане на престъпления в икономическата и финансово-банковата сфера.

На ниво икономика на страна, отрасли, региони административните методи се реализират под формата на задължителни постановления,

изисквания, ограничения, фиксирани в държавни нормативни актове, и в санкции, предвиждащи наказания за нарушаване на установените от държавата норми на икономическо поведение.

Нека разгледаме някои от основните способности, посредством които държавата осъществява административно въздействие върху субектите на държавния и недържавните сектори на икономиката.

Правната принуда се осъществява чрез изискването за задължително спазване и изпълнение на държавните законодателно-нормативни актове от субектите, върху които се разпространява действието на тези актове. Преди всичко, държавата изисква да се изпълняват законите, нормативните актове, имащи пряко, непосредствено действие, в които е посочено, кой и как е в правото си да осъществява икономическа дейност и какви условия да спазва. За тази цел се предвиждат административни и съдебни способности на принуда за изпълняване изискванията на закона. Тези способности за принудително държавно въздействие се разпространяват от макро- на микроикономически обекти и процеси. На основата на законите на страната се издават многочислени подзаконови държавни актове, конкретизиращи и детайлизиращи изискванията на законите във вид на правилници, устави, инструкции и други, определяни от държавата като организационно-правни форми на управление и допустими начини за управление на ресурсите.

Административната принуда, като елемент на държавното управление, се проявява във вид на директивни изисквания и указания, съдържащи се в такива разпоредителни документи като укази, постановления, заповеди, решения, предписания, правомощията за които произтичат от законите на страната и функциите, в съответствие с тях, предоставени на държавните органи за управление. Държавното администриране е обусловено от правото на собственика да се разпорежда с обекта на собствеността, а също и от принципа на

субординацията в управлението, съгласно който нисшестоящите органи на властта са длъжни да изпълняват директивите на висшестоящите органи. Една от формите на държавно администриране се изразява в директивното разпореждане с държавните финансови ресурси, с бюджетните средства, с държавната хазна, златно-валутните резерви.

Държавата повсеместно прилага принудително изземане на част от богатството, принадлежащо на юридически и физически лица, под формата на данъци, митнически сборове, задължителни плащания и други. Своеобразно оправдание или по-точно обяснение за това принудително въздействие служи използването на тези средства за удовлетворяване на държавни, обществени нужди, което придава на данъчното облагане форма на обществен договор между държавата и гражданите.

Безусловните държавни изисквания за спазване на държавните стандарти, правила и норми при осъществяване на икономическата дейност, са предвидени в инструкции, утвърдени от органите на държавната власт. Към този начин на управление могат да се отнесат и държавните забрани и ограничения за определени видове икономическа дейност. Това не са само забраните за обществено вредна или престъпна дейност, но и ограничения на монополизма, квотите за износ и внос, ограничаване на вноса и износа чуждестранна валута и нейният оборот в страната, определяне на минималния размер на работната заплата.

Широко мащабен способ за директивно държавно управление са установените административни и юридически отговорности за противоправни действия и нарушения на законите. Видът и размерът на наказанията, санкциите, разпространяващи се върху физическите и юридическите лица, налагани от държавните органи на съдебната и изпълнителната власт, се определят от законите на гражданското и наказателното право и решенията на упълномощените органи и лица. В качеството на директивни мерки, влизащи в арсенала на този начин на

управление, се явяват частичната или пълна забрана за дейност, обявяването в несъстоятелност, банкрут на организации, конфискация на имуществото, глоби, уволнение на държавни служители, лишаване от привилегии и други.

Към административния способ на управление се отнасят и разрешителните документи, решения, действия на държавните органи.. те са под формата на лицензи, патенти, утвърждаване на устави и правилници за организации, издаване на държавни атестати, сертификати, отмяна на решения, изземане на разрешителни документи и други.

Следва да се отбележи, че на всички нива на държавно управление на икономиката прилагането на административно въздействие има за задача да повиши определеността на резултатите от управлението, тяхната предсказуемост за органите и лицата, изработващи и приемащи управленски решения.

Методите от групата на икономическите стимули се опират на наличието у хората и организациите, в самата държава, материални интереси, обуславящи тяхното поведение. Субектите от най-различни видове и форми на стопанска дейност се активизират в зависимост от това в каква степен резултатите от дейността им ще бъдат подкрепени, възнаградени с материално, удовлетворяващи техните интереси, потребности, замисли. Това прави икономическия стимул универсален метод за управление, опиращ се на мотивите и интересите на хората и организациите, провокиращ икономическа заинтересованост у обекта на управление за изпълнение на управляващото въздействие. Влиянието от страна на държавните органи за управление върху управляемите обекти в условията на прилагането на икономически стимули се проявява под формата на такива стимули като увеличаване на имущественото и финансовото състояние, на доходите, печалбата, на различни форми на награди, привилегии, намаляване на ограниченията, снабдяване с

допълнителни ресурси, разширяване на икономическата свобода, частична или пълна, временно или постоянно предаване в собственост на имуществени ценности. Необходимо е да се отбележи, че икономическото въздействие не се опира само положителни стимули, но и на антистимули под формата на глоби, парични и имуществени санкции, лишаване от привилегии.

Държавните икономически стимули по своята природа са тясно свързани с административните методи в този смисъл, че държавата определя системата за икономическите стимули и начините за тяхното прилагане. Едва след това те получават самостоятелно съществуване и се превръщат в косвена форма за държавно управление и регулиране, подчиняваща се на пазарните механизми за мотивация.

В условията на действие на икономическите методи за управление, централизираното административно въздействие по вертикалата "отгоре - надолу" губи своето определящо значение. Нисшестоящите звена в икономиката получават правото да изработват своите управленски решения самостоятелно. Създават се предпоставки за преход към самоуправляващи се стопански обекти. Законите, регулиращи икономическите отношения, в по-голямата си степен приемат характера не на строги директиви, а на права, разрешения, условия за стопанисване, начини за стимулиране, макар ограниченията и задълженията да съжителстват заедно с глобите, санкциите при нарушения на установените правила и норми.

Принципното различие на икономическите от административните методи за управление е в това, че те означават преход от управление "по вертикала" към управление "по хоризонтала". Това означава, че в системата на държавното управление и регулиране на икономиката значително се увеличават свободните договорни отношения, поемането на равноправни задължения като стопански субекти, чиято степен на зависимост от държавата съществено намалява. Нещо повече, самата

държава като субект в икономическата дейност, в рамките на своите отношения с другите икономически субекти, изгражда своите отношения на договорна основа, на принципа на равноправието, на равната изгода и отговорност за изпълнение на поетите задължения.

В същото време, разглеждайки икономическите методи за държавно управление, би било невярно да се свежда ролята на държавата до ролята на всички останали стопански субекти. Мястото и ролята на държавата в управлението и регулирането на пазарната икономика, в условията на прилагането на методите за управление, основавани на материалната заинтересованост, остават по-особени, съществено по-значими в сравнение с другите субекти за управление. Причините се коренят в следното:

Първо, единствено държавата определя най-общите, задължителни за всички икономически агенти нормативни условия на взаимоотношения, наричани правила на "икономическата игра".

Второ, държавата е най-богатият, най-мощният, ресурсно най-обезпеченият участник в икономическата дейност.

Трето, държавата притежава "административен ресурс", чувствително превишаващ аналогичния ресурс на другите участници.

По своята същност методите за стимулиране се наричат "икономически" във връзка с това, че при тях подбудителите имат икономическа природа, удовлетворяващи материално-веществени потребности и интереси на отделни хора или групи от хора. Названието "икономически методи за управление", използвано по отношение на методите за материално стимулиране, не е съвсем коректно в този смисъл, че всеки метод за управление на икономическите процеси, обекти и отношения може да бъде наричан икономически по силата на своята насоченост към обекти с икономическа природа. В този смисъл методът за материално стимулиране се явява икономически по силата на

обстоятелството, че се основава на икономическия интерес и използването на икономически подбуди.

Привържениците на икономическите методи за управление и регулиране на икономиката разглеждат директивността от страна на държавата, като субект на управлението по отношение на другите участници в икономическата дейност, като недопустимо насилие, лишаване от права на свобода за действие, намеса във вътрешните работи на стопанския обект. В същото време, ако държавата използва икономическите методи за управление и въздейства върху агентите на икономическа дейност с методите за стимулиране, картината радикално се променя и държавата се превръща не в спирачка, а в инициатор за свободни пазарни отношения, подкрепя ги посредством корекции на дефектите на пазарната система, на конкуренцията. Освен това, държавата е способна да стимулира пазарните процеси, изразходвайки за това собствени средства, държавни ресурси.

Държавата, прилагайки методите за икономическо стимулиране, чрез създаване на заинтересованост у стопанските субекти, превръща външното въздействие в акт на собствената воля на участниците в икономическите процеси. У последните възникват свои вътрешни мотиви, желание да действат в съответствие с решенията на държавните органи, с установени от държавата правила за икономическо поведение в името на собствените интереси.

Най-значимите икономически стимулатори, използвани в практиката на държавното регулиране на икономиката, в качеството им на лостове за въздействие от страна на държавата върху участниците в стопанската дейност, се отнасят до данъчното стимулиране, акционерно участие и приватизация, арендуване и концесиониране, държавно кредитиране, бюджетно финансиране, държавни поръчки, държавни услуги, ценово регулиране, протекционистки мерки, социално застраховане и социално осигуряване

Методите за икономическо стимулиране притежават висока гъвкавост, възможност за бърза пренастройка, осигуряват връзка между резултатите от стопанската дейност и размера на материалното възнаграждение или наказание в зависимост от резултата. В този смисъл икономическите методи представляват атрибут на ситуационното, адаптивното управление.

Ефективността на управлението, с използване на способите за икономическо стимулиране, е толкова по-висока, колкото в по-голяма степен използваните стимули са свързани с жизнените цели и интереси на тези организации и хора, към които е ориентиран даден метод.

Достойнствата на методите за икономическо стимулиране, в сравнение с административните методи, се заключават в много по-малката степен на негативно предразположение на стопанските субекти към тези методи. Икономическите методи по своята природа не са така бюрократични, както методите за административно принуждение. В условията на действие на икономическите методи на управление, функцията на държавните органи се изместват от областта на принудата в областта на разясняване целите на дейността, на очакваните резултати, оказване на подкрепа и стимулиране.

Икономическите методи за държавно управление не следва да се противопоставят на административните като взаимно изключващи се. Първо, във всяка конкретна ситуация се налага да се решава кои методи трябва да се предпочетат, в какво отношение те са взаимозаменими и в каква степен е възможно да се съчетаят. Второ, независимо от съществуването на определено различие, тези методи са тясно свързани и в известен смисъл даже не могат да съществуват напълно откъснати един от друг.

Наред с разгледаните досега административни и икономически методи за управлението на икономиката, се използва и трета група методи за управление, получила наименованието социално-

психологически, тъй като се основават на социалната психология на хората, техния обществен морал и психологичното предразположение към определени типове поведение, на психологичната нагласа на хората по отношение на държавата и гражданския дълг. Тези методи се наричат още и морално-психологични, по силата на тяхната тясна връзка с моралните качества на участниците в стопанската дейност.

По своето съдържание социално-психологичните методи се отнасят към категорията на методите за убеждение, основани на моралното и нравственото въздействие на държавата, в лицето на нейните органи за управление, върху психиката и произтичащия от това начин на поведение на хората, социалните групи и организации в процеса на икономическата им дейност.

Във всеки човек е възпитана и непрекъснато се формира определена система от възгледи за труда, парите, богатството, икономическите отношения и правила за икономическо поведение. Всеки има определени предпочитания, приоритети и постановки. Като цяло всичко това представлява сбор от принципи и правила, които могат да бъдат наречени икономическа психология.

Хората и социалните групи имат поведение и действат не само в съответствие с действащите в страната юридически закони и под въздействието на държавните органи за управление, но и в съответствие със своите представи за нещата, своя вътрешен морал. Това се проявява както в икономическото, така и в обикновеното човешко поведение.

Социално-психологичните методи за управление са насочени да въздействат на индивидуалното и груповото съзнание и морал, за да ги убедят да действат в съответствие с целите и желанията на субекта на управлението. Ефективността на това въздействие до голяма степен зависи от възпитанието, заложено у човека и предавано от поколение на поколение. В това отношение типичен пример е Япония, в която любовта и уважението към труда, предаността към работата, към фирмата се

предава още от пелените, с "майчиното мляко" на новороденото дете. Японският работник е в състояние доброволно да се откаже от отпуск, ако това го налагат интересите на фирмата. За него е характерна дълбоката лична отговорност за резултатите от неговия труд, като количество и качество. Уважение към труда и държавата са характерни и за германските работници.

Социално-психологичните методи за управление се базират на принципа на взаимно разбиране и уважение, сътрудничество в отношенията между държавата и гражданите като изпълнители на общи задачи и носители на общи интереси. На методите на убеждение най-пълно съответства демократичният, либералният стил на управление, избягващ пряката принуда и насилие над хората. Такова въздействие е по-характерно за процесите на управление в низовите звена на производствения процес, където икономическите отношения се проявяват в непосредствените контакти между ръководители и изпълнители. Тези методи са достатъчно ефективни в условия, когато икономическата дейност е свързана не просто с изпълнение на дадена задача, а изисква проява на собствена инициатива, творчески подход, основани върху чувството на лична отговорност и дълг.

Дълбоко погрешна е представата в много страни, особено на такива в преход към пазарните механизми за управление, че социално-психологичните методи в държавното управление на икономиката притежават невисока приложимост. Вината за това основно е в държавата. Причината за това е, че тя не полага грижи да възпитава още в детството държавен икономически морал и уважение към труда като основен източник за съществуване на всеки. Поради това хората все повече се взират не в себе си, а в държавата, представлявана от корумпирани чиновници, и с това обясняват всички свои беди. Поведението на държавните чиновници, обсебени от стремежа за лично

благополучие, не спомага за възникване и укрепване на доверието на хората към държавата.

Социално-психологичните методи за държавно управление притежават общи черти с икономическите методи в този аспект, че субектът за управление, реализиращ тези методи, понякога прибегва до морално стимулиране под формата на поощрения и награди от нематериален характер - благодарност, похвала, символична награда и т.н. Подобни стимули се превръщат в управляващи сигнали, въздействия, способстващи за развитието на такива качества, които да получават висока оценка от страна на държавата, органите на държавната власт. В редица случаи моралните стимули се оказват по-действени от материалните, паричните, тъй като те, за разлика от паричните или в допълнение към тях, удовлетворяват потребностите на хората от обществено признание на ценността и значимостта на техния труд.

Принципната особеност на социално-психологичните методи за управление е в това, че ефектът от тяхното действие зависи от типологията на личността. За ефективното прилагане на тези методи е необходимо да се подбират способите за убеждение и морално въздействие в съответствие с хората, към които са насочени. Налага се, също така, да се преценява за избора между индивидуалното или груповото въздействие, за избора на едни или други инструменти за въздействие, за характера на възможната ответна реакция на въздействието.

В практиката на управлението държавата рядко прибегва до използването само на един от методите, изключвайки останалите. Даже в рамките на един конкретен акт на управление, субектът на управление, използвайки определен метод, го подкрепя с други методи. По друг начин казано, става въпрос за пропорциите, в които ще се използват отделните методи. Като един от методите винаги ще е водещ, а другите ще са призвани да засилват неговото въздействие.

За да се реализира едно управление, е необходимо, преди всичко, да се осъзнаят неговите цели и задачи, да се избере този метод за управление, който съответства на характера на решавания проблем и вида на обекта на управление, и след това да се избере управляващото въздействие от страна на субекта върху обекта. Освен това, трябва да се определят способите и средствата за практическа реализация на приетото управленско решение, които се определят като инструменти на управлението.

Само в идеализираните представи може да съществува разбирането, че е достатъчно да бъде информиран обекта на управлението за приетите от държавата решения и те да бъдат изпълнени в съответствие с волята на субекта на управлението. В действителност не може да се mine без такива инструменти на управлението като документално оформление на управляващото въздействие, неговата юридическа подкрепа, съгласуване с действащите правила и норми, прилагане на средства за активизиране на неговото изпълнение.

Частично подобни общи, универсални инструменти за държавно управление във вид на закони, положения, устави, правила, норми, инструкции, ограничения, забрани, стимули винаги съществуват и са закрепени с действащите нормативно-правни актове. Тези инструменти на органите за държавно управление могат да се използват в готов вид чрез осигуряване спазването на приетите в държавата правила и норми на икономическо поведение. Субектите на държавното управление формират и локални инструменти за управление за реализиране на приетите от тях управленски решения. Такива инструменти имат формата на постановления, заповеди, разпореждания, инструкции, разяснения, постановки, сделки, договори, споразумения, стимули, поощрения, наказания, санкции, съвещания, обсъждания и т.н., спомагащи за практическата реализация на управленското решение. Локалните

инструменти за управление изглеждат като управляващи въздействия от частен характер, подкрепящи изпълнението на управленски решения от по-високо ниво на значимост, стоящи на по-високо ниво в йерархията

Инструментите за държавно управление на икономиката по своето действие са аналогични на лостовите и бутоните, използвани при управлението на технически системи. Подобно сходство, макар и достатъчно условно, дори и грубо, е дало повод да се използва това понятие и в управлението на обектите и процесите в производството, разпределението, обмена и потреблението, а съвкупността от инструменти да се определя като икономически механизъм за управление.

Инструментите за управление, по своята същност, са конкретизация на нормите и правилата, от които се ръководят и по които действат управляващите институции. Затова към инструментите за управление следва да бъде отнесено всичко това, което се използва за управление в процеса на постигане на целите, решаване на проблемите от страна на субекта на управление. Не може да има управление без използване на съответните инструменти.

Инструментът за управление е относително понятие, ролята и мястото на което се определя в съответствие с неговото положение в логическата връзка "управленско решение - инструмент за реализация на решението" или "управляващо въздействие - инструмент за осъществяване на управляващото въздействие". Инструментите са вторични по отношение на решенията, въздействията в този смисъл, че те са способности, средства, пътища за тяхното изпълнение, реализиране в живота. Но, ако в една логическа връзка имаме инструмент за управление, същият инструмент в друга логическа връзка може да бъде управляващо въздействие, а не инструмент.

Например, законодателните органи на страната, приемайки решение за държавния бюджет за поредната година, го подкрепят с

данъци, осигуряващи необходимите приходи за бюджета. В този случай действа връзката "приемане на решение за бюджета - събиране на данъци, формиращи доходите на бюджета като инструмент за осигуряване реализацията на решението". Ако разгледаме връзката "събиране на данъците - източник за попълване на доходите на държавата", то на пръв поглед излиза управляващото въздействие във вид на сбора на данъците, а като инструмент за неговата реализация служи начинът на определянето и събирането на данъците.

В по-общ случай договорът между стопанските субекти може да се разглежда, от една страна, като универсална форма за управление на пазарната икономика, а от друга страна - като инструмент за уреждане на стопанските отношения между конкретните субекти. Узаконените от държавата правила за сключване и изпълнение на договорите е правомерно да се разглеждат и като управляващо въздействие от страна на държавата към участниците в договорните отношения, тъй като всеки конкретен договор е инструмент за практическо въплъщение на такова управляващо въздействие посредством спазването на установените правила.

Необходимо е да се отбележи, че в икономическата наука и практика понятието "инструменти за държавно управление" няма пълно признание. Не съществува и общоприета класификация на многообразието на прилаганите инструменти за държавно управление. Главната сложност за това не е толкова в трудността за обхват на цялото многообразие от такива инструменти, колкото в наличието на множество признаци, по които могат да се разграничат инструментите на квалификационни групи. Например, по нивото в йерархичната система, по правния статус, по документалните форми, по характера на обекта за въздействие (икономически, организационни, политически и психологически), по вида на организационно правната структура на обекта.

Най-общо, инструментите за държавно управление могат да се разграничат като инструменти на макроикономическо и микроикономическо ниво.

Инструментите, използвани на макроикономическо ниво, включват управлението на националното стопанство, на отделни региони, отрасли на производствената и социално-културната сфера. Трябва да се има предвид, че редица инструменти, използвани на макроикономическо ниво, са способни да оказват влияние и оказват въздействие и на икономически обекти и процеси на микроикономическо ниво.

На макроикономическо ниво в качеството на инструменти за управление широко са представени законодателните и другите нормативно-правни актове, приемани от законодателните, изпълнителните и съдебните органи. Бидейки макроикономически по начина на тяхното формиране, правните макроикономически инструменти често представляват актове с непрекъснато действие, прилагани на най-различни нива на стопанската система, дори до ниво на отделни стопански субекти.

Конституцията е най-важният инструмент за държавно управление и определя съвкупността от органите за управление на икономиката, техните функции и правомощия, форми и права на собственост върху земята и другите природни ресурси, разграничава предмета на дейност на органите на държавната власт и нейните субекти, участието на гражданите в управлението на държавата, имуществените права на гражданите, правата на труд, отдых, социално осигуряване и застраховане, на жилище, здравеопазване, образование, здравословна околна среда, задължение за плащане на законно установените данъци и сборове.

Конституцията установява паричната единица на страната, определя правомощията на държавния глава и висшите органи на държавната власт в частта на формирането на бюджета, данъците и

сборовете, финансовото, валутното, кредитното и митническото регулиране, паричната емисия, провеждането на единна кредитна и парична политика. Конституцията установява, също така, правомощията и задълженията на Правителството по осигуряването на единна държавна политика в областта на културата, науката, образованието, здравеопазването, социалното осигуряване, екологията, управлението на държавната собственост, опазване на собствеността. Конституцията определя и висшия съдебен орган за разрешаване на икономическите спорове.

Гражданско-процесуалният кодекс, като инструмент на държавното управление на икономиката, съдържа съвкупност от членове и параграфи, регулиращи икономическите отношения, включително отношенията на собственост, имуществените отношения, договорните отношения, предприемаческата дейност, организационно-правните форми на управление на икономическите обекти и процеси. Гражданско-процесуалният кодекс закрепва системата от норми, призвание да осигуряват имуществените интереси на държавата, на юридическите и физическите лица. Той установява нормите, правилата, способите за управление на икономическите обекти, процеси и отношения като цяло и държавното регулиране на икономиката в следните основни области:

- гражданските права и задължения, защитата на гражданските права;
- правоспособността на физическите лица;
- видовете търговски и нетърговски организации и техните организационно-правни форми;
- обектите на гражданските права (движимо и недвижимо имущество, интелектуалната собственост, парите, ценните книжа, нематериални блага);
- сделките, представителството, довереността, сроковете и исковата давност;

- правата на собственост, тяхното придобиване, прекратяване, предаване, владение и управление;
- задълженията, тяхното изпълнение, осигуряване, прекратяване;
- договорите, тяхното сключване и разтрогване;
- покупко-продажбите, даренията, рентите;
- арендата, лизинга, наема, предприемачеството;
- заемите, кредитите, банковите сметки, разчети;
- гаранциите, застраховането, поръчителството, търговските концесии.

Много често законодателните актове, приемани на макроикономическо ниво, се подкрепят и допълват с такива правни инструменти за държавно управление, като указите. Частичното използване на такъв инструмент е свързано с това, че формирането на законодателните актове и тяхното обсъждане, приемане, утвърждаване изискват време, измервано с месеци и години, докато в същото време указът може да бъде подготвен и приет за чувствително по-кратко време и налага по-малко съгласувания.

Законодателните и другите нормативно-правни актове, приемани на макроикономическо ниво, обикновено са разчетени да действат за по-продължителен срок. Периодично в тях се внасят допълнения и изменения, приемат се нови актове, но за оперативното макроикономическо управление, се налага да се използват по-различни инструменти.

По характера на приемането и действието им, близки до законодателните актове, понякога наричани и закони, са законите за държавните бюджети, представляващи по своята същност финансови планове за приходите и разходите на държавата за определен период. В практиката държавният бюджет се формира за една година, но с усъвършенстването на държавното бюджетиране се проявяват тенденции за формиране на по-продължителни, тригодишни бюджети.

Макроикономически инструменти за държавно стратегическо управление, разпространяващи се върху по-продължителен период от време, измервани с няколко години, са държавните и регионалните целеви програми за решаване на крупни социално-икономически проблеми, утвърждавани с постановление на Правителствата. Финансирането на тези програми се осъществява за сметка на средства от държавата и други субекти.

Макроикономическите цели и задачи за продължителен период от време е прието да се формулират в държавни документи, правителствени материали, наричани концепции или стратегии за развитие. Стратегическите държавни постановки, целевите програми и бюджетите се основават на аналитични разработки във вид на социално-икономически прогнози, представляващи научно обосновани хипотези за бъдещото състояние на икономиката, пътищата и способите за тяхното достигане. Макроикономическите прогнози се съставят от една до пет или десет години. Прогнозите играят ролята на ориентири, в съответствие с които се приемат програмни, планови, бюджетни решения.

Едни от най-разпространените инструменти за държавно оперативно макроикономическо управление са постановленията на висшите органи на държавната власт по отделни въпроси на социално-икономическата политика, за решаване на текущи проблеми, за провеждане на мероприятия в областта на икономическата дейност, отнасящи се до отделни обекти и процеси, за регулиране на икономическите отношения. Инструменти на макроикономическото управление са и такива типови правила, устави и инструкции, изискващи спазване от всички организации и лица, към които са адресирани непосредствено.

Изброените документални форми, в които са въплътени макроикономически инструменти за управление, оказват реално

управляващо въздействие върху икономиката или непосредствено като разпоредителни, директивни указания, или като инструменти за икономическа мотивация, основаващи се на интереси, стимули. И финансови лостове. Целесъобразно е макроикономическите инструменти да се класифицират в две основни групи:

Първо, инструменти за непосредствено държавно управление на отрасловата, териториалната, възпроизводствената структура на икономиката, темповете и пропорциите на икономическия ръст, финансовите съотношения.

Второ, инструменти за косвено управление, държавно регулиране, пазарни инструменти във вид на икономически стимули и лостове, такива като данъци, цени, тарифи, лихвени проценти, наричани в икономическата наука автоматични регулатори.

В отделни случаи между инструментите от първата и втората група е трудно да се определи точната граница. Някои от тях, например държавните поръчки, могат да бъдат отнесени и към първата, и към втората група. Към първата група се отнасят основно организационно-икономическите инструменти, а към втората - стимули, опиращи се на икономическите интереси на държавата и другите стопански субекти.

Макроикономическите инструменти за провеждане на държавна социална политика се отнасят до установяваните от държавата различни видове и мащаби на социалните помощи и различните форми на социално осигуряване, а също социалните привилегии, предоставяни на гражданите с ниски доходи, нуждаещи се от помощ.

Налага се да се подчертае, че сред инструментите, лостовете за държавното макроикономическо управление се намират не само управляващите въздействия, неутрални и положителни по отношение към обектите на управление, но и използваните във вид на наказание глоби, санкции за неизпълнени задължения, лихви за просрочие на плащания и многобройни видове административни наказания.

Особена категория инструменти за макроикономическо управление образуват "сенчестите" инструменти във вид на лобиране за интересите на отделни стопански субекти от различни влиятелни групи, стремящи се да "прокарат" желани за тях решения или да получат материални и парични изгоди без необходимите за това основания. Нито сега, нито в предвидимото бъдеще в обществените отношения едва ли ще се преодолеят такива "инструменти" като роднинските и приятелските връзки, рушветите и подкупите на длъжностни лица.

Микроикономическото ниво на управление се отнася до управлението на крупните корпорации, фирми, предприятия, организации от производствената и социалната сфера на икономиката, малките предприемачески структури с всякакви форми на собственост. Управлението на микроикономическо ниво засяга и в определена степен включва инструменти, прилагани към дребно мащабни общински обекти и към домашните стопанства.

Към инструментите за държавното микроикономическо регулиране се отнасят универсалните способности и средства за управление, формирани на макроикономическо ниво, но разпространяващи своето действие и върху обекти на микроикономическо ниво.

Инструментите за държавното микроикономическо управление и регулиране, във вид на правила и норми за стопанската дейност на микроиво, определени от държавните органи, се използват основно в дейността на търговските и нетърговските организации.

Към документалните инструменти за държавно микроикономическо управление се отнасят утвърдените от държавата правила, учредителни договори, устави, лицензи, стандарти, сертификати.

Към инструментите за самостоятелно стратегическо управление се отнасят дългосрочните концепции, перспективните планове, проекти, разработвани и прилагани от самите стопански субекти, които, обаче, не трябва да противоречат на официално приетата държавна стратегия.

Инструментите за оперативно управление на микроикономическо ниво се отнасят до текущите планове и производствени програми, плановите бюджети и баланси. За държавата остава правото да използва инструментите на анализа, контрола и надзора за финансово-стопанската дейност от юридическите лица на основата на общите баланси, материалните и финансовите баланси, отчетните ведомости, оперативната счетоводна документация, одиторски проверки и други нормативни документи.

Важни инструменти за дългосрочно, средно срочно и текущо държавно микроикономическо управление са документално оформените договори между държавата и другите стопански субекти. Текущото ситуационно управление на микро ниво се реализира чрез използването на такива широко разпространени документални форми като заповеди, разпореждания, отдавани от ръководството на организациите. Тези инструменти не се отнасят непосредствено към държавното управление, но имат отношение в този смисъл, че локалните инструменти следва да съответстват на нормите и ограниченията определени от държавата и правото като универсални инструменти за управление на икономиката.

Установените от държавата правила за осъществяване на финансовите операции, безналичните разчети между организациите, предвиждат да се използват банкови сметки, което позволява те да бъдат причислени към документалните форми, инструменти за държавно микроикономическо управление. Към паричните инструменти за държавното микроикономическо управление се отнасят наличните и безналичните пари, чековете, полиците, акциите, облигациите и други ценни книжа. Тези инструменти се отнасят към държавното микроикономическо управление в тази степен, в която техните действия са фиксирани от законите в страната.

На равнището на отделната личност, на физическото лице, документално средство, използвано в управлението, влияещо върху

заплащането на труда и възможността да се заемат определени длъжности, служат държавните дипломи, атестати, удостоверения, лицензи.

Инструментите за държавно микроикономическо управление, по аналогия с макроикономическите, е целесъобразно да се подразделят на инструменти с пряко, непосредствено управление и с косвено управление чрез икономически стимули и лостове.

Способите и средствата за пряко държавно управление на микроикономическо ниво са разпространени в много по-малка степен от макроикономическото управление, тъй като ръководствата на стопанските единици притежават възможността да приемат самостоятелни, независими от държавните органи решения, непосредствено да въздействат на управляваните обекти, процеси и отношения, изхождайки от пазарната ситуация и собствените проблеми и интереси. Така извън зоната на непосредственото държавно управление, във властта на стопанските субекти остава планирането и оперативното управление на структурата и обемите на производството, реализацията на стоките и услугите, тяхната доставка на различните пазари, цените на собствената продукция, разпределението на печалбата, работната заплата, разходите и инвестициите. Но говорейки за непосредственото използване на отбелязаните способности и средства за управление на микроикономическата дейност, е необходимо да се отчита, че органите за управление на ниво стопански субекти не притежават пълна свобода за избор и приемане на изгодни за тях решения. Първо, те са задължени да действат в рамките на правила, установени от такива държавни макроикономически инструменти като законите, указите, постановленията и другите нормативно-правни документи. Второ, стопанските субекти са принудени да отчитат такива фактори като конюнктурата на пазара, ресурсни ограничения, екологични норми,

стопански риск, данъчно бреме, които в голяма степен зависят от провежданата от държавата макроикономическа политика.

В условията на пазарни отношения нараства ролята и значението на финансовите инструменти за управление на микроикономическо ниво. В името на осигуряването на финансовата устойчивост и безопасност стопанските субекти са длъжни да следят състоянието и активното използване на такива инструменти като свободните парични средства, високо ликвидните активи, съотношението между дебиторската и кредитната задлъжнялост, собствения капитал и привлечените средства, нивото на платежоспособност и кредитоспособност. Държавата, от своя страна, е задължена да прилага механизма на санкциите и банкрута, финансово-кредитните инструменти и други средства за антикризисното управление..

Пазарните отношения значително активизират действието на микроикономическите инструменти за управление по отношение на определянето на величината на работната заплата. Макар това равнище да е ограничено от финансовите възможности на организацията, утежнени от необходимостта за бюджетни и социални отчисления, ръководителите на фирмите имат възможност да въздействат върху ефективността, да променят професионално-квалификационния състав на работната сила, променяйки размера на работната заплата. Държавното регулиране на нивото на работната заплата е ограничено основно в държавните, бюджетните организации. Заедно с това държавата установява минималното ниво на работната заплата в цялата страна, като се опитва да доближава този размер до жизнения минимум.

В разположение на стопанските субекти в значителна степен се намира и такъв универсален инструмент за управление, какъвто са цените. В условията на пазарни отношения държавата е в състояние да въздейства върху ценообразуването само на предприятия-монополисти. Производителите, независимо от държавата, определят

цените на своята продукция, при което цената на търсенето се определя от купувачите, а продажната цена се формира в резултат на взаимодействието между цената на търсенето и цената на предлагането.

Наред с позитивно насочените инструменти за държавно управление на микроикономическо равнище, се налага да се прибегва и до негативно ориентирани инструменти във вид на глоби и санкции, налагани от държавата на организациите и предприемачите за неизпълнение на задълженията, нарушения на законите, на управляващите правила, на договорните условия и задължения.

Действията на изброените икономически инструменти за микроикономическо държавно управление се съчетават с прилагането на организационни инструменти. В разположение на държавните органи се намират такива действени инструменти за управление като длъжностните назначения и премествания, административните наказания, уволнения, създаването на нови и ликвидирането на действащи организации, промени във функциите и профила на редица организации и учреждения в държавния сектор на икономиката. Естествено, че всички тези и подобни на тях организационни инструменти следва да съответстват на законодателните актове, регулиращи икономическите отношения и организацията на управлението на компаниите, фирмите, учрежденията.

Съществуват и много нелегитимни инструменти за държавно управление на микроикономическо ниво, осъществявано в интерес на властовите структури в държавата, корумпирани държавни функционери, влизащи в съдружие със стопански субекти, ръководители на предприятия и учреждения, на организации от държавните и частните сектори на икономиката. Наред с подобни инструменти, основани на корупционни схеми, намират почва и инструменти за сплашване, заплахата от нанасяне на вреди в имущественото състояние, от страна на служители в държавния апарат, стремящи се по този начин да извлекат изгода.

Литература

1. Ангелов А. Основи на мениджмънта, 1998
2. Бусыгин А.В. Предпринимательство. Основной курс, 1998
3. Гъргаров З. Икономика и пазар, 2009
4. Гъргаров З. Икономика и пазар, 2009
5. Гъргаров З. Международният бизнес (на прага на новото столетие), 2007
6. Жуков Е.Ф. Деньги, кредит, банки, 2002
7. Коротков Э.М. Антикризисное управление, 2000
8. Райзберг Б.А. Курс управление экономикой, 2003
9. Романовски М.В. Финансы, денежное обращение и кредит, 2001
10. Савицкая Г. Анализ хозяйственной деятельности предприятия, 2001
11. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность: Производство – Финансы – Банки, 1998
12. Фатхутдинов Р.А. Конкурентоспособность организации в условиях кризиса: экономика, маркетинг, менеджмент, 2002
13. Ходов Л. Основы государственной экономической политики, 1997
14. Голубков Е.П. Маркетинговые исследования: теория, методология и практика, 1998