

# **ПЪРВИ РАЗДЕЛ. ПРИНЦИПИ И ПОДХОДИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ**

## **ПЪРВА ТЕМА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ КАТО ПРЕДМЕТ НА ДЪРЖАВНАТА ПОЛИТИКА**

### **Основни въпроси:**

- 1. Развитие на публичните разходи: пътуване през историята.**
- 2. Теоретична обосновка на публичните разходи и роля на държавата.**
- 3. Модели на разпределение: практически аспекти.**

### **1. Развитие на публичните разходи: пътуване през историята**

С развитието на публичното управление и еволюцията на облика на съвременната държава несъмнено се подчертава непрекъснатата необходимост от наличие на адекватни публични ресурси, които да задоволяват обществените потребности. Тази неизбежна зависимост (от публичен ресурс) на съвременните общества не просто подчертава, а съществено определя основните контури на държавния апарат и ролята му за разгръщане на потенциала на обществото. От гледна точка на мениджмънта на публичните разходи присъствието и функциите на държавата се изразяват чрез ангажирането на публични ресурси в процеса на изпълнение на нейните функции и в предоставянето на обществени блага.

С развитието на икономическата теория публичните средства заемат централно място в академичните и практичните дискусии относно икономическата и социалната дейност на съвременната държава. Различните школи и течения в икономическата наука обаче често са на противоположни позиции относно обема, структурата, динамиката и еластичността на публичните средства.

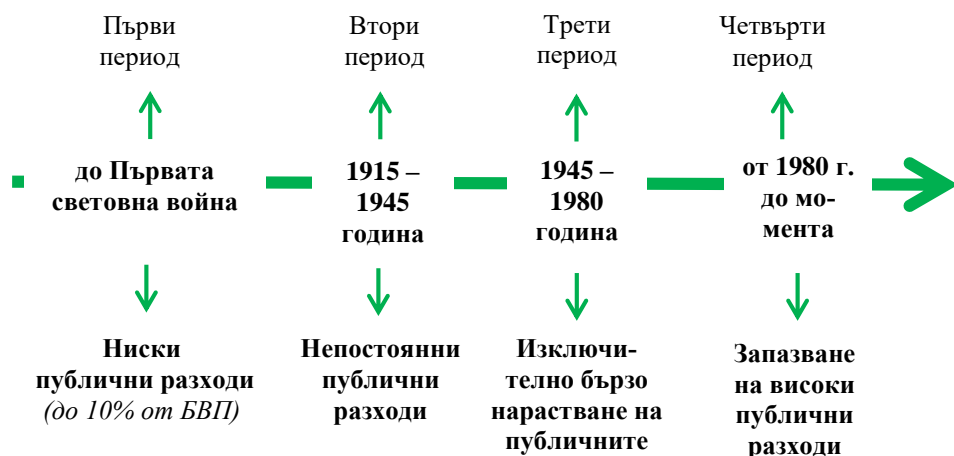
### **Динамика и обем на публичните разходи**

В края на XIX век европейските държави изразходват едва под 10% (публични разходи) от БВП, докато в наши дни в много от страните делът на публичните разходи надвишава 50% от БВП. На практика ръстът на абсолютните стойности (в евро, \$, лв. и т.н.) значително надвишава този в относителни (% от БВП), тъй

като равнището на БВП на глава от населението се увеличава значително през този период (Ortiz-Ospina & Roser, 2016).

От края на XVIII век до Първата световна война общата тенденция за обема на публичните разходи в световен мащаб е 1/10 от brutния вътрешен продукт. В съвременните условия обаче с разрастването на ролята и функциите на държавата поддържането на толкова ниско равнище на публичните разходи е на практика неприложимо. Това е така, тъй като публичните разходи позволяват на правителствата да произвеждат и закупуват стоки и услуги за постигане на техните цели – като предоставянето на обществени блага или преразпределението на ресурси.

Историческите данни показват, че през XX век публичните разходи са се увеличили значително, тъй като правителствата започват да инвестират повече ресурси в социална защита, образование и здравеопазване. Така например при разглеждане на динамиката и обема на публичните разходи при ранно индустриализираните държави могат да бъдат разграничени четири периода (вж. фиг. 1.1).



**Фиг. 1.1.** Развитие на обема на публичните разходи (XIX – XX век)

Източник: по данни на Ortiz-Ospina & Roser, 2016

**Първият период** (до Първата световна война) се свързва с ниски разходи – до 1916 г. в САЩ общите разходи на правителството съставляват по-малко от 2% от националния доход. Тези ниски равнища на публични разходи на този етап са достатъчни за това правителствата да финансират основни функции като поддържане на ред и утвърждаване на собствеността.

**Вторият период** (1915 – 1945 г.) се свързва с непостоянни публични разходи, особено при държавите, които са по-силно засегнати от Първата и Втората

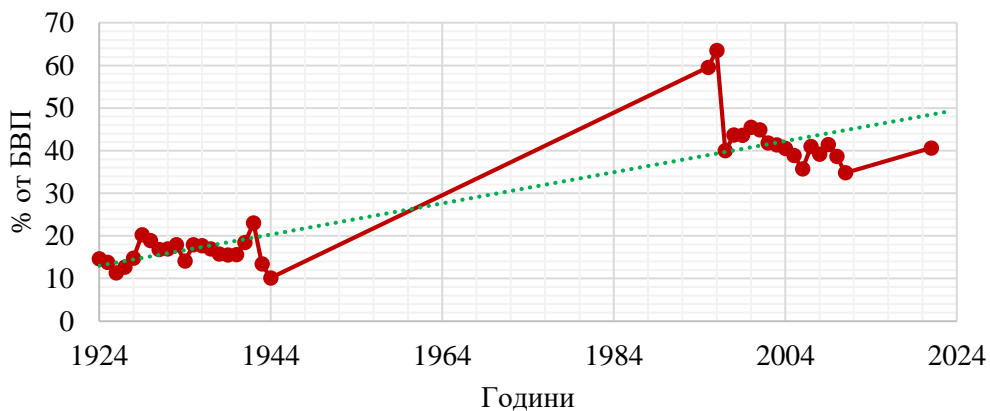
световна война. Така например през горепосочения период разходите на правителствата като % от БВП варират значително, като основна причина за това могат да се отчетат промените в разходите за отбрана и национални доходи. В САЩ обществените разходи като дял от БВП през 1941 г. са 10,5%, през 1945 г. нарастват до 44,1%, а през 1948 г. спадат до 12,2%.

**Третият период (1945 – 1980 г.) се свързва с изключително бързо нарастване на публичните разходи.** Това е резултат от нарастването на социалните разходи и е възможно благодарение на увеличаването на приходите на правителствата през същия период.

**Четвъртият период (от 1980 г. до момента) се характеризира със запазване и увеличаване на стойностите на публичните разходи.** Макар и на база емпирични данни по държави да се установява, че някои държави намаляват публичните разходи като % от БВП, на практика абсолютните стойности се увеличават, тъй като БВП на държавите расте.

**Важно е да се отбележи, че макар ръстът на публичните разходи да е общо явление за XX век, той не е равномерен за всички държави в световен мащаб, тъй като са налице политически и институционални различия.**

Така например държавите, характеризиращи се с по-ниски приходи, правят по-ограничени публични разходи, докато държавите с по-висок икономически растеж се характеризират с по-голямо публично финансиране (както като абсолютни стойности, така и като относителен дял (%) от БВП), а ресурсите се насочват основно към социална защита.



**Фиг. 1.2.** Относителен дял на публичните разходи като % от БВП в България (1924 – 2021 г.)

**Източник:** по данни на Mauro, Romeu, Binder & Zaman, 2015 и Евростат, 2023

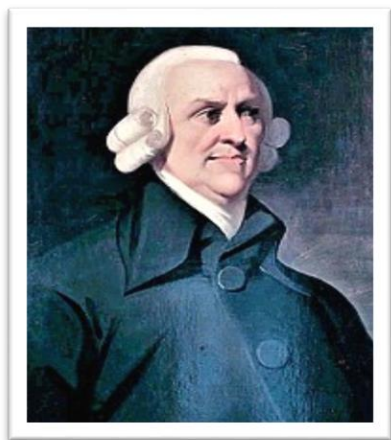
Емпиричните данни за България показват устойчива тенденция за нарастване на публичните разходи през XX век, като годините 1995 (60%) и 1996 (63%) се свързват с изключително високи публични разходи като % от БВП. Причините за драстичното повишаване на публичните разходи в края на XX век в България могат да се търсят в промяната на икономическата и политическата обстановка в страната, високата инфлация и т.н. (вж. фиг. 1.2).

Във връзка с по-гореизложените емпирични данни можем да поставим следния въпрос: Възможно ли е да се определи граница или оптимална квота, до която могат да стигнат публичните разходи като обем?

## 2. Теоретична обосновка на публичните разходи и роля на държавата

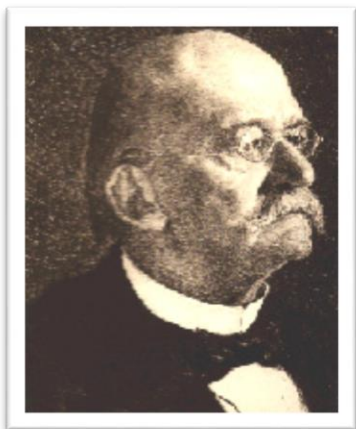
### 2.1. Противоположност във възгледите

Научните изследвания за публичните разходи, тяхната структура и обем представляват предмет на интерес за множество видни автори, като:



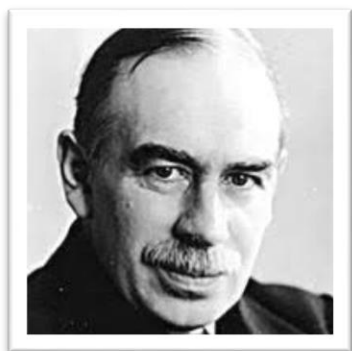
Адам Смит  
(1723 – 1790)

Адам Смит, шотландски икономист и философ, считан за един от основателите на модерната икономика. Неговото произведение „Богатството на народите“ (1776 г.) включва разсъждения за публичните разходи и ролята на държавата при разрешаването на икономическите въпроси. Неговите възгледи са свързани с ограничената правителствена намеса. В същото време обаче подчертава, че ролята на държавата е изключително важна при публичното финансиране на обществени блага.



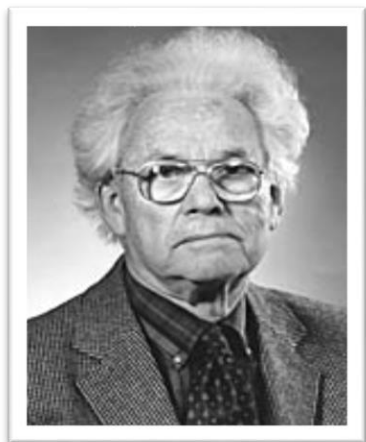
**Адолф Вагнер**  
(1835 – 1917)

**Адолф Вагнер** е немски икономист. С него се свързва „Закон на Вагнер“, който представлява икономическа теория, посочваща, че с разрастването на икономиката и обществото нараства и делът на публичните разходи в националния доход. Този закон се основава на наблюдението, че с икономическия напредък и социалните предизвикателства, пред които се изправя държавата, се налага увеличаване на публичните разходи за образование, здравеопазване, социални услуги и инфраструктура. Въпреки че „Законът на Вагнер“ е емпирична закономерност, а не истински закон, той предоставя интересна перспектива за разбирането на връзката между икономическото развитие и публичните разходи.



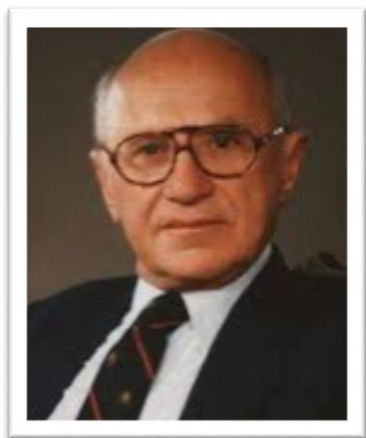
**Джон Мейнард Кейнс**  
(1883 – 1946)

**Джон Мейнард Кейнс** е британски икономист, чието произведение „Обща теория на заетостта, лихвата и парите“ (1936 г.) оказва силно влияние върху икономическата политика през XX век. Той аргументира намесата на държавата в икономиката по време на икономически спадове и отстоява тезата за дефицитни разходи като средство за стимулиране на икономическия растеж и заетостта.



**Ричард Мъсгрейв**  
(1910 – 2007)

**Ричард Мъсгрейв** е американски икономист от немски произход. Той има значим принос в развитието на теорията за публичните разходи и фискалната политика. Въвежда теоретичен модел, който разделя функциите на правителството на три основни категории: алокативна, дистрибутивна и стабилизираща. Този модел подчертава важността на публичните разходи за разпределението на ресурсите, борбата с неравенството и управлението на икономическия цикъл.



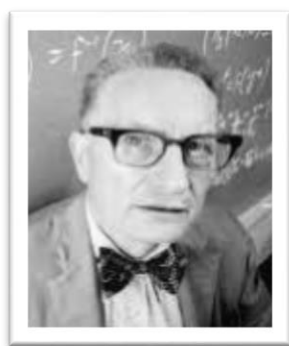
**Милтън Фридман**  
(1912 – 2006)

**Милтън Фридман** е американски икономист и носител на Нобелова награда. Известен е със своите позиции в подкрепа на свободния пазар и ограничената роля на правителството. Той има редица трудове, в т.ч. „Капитализъм и свобода“ (1962 г.), в които критикува излишните публични разходи и отстоява тезата за по-слабата роля за държавата.



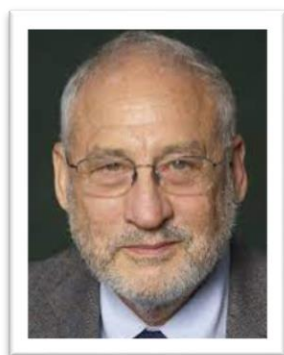
**Джеймс М. Бюканън**  
(1919 – 2013)

**Джеймс М. Бюканън** е американски икономист и носител на Нобелова награда. Неговите изследвания значително допринасят за развитието на теорията за общественния избор. В „Изчислението на съгласието“ (1962 г.) разглежда начина, по който индивидите и политиците вземат решения за публичните разходи, и влиянието на стимулите върху поведението на правителството.



**Пол Самуелсън**  
(1915 – 2009)

**Пол Самуелсън** е американски икономист и носител на Нобелова награда. През 1948 г. пише учебника „Икономика“, в който включва различни аспекти на публичните разходи и фискалната политика на правителството. Неговите трудове спомагат за формирането на съвременните разбирания за макроикономика и фискална политика.



**Джоузеф Стиглиц**  
(роден 1943 г.)

**Джоузеф Стиглиц** е американски икономист и носител на Нобелова награда. Той има редица трудове по икономика, като в тях разглежда ролята на правителството. Неговата книга „Цената на неравенството“ (2012 г.) разглежда въпроси, свързани с доходните неравенства и ролята на публичните разходи в преодоляването им.

Авторите, които са представени по-горе, са само част от тези, които имат значителен принос в теоретичното разбиране и развитие на идеите за публичните разходи. Прави впечатление, че част от тях са привърженици на високи публични разходи, а други считат, че по този начин би се затруднила икономиката на държавата, и приемат за по-разумно разходването на по-ограничен публичен ресурс. Съответно изследванията относно ролята на държавата и управлението на публичните разходи са многобройни и се извършват в контекста на различни икономически и идеологически парадигми. Основният въпрос се отнася до оптималния размер на публичните разходи и функции на правителството в икономиката. **За установяването на оптималния размер на публичните разходи е важно да бъде разбрана ролята на държавата.**

## *2.2. Роля на държавата при управлението на публичните разходи*

- **Умерена роля на държавата.** При този модел държавата играе ограничена и стабилизираща роля в икономиката. Публичните разходи са ниски и основно са насочени към осигуряване на обществени стоки и услуги, които пазарът не може да предостави ефективно, като например национална сигурност, образование и здравеопазване.

**Привържениците на умерените или ниските (редуцираните) публични разходи предлагат модели, чрез които доказват отрицателния ефект върху икономическия растеж при евентуално увеличение на разходите от държавата. При „ограничената държава“ като базисна се възприема постановката за намаляващата възвръщаемост на правителствените разходи, т.е. при увеличение на разходите до определено равнище се стимулира растежа, след което публичните разходи се насочват към по-ниско ефективни дейности и забавят или намаляват икономическия ръст (Ahmad & Ahmed, 2005).**

От неокласически позиции хипотезата на Робърт Баро, известна като „Баро-Рикардо ефект“ или „Баро-Рикардо местоположение“, е концепция, която се фокусира върху връзката между публичните разходи и икономическия растеж. Съгласно тази хипотеза, когато държавата увеличава публичните разходи и дълга си, индивидите и фирмите могат да предвидят, че в бъдеще ще се наложи да се увеличат данъците, за да се изплати този дълг. В резултат на тази предвидимост физическите и юридическите лица реагират чрез увеличаване на своите спестявания, за да покрият бъдещите данъци, т.е. изкарват средства от икономиката. Този повишен обем на спестявания води до намаляване на потреблението и инвестициите в икономиката, което според хипотезата на Робърт Баро има негативно въздействие върху икономическия растеж. Този механизъм обаче може да работи в обратна посока, когато правителството намалява публичните разходи и дълга си, като стимулира потреблението и инвестициите.



Представените съображения подчертават важността на предвидимостта и рационалното поведение на икономическите агенти при анализа на влиянието на ролята на държавата (публичните разходи и данъчната политика) върху стопанството (Йотова & Пенкова, 2008; Varro, 1979; Varro, 1989; Varro, 2000; Naug, 1990). Могат да бъдат заложени следните предположения (Pettinger, 2017):

<b>Жизнен цикъл на дохода</b>	Потребителите се стремят да поддържат стабилно потребление през различните фази на своя живот. Когато потребителите очакват, че данъчната тежест ще се увеличи в бъдеще, те са склонни да спестят текущите си приходи, за да компенсират бъдещите данъчни увеличения.
<b>Рационални очаквания</b>	Потребителите взимат решения въз основа на наличната информация и очакванията си относно бъдещи събития. Когато потребителите забележат намаляване на данъците, те осъзнават, че това може да доведе до бъдещи увеличения, и съответно променят своето потребление.
<b>Перфектни капиталови пазари</b>	Това предполага, че домакинствата имат неограничен достъп до финансиране и могат да вземат заеми, ако им е необходимо. Този аспект е важен, тъй като позволява на потребителите да реагират на фискалните промени.
<b>Алтруизъм между поколенията</b>	Този аспект предполага, че индивидите се грижат за бъдещите поколения и може да проявят алтруистично поведение към тях. Следователно, ако текущото поколение очаква намаляване на данъците, то може да се стреми да остави по-голямо наследство на следващите поколения, за да им помогне да се справят със засилените данъчни тежести.

- **Минималистична роля на държавата.** При този модел държавата приема още по-ограничена роля в икономиката, като се фокусира основно върху функции като финансиране на съдебната власт и упражняване на правилата на пазара. Публичните разходи са ниски, а целта е те да бъдат сведени до минимум.

Идеята за минималистичната роля на държавата, която се характеризира с ниски публични разходи, често се свързва с концепцията за ограничено вмешателство на правителството в икономиката. Привържениците на тази идея имат следните съображения:

<b>Ефективност и икономически растеж</b>	Минималистичната роля на държавата позволява по-ефективно разпределение на ресурсите. Това често се свързва с идеята, че намалените разходи на правителството намаляват тежестта върху частния сектор, позволявайки му да инвестира, да прави иновации и да расте по-бързо.
<b>Финансова отговорност</b>	По-ниските публични разходи насърчават финансовата отговорност и са фактор за предотвратяване на бюджетни дефицити, инфлация и прекомерен дълг на правителството.
<b>Индивидуална свобода</b>	Перспективата на минималистичната държава предполага по-слаба намеса в обществения живот, като се предоставя по-голяма свобода на индивидите и им се дава възможност сами да вземат решения за своето развитие.

В подкрепа на изведените съображения могат да бъдат приложени и доказателства по данни на Световната банка: (1) в практиката има държави, които изразходват нисък публичен ресурс, а имат бърз икономически растеж – Сингапур (10,02% от БВП за 2022 г.) и Китай (15,81% от БВП за 2021 г.); (2) по-ниските публични разходи често се свързват с намаляване на държавния дълг, както например в Ирландия (през 2010 г. 62,35% от БВП, а през 2020 г. 27,5% от БВП) (The Global Economy, 2023); (3) ограничената намеса на държавата, в т.ч. и финансова, позволява на индивидите да правят избори, които съответстват на техните предпочитания – Ирландия през 2021 г. е на пето място в света по индекс на индивидуалната свобода (Vasquez, McMahon, Murphy, & Sutter Schneider, 2021).

- **Активистка роля на държава.** При този модел държавата играе значителна и активна роля в икономиката, като насочва публичните ресурси към регулиране на икономическите и социалните процеси. Тя се ангажира във всякакви сфери – от национализация на индустрии до подпомагане на слаби сектори и борба срещу социалните неравенства и бедността. Този модел може да бъде асоцииран с идеите на социалната държава.

**В противовес на гореизложените идеи могат да бъдат изложени следните съображения (Pettinger, 2017):**