

## FISCAL POLICY AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Ivanka Ionova

*University of agribusiness and rural development, Plovdiv, Bulgaria*

**Abstract:** In the last few decades, an international order has been established, based on neoliberal values and norms. It was, in fact, an expression of the recent globalization of world development in all its aspects. Particularly distinctly and at the earliest it occurred in financial and political terms. However, globalization has undermined the power of national governments.

After the 2008 financial crisis and the ensuing stagnation, globalization and neoliberal policies are considered the main causes of increasing inequality, undesirable migration and exacerbating global problems. All of this is not an expression of sustainable development, even if there is a lack of consensus about its nature. The trend of global decline was overcome only in 2013-2014 mainly through monetary policy measures. Its capabilities have already been fully utilized. Obviously, other policies and instruments must be implemented.

From this point of view, the report examines the theoretical and practical aspects of fiscal policy as a fundamental contribution to the sustainable development process. Special attention is paid to budgetary management in Bulgaria and program budgeting.

**Keywords:** fiscal policy, tax policy, budgetary programs, economic growth, quality of living, sustainable development.

## ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА И УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ

Иванка Йонова

*Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, Пловдив, България*

**Резюме:** В доклада се разглеждат теоретични и практически аспекти на фискалната политика от гледна точка на същественото ѝ значение за процеса на устойчивото развитие. Специално внимание се отделя на бюджетното управление в България и на програмното бюджетиране.

**Ключови думи:** фискална политика, данъчна политика, финансови институции, бюджетни програми, устойчиво развитие

### Въведение

През последните няколко десетилетия се наложи международен ред, основан на неолиберални ценности и норми. Той всъщност бе израз на протеклата глобализация на световното развитие във всичките му аспекти, като особено отчетливо и най-рано това се прояви във финансовата и политическата област. Глобализацията обаче подкопа силата на националните правителствата.

След финансовата криза от 2008 и последвалата стагнация глобализацията и неолибералните политики са считани за основните причини за нарастващото неравенство, нежеланата миграция, изострящите се глобални проблеми, а всичко това не е израз на устойчиво развитие, колкото и да липсва единодушие за неговата същност. Тенденцията на световен спад бе преодоляна една през 2013-2014 г. основно чрез мерки на паричната политика. Нейните възможности като че ли са изчерпани до краен предел. Световната

икономика е дори прекалено финансирана, но нестабилна; усещането е за ликвидна криза, световната задлъжнялост достигна колосални размери. Очевидно трябва да се прилагат и други политики и инструменти.

Това налага преразглеждане на теоретичните и практически аспекти на алтернативни политики, и особено на фискалната и възможностите ѝ за подпомагане на паричната в опит за разрешаване на очертаните проблеми и за осъществяване на процес на устойчивото развитие.

### **Неолибералната концепция и политиките на държавата: тенденции, очертаващи се противоречия и възможни алтернативи**

Либералният светоглед, чиито корени откриваме още в древността, е един от фундаментите на съвременното виждане за същността, механизмите и движещите сили на пазарната икономика. Либералната традиция според Грей води началото си от индивидуалистичния светоглед, който в най-голяма степен се застъпва от Томас Хобс. Според него всеки човек действа, движен от стремежа си към собствена изгода, а гражданското общество е рамката, в която той може да прави това, без да накърнява „естествените права“ на останалите. Държавата е институция, която трябва да охранява това естествено право. (Грей, 1991)

Схващанията за свободния пазар и свободната конкуренция са многозначни. Най-общото съдържание, което се влага в тях е, че стопанският живот е движен от саморегулиращи механизми, скрити сили, намерили възплащение в своеобразната „невидима ръка“ на пазара.

Може да се каже, че поне в идейно отношение предписанията на класическия либерализъм доминират до средата на 19-ти век. Постепенно обаче държавата започва да разширява своята намеса; настъпва промяна и развитие и в либералните възгледи. Утилитаристът Джеръми Бентъм и неговите последователи приемат принципа на ползата като критерий при изграждането на законодателството и намесата на държавата с оглед повишаване на общественото благосъстояние.

Това е основата, върху която се развиват неолибералните възгледи в цялото им многообразие.

В. Ойкен разработва теоретичните основи на рационална система за регулиране на икономиката, която трябва да предотврати обедняването и да обезпечи свобода. (Ойкен, В., 1995)

С името на Ойкен се свързва следвоенното икономическо чудо в Германия. Министърът на икономиката Л.Ерхард се позовава именно на него като теоретик в своите действия и решения. Концепцията му обаче не е осъществена на практика заради мощната съпротива на икономическите групировки.

Счита се, че в истинския смисъл на думата идеите на либерализма се възраждат след Втората световна война в лицето на Фр.А.Хайек и Карл Попър.

Водещо място в системата неолиберални възгледи на Хайек заема концепцията му за спонтанния ред. Той се формира от пазара, подчинен на свободната конкуренция.

За да може ефективно да функционира конкуренцията, са необходими определени правила, чрез които да се осигури координацията на разнопосочните интереси на индивидите. Тези правила определят границите на намеса на държавата, която се допуска в социалната област, контрола за състоянието на околната среда, образованието, разпространението на информацията, поддържането на ефективна пазарна система.

През 1947 г. по предложение на Фр. Хайек в Швейцария е създадена асоциация на неолибералите. Идеите му получават обществено признание едва в средата на 60-те години, а през 1974 г. му е присъдена Нобелова награда по икономика.

М. Але – нобелов лауреат по икономика за 1988 г. също твърди, че само пазарната конкурентна организация на стопанството може да бъде ефективна, а без ефективна работа на икономическата система не може да има реален социален прогрес. (Maurice, A., 1988).

Като цяло неолибералните идеи в Европа са силно повлияни от теоретичния модел наложил се в Съединените щати, който най-често е характеризирани като неоконсервативен.

Неокласическите течения, които са в основата на този модел, се открояват в средата на 70-те години на 20 век. Има нюанси и различия в тях, но това, което ги обединява е, че отстояват либерални икономически възгледи.

Либералните идеи в икономиката предполагат водещо начало в нея да имат конкуренцията, икономическата свобода на стопанските субекти, честната частна собственост, законно постигната печалба. Това са част от водещите ценности на западния модел на демокрация, формирали се в течение на много десетилетия.

Като теория неоконсерватизмът се оказва основа за гъвкава и прагматична политика, за която е трудно да се каже, че е чисто неолиберална, доколкото в нея се открояват и доста реформистки и социални елементи. Прагматичните политики, осъществявани върху неговите идейни основи, позволиха достигане до консенсус между широк спектър от интереси. Широкото прилагане на пазарни принципи, ориентацията към индивида, свободата на личната инициатива и предприемчивост и същевременно гъвкавото използване на регулиращи въздействия на държавните политики позволиха на страните, където намериха реализация неоконсервативните идеи, да достигнат изключително високо равнище на благосъстояние.

В началото на новото хилядолетие пътят към либерална демокрация и свободни пазари изглеждаше безпрепятствен. Глобалната финансова криза от 2008 г. обаче нанесе силен удар върху либералната демокрация и глобализацията. В процеса на дългото възстановяване (може би най-продължителното в стопанската история) намериха изява национализъм и протекционизъм. Започнаха отново търговски войни. Тези явления са много сходни с протеклите в първите десетилетия на ХХ век.

На държавата ѝ се налага все по-често да се намесва в обществени и стопански процеси, но много често решенията за това са не толкова политически, колкото съобразени с изисквания на наднационални институции и организации. Набират сила и открито популистички идеи и решения.

Редица слабости и грешки на управляващите мнозинства довели до изолация на политиките от избирателите, силното влияние на лобизма и на олигархичните кръгове води до натрупване на недоверие към демократичната система.

Не може да се каже, че либералните идеи са отживелица, но възникват и се проявяват нови предизвикателства, които налагат консенсусно преосмисляне на идеите за общественото устройство и развитие, в това число и на икономическите идеи и политики.

Понятията либерален, либерализъм се използват твърде условно в днешната действителност. Либералните партии се основават на вярата в свободната пазарна икономика. Либерални ориентации обаче проявяват и други партии – включително социалистически и религиозни.

Както пазарът, така и държавата на бюрокрацията са подложени на непрекъсната критика. Те обаче са механизми, наложили се в процес на дълга еволюция и чрез тях, както казва казва П. Самуелсън, съвременната икономика решава основните си въпроси. (Samuelson, 2009)

### **Концепцията за устойчивото развитие, неолибералната доктрина и съвременните реалности**

Глобализацията е процес, който има далечни корени в човешката история, но протече особено интензивно през последните десетилетия на 20 век. Той бе съпътстван от икономически, социални, финансови, технологични и политически промени, които засилиха взаимовръзките между отделните държави, организации и хора. Това бе резултат на все по-свободното движение на капитали и технологии и на бързия обмен на информация.

Процесът на глобализация намери израз в разрастване в неимоверни мащаби на финансовите и инвестиционни потоци преди всичко, а също на международната търговия,

което доведе до растяща взаимосвързаност на националните стопанства в регионален и световен мащаб.

Създаде се международен ред, основан на неолиберални ценности и норми, при който на преден план бяха изведени принципите на свободния пазар и свободната търговия. Това всъщност бе израз на протеклата политическа глобализация.

Същевременно намери проявление и тезата за необходимостта от намаляване на бедността и неравенството между различните социални групи в обществото.

В културата се осъществи проникване на култури, доминация на някои от тях. Създаде се усещане за универсализация на световно равнище, което постави въпроса за културната идентичност на малките нации и опазването на техните национални и културни традиции.

Конкуренцията в глобален мащаб доведе до изравняване на технологичните стандарти за ефективност на производството и сигурност на продуктите и услугите.

Най-бързо се глобализираха финансовите пазари. Особено характерно е бързото разрастване – благодарение на т.нар. финансов инженеринг, на търговията с финансови деривати и увеличаване на относителния дял на дълговите инструменти на капиталовите пазари. Нараснаха възможностите за диверсификация на риска и свободния трансфер на капитала.

Глобализацията на финансовите пазари засили мобилността на капитала, сведе до минимум лихвените диференциали между различните страни и на практика доведе до трайно понижаване на реалните лихвени проценти.

Глобализацията доведе и до отрицателни ефекти на глобалните финансови пазари, които намериха особено силен израз в кризата от 2008 г. Прояви се характерният дефект на пазара при несъвършена конкуренция – асиметричната информация с нейните проявления – неблагоприятния избор и моралния хазарт (риск).

Едва в края на 2013- началото на 2014 тенденцията на световен спад бе преодоляна основно чрез политиката на количествени улеснения. Лихвите достигнаха исторически ниско ниво.

Капиталовите пазари поради самата си същност са насочени към бъдещето и размерите на лихвите трябва да отчитат възможното проявление на риска в по-далечни времеви периоди, за да има стимули за инвеститорите.

Глобализацията като че ли достигна своя връх и ето че вече е широко обсъждан точно противоположен процес – деглобализация.

Много проблеми пред планетарното развитие обаче имат глобален характер и могат да бъдат решени само с наднационални усилия. През 1972 г. докладът на Римския клуб „Границите на растежа“ сложи началото на ново мислене за отношението на човека към обкръжаващата го природна среда и показа формирането на обществена нагласа срещу продължаващото пренебрегване на вредите от антропогенната дейност върху природните системи.

Като основен източник на проблема за негативните климатични промени бе посочен икономическият растеж, консуматорският и разточителен стил на живот.

На основата на различни възгледи и политически платформи се формира концепцията за неосоциалното и устойчиво развитие.

Устойчивото икономически развитие в основата си се обуславя от насоките на структурните реформи, технологичното обновление и инвестиционната стратегия.

В идеята за общество с устойчив икономически растеж развитието предполага не само икономическа динамика. Парадигмата на пазара продължава да е водеща, но се акцентира на това, че икономическият растеж трябва да бъде не само икономически, но и екологично приемлив. Това предполага регулативна намеса на държавата чрез законодателна инициатива и съответни регулатори – данъци, икономически санкции и стимули, финансиране на опазването на природните системи.

Устойчивото развитие предполага намаляване на натоварването на природните системи и качествени промени в характера на потреблението.

Една от насоките за осъщдавяването му е преходът към кръгова икономика – модел на производство и потребление, който ограничава до минимум отпадъците.

През 2015 г. Европейската комисия прие план за действие с цел ускоряване на прехода на Европа към кръгова икономика, засилване на конкурентоспособността в световен план, насърчаване на устойчивия икономически растеж и създаване на нови работни места.

Планът за действие съдържа 54 мерки за „затваряне на кръга“ на жизнения цикъл на продуктите — от производството и потреблението до управлението на отпадъците и пазара на вторични суровини. (<https://ec.europa.eu/commission>)

Устойчивото развитие има много измерения и това дава основание да се смята, че това е неясна концепция. Ясен е водещият принцип – това е такова развитие, което протича без да се нарушават жизненоустойчивите прагове както на природните, така и на социалните и икономическите системи и процеси. Така се запазва възможността за съществуване и благоденствие и на следващите поколения.

Със стратегията 2030 ООН включи и личното благополучие на всеки един гражданин на планетата като обща цел на обществото, като се отчита екологичната страна на въпроса.

Устойчивото развитие се базира на цялостен подход, който обединява икономически, социални и екологични съображения, които се допълват взаимно. Новият Европейски консенсус за развитие във връзка с изпълнението на стратегия 2030 и разработването на подългосрочна визия за периода след 2020 г. ще се базира именно на очертаните три стълба на развитието – икономически, екологичен и социален.

Основният акцент все пак оправдано пада върху заплахата, която произтича от климатичните промени и увреждането на природните системи.

В съвременните условия обаче не по-малко важни са проблемите, които произтичат от финансовата нестабилност в резултат на растящото дългово бреме, а също от задълбочаването на социалното неравенство.

Устойчивото развитие не отменя необходимостта от икономически растеж, но той трябва да протича на основата на структурни реформи, развитие на човешкия капитал, запазване на екологичната сигурност. Новата идея в тази насока е за „кръгова икономика“ – модел на производство и потребление, който ограничава до минимум отпадъците.

Устойчивото развитие предполага и поддържане на нужните прагове за социална балансираност в обществото, което означава борба с бедността и намаляване на неравенството. Нужни са мерки за социално включване, по-нататъшно развитие на системите на образование и здравеопазване. Устойчивият растеж е социално балансиран растеж.

Джоузеф Стиглиц (Стиглиц, 2016) предлага във връзка с това премахване на рентите, монополите, привилегиите на корпорациите, регулиране на банките в интерес на обществото и на глобалната търговия в интерес на гражданите, образование и здравеопазване за всички, пълна заетост, помощ за дребния спестител и домопритежател, засилване на мрежите за социална сигурност.

Т. Пикети предлага също максимален годишен данък върху богатството над определен размер, прогресивен подоходен данък и безусловен базов доход. (Пикети 2018) Това неминуемо предполага още по-широка държавна намеса за преодоляване на неравенството и бедността.

Безработицата, бедността, прекаленото социално неравенство ограничават платежоспособното търсене. Тогава и производството не може да нараства има бариери пред растежа и предвъзможността доходите и качеството на живот да се повишават и без промени в преразпределителните процеси. Има излишък от ликвидност, но въпреки това не настъпва инфлация, а растеж на дълговете и тенденция към изпадане на икономиката в депресия и дефлация. Бедността, стареенето на населението, демографската криза са ключови проблеми, с които правителствата трябва да се справят.

Водените икономически политики сега са доминирани от стремежа за поддържане на желаниа растеж чрез т.нар. количествени улеснения. Възможностите на тези политики и въздействия явно достигнаха своя предел. Принципно икономиката може да функционира и при отрицателни лихви. Пораждат се обаче дисбаланси, които не са белег на устойчиви финанси и устойчиво развитие. Реалните лихвени проценти са много ниски и цените на активите са твърде високи.

Доходността от активите в бъдеще би била ниска, ако се следва неотклонно тази концепция, т.е. засяга се благосъстоянието на следващите поколения.

Реалностите все повече показват, че целите, преследвани чрез тази политика тази политика се реализират по-успешно, ако тя бъде подпомогната чрез фискални въздействия. Фискалните и паричните стимули работят по-добре заедно.

Колкото и да са ограничени възможностите за фискални въздействия (например нормативно са поети задължения пред обществото да не се увеличава данъчната тежест и да не нарастват дефицитът по бюджета и държавният дълг и всички мерки за наблюдение и контрол върху публичните финанси), в определена степен те могат да съдействат за постигане на по-добри решения при очерталите се основни проблеми на обществото и стопанския живот. България по същество не може да провежда автономна парична политика, затова това е основната възможност за промяна в очертали се проблеми и негативни тенденции.

Сред най-значимите за България са застаряването на нацията и демографската криза, които натоварват социалната и пенсионната системи и налагат засилване на преразпределителните процеси чрез бюджета на държавата. В съвременните условия държавата трябва да се изживява като мениджър от най-високо равнище.

Сегашната пенсионна система, основана на принципа на солидарност и съгласие между поколенията, не може да гарантира необходимите средства. Това произтича от неблагоприятните промени в съотношението подрастващи – работещи-пенсионери, което натоварва все повече осигурителните системи – пенсионна, здравна и социална. Финансовата стабилност на пенсионната система въпреки нарастването на възрастта за пенсиониране и редица други мерки с непопулярен характер не се повишава с очакваните темпове. Не е приета единна стратегия за реформа в пенсионната система, която, според оценки на експерти, след 2040 година, може да доведе до криза с изплащането на пенсиите. Възникват конфликти между новите и старите пенсионери благодарение на новите формули за индексация на пенсиите (Димитрова, 2018).

Дефицитът в пенсионните системи не е само български проблем.

Основната опасност произтича от натиска за вземане на популистки решения – например по отношение на равнището на пенсиите. Това е система, която, за да бъде устойчива, трябва да отстоява принципа за приносното начало на участниците във формирането на фондовете ѝ. Затова, ако държавата решава проблеми на бедността или социалния интегритет, би следвало да го прави с бюджетни средства, но не през пенсионните фондове.

Бюджетните политики често се коментират през призмата на политически пристрастия и това е разбираемо. Принципно трябва да се признае, че има напредък в усъвършенстването на бюджетния процес. Въпреки стремежа към усъвършенстване на бюджетната политика все още при изработването на бюджета доминира практиката на правенето му отзад напред. Разпоредителите с бюджетни средства по йерархичен ред посочват потребностите си от ресурс и съответно го получават по обратен ред.

Това може да се обясни с отказ от други спорни и болезнени решения, тъй като те биха наложили преценка от кои области държавата би могла да се оттегли и съответно да не отделя публичен ресурс за тяхното финансиране. Програмното бюджетиране би трябвало да промени тази тенденция, но реалното му прилагане на практика все още не е осъществено в пълна степен.

### **Заклучение**

В заключение – икономика, финанси, демографски процеси, образование и наука, здравеопазване, социална хармония – всичко има значение за постигане на устойчивост в развитието. На практика неравенството в България на основата на прекомерна диференциация в богатствата, доходите и услугите в системата на здравеопазването, в определен смисъл и елитарност в образованието, достигнаха нежелано високи размери.

Протичащите промени на трудовия пазар с навлизането на нови технологии, автоматизация и роботизация прокарва постепенно идеята за нуждата от изграждане по нов начин на взаимоотношенията между труда и капитала. Настъпват промени в характера на труда и заетостта, които поставят въпроса за ролята на труда вече не само като фактор на производството, а като субект и обект на развитието на човешката цивилизация. Това ще наложи нови решения и виждания в областта на данъчната и социалната политика, които вече виждаме да се проявяват в реалния живот – нов вид данъци върху високо технологичните компании, „зелени“ и „въглеродни“ данъци, въвеждане на базов доход, на „обратен“ подоходен данък, данък върху авиационните билети и т.н.

Финансовите възможности на държавата са ограничени за решаването на очертаващите се дългосрочни проблеми на устойчивото развитие. Фискалните стимули и бюджетният дефицит доведоха до чувствително нарастване на публичните дългове в редица страни. Преосмислянето на необходимостта от регулираща роля на държавата чрез механизмите на финансите, която да допълва и подпомага въздействията на паричната политика означена не допускане на непремерен риск от популистки политики, а по-гъвкаво регулиране и по-ефективно управление. Усещането е, че правителствата се бавят с необходимите реформи. Необходимо е да се реализира виждането за устойчиви финансови пазари, които да мобилизират максимално, целенасочено и прозрачно и частния сектор към тези цели. Това обаче е проблем, който не може да бъде разискван в ограничените рамки на настоящото изложение.

Проблемът за устойчивото развитие и растеж е глобален и решенията в тази сфера се формират постепенно, като тенденция и еволюция на мисленето, технологиите, ценностите. Възможно е изграждането на нов икономически и социален ред в международен аспект, който да подмени този, определян като неолиберален глобализъм. Вероятно това ще е предизвикано и от политически решения, реформи или пък от геополитически промени.

Това не отменя необходимостта от непрекъснато осмисляне и решаване на проблемите в тази насока както в международен и регионален план, така на национално ниво.

В проектираната Национална програма България 2030 са очертани пет области на развитие и 13 национални приоритети, чрез които да се отговори на тези предизвикателства.

В рамките на ограниченията, в които функционира обществото и националното стопанство, държавата трябва да преследва чрез практиките на добро управление на публичните финанси (особено чрез подобряване на ефективността и ефикасността от използването на бюджетните средства и публичните ресурси) нужното за постигане на устойчивост. Необходими са системност и последователност в действията, ребалансиране на развитието на българските региони и създаване на такива публични блага, чрез които да се постига устойчиво развитие.

### **Литература**

1. Грей, Д.(1991), Либерализмът, „Народна култура“ 15-17.
2. Ойкен, В.(1995) Основные принципы экономической политики, „Прогресс“ 79-109.
3. Maurice, A., 1988 AN OUTLINE OF MY MAIN CONTRIBUTIONS TO ECONOMIC SCIENCE Nobel Lecture, December 9, 1988 <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/allais-lecture.pdf>

4. Samuelson, P. Nordhaus W.(2009) ECONOMICS. 19th ed., McGraw-Hill,
5. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy\\_bg](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_bg)
6. Стиглиц, Дж. (2016) Голямото разделение. Неравните общества и какво можем да направим за тях, “Изток-Запад“.
7. Пикети, Т. (2018) Капиталът, XXI век. „Изток-Запад“.
8. Димитрова, П.,(2018)“ Проблемы пенсионной системы в Болгарии“, Международная научно-техническая и научно-методическая конференция „Актуальные проблемы инфотелетелекоммуникаций в науке и образовании“, 2018 Санкт-Петербург 491.
9. Димитрова, П.(2018). Добровольное пенсионное обеспечение в Болгарии, журнал Управленческий учет и финансы 55 (3), с. 166-173.
10. Димитрова, П. (2019). Пенсионная система накопительного типа в Болгарии, журнал Управленческий учет и финансы 58(2), с. 110-120.