

Значение на емерджентността от дългосрочните системни връзки в бюджетната политика на държавата

Петър Митев*

Резюме: Късите хоризонти на политически решения поставят демографските тенденции встрани от вниманието на всички правителства. Същевременно именно демографските тенденции обуславят имплицитни системни връзки, които се оказват фундаментални по своята значимост както за бюджетната политика, така и за икономиката като цяло.

Публикацията разглежда като обект на изследване основните принципи в моделирането на бюджетната политика като система. Особен фокус е поставен върху силата на емерджентния ефект, произтичащ от дългосрочните системни връзки на най-високото йерархическо равнище в публичния сектор.

Предложена е опростена схема, илюстрираща част от тези връзки, а също така е разгледан и морфологичният анализ като ценен инструмент за оптимизиране на бюджетната политика като система.

Ключови думи: бюджетна политика, емерджентност, дългосрочни системни връзки, йерархически системен анализ, морфологичен анализ.

JEL: H11, H50, H55.

Увод

Оскъдността на ресурсите е основна доктрина на всички икономически учения. В този смисъл управлението на публичните разходи трябва да се подчинява на принципите¹ за икономичност, ефикасност, превъзходност (свързана с качеството на публичните услуги) и ефективност. Същевременно обект на изследване в настоящата разработка са *основните принципи на моделиране* на бюджетна политика на държавата, чрез която се осъществяват публичните разходи.

Основните публични разходи², класифицирани по функционален признак, са за отбрана, вътрешен ред и сигурност, образование, здравеопазване, социално осигуряване, общи публични услуги, икономически услуги и други разходи. Те са част от организацията на най-високото йерархическо равнище на системата на публичния сектор. Държавата регулярно насочва внимание към оптимизирането на всяка една от сферите, в които се извършват основните видове публични разходи, но пропуска разработването на връзките между тях. Факт с ключова значимост е, че от организацията на структурата на системата от дейности в дадена сфера се обуславят както резултатите, така и

* Петър Митев е доктор, главен асистент в катедра "Финанси" на УНСС, e-mail: mitev_p@yahoo.com

¹ Манлиев, Г., Новият мениджмънт в публичния сектор, УИ "Стопанство", С., 2006, с. 28-30.

² Манлиев, Г., Икономика на публичния сектор, ИК "КИНГ", С., 2009, с. 127.

разходите. Истина е, че преодоляването на хаоса в системата на здравеопазване, в системата на образование, в съдебната система, в системата на данъчните приходи и т.н., изобщо във всяка подсистема на публичния сектор, ще предизвика както полезни ефекти, така и икономии, и те ще бъдат значителни. Необходимо е, разбира се, някой не само да знае "как да развърже Гордиевия възел" в съответната сфера, но и бързо и лесно да се осъществят оптималните промени. Независимо от това, постиженията в този смисъл ще бъдат незначителни в сравнение с дългосрочните резултати, постигнати чрез емерджентен ефект, основан на връзките между самите сфери на публичния сектор. Главните икономии на ресурси по отношение на извършваните публични разходи по функции, както и съществената част от полезните ефекти, не са в самите системи, поглъщащи разходите, а са скрити в системните връзки, съществуващи между тях. Именно тази логика ще бъде обоснована в хода на изложението и тя е предмет на настоящото изследване.

От методологическа гледна точка, за оптимизирането на бюджетната политика като система, преди всичко ще бъде използван системният подход.

Един от значимите проблеми в оптимизирането на структурата на публичния сектор е Парето-неефективността, причинявана от бюрократите. Този проблем вече няколко десетилетия е предмет на изследване в световен мащаб. В специализираната литература като фундамент в тези изследвания лежи моделът на Нисканен, според който бюрократите изискват два пъти по-голям бюджет от Парето оптималния. Същевременно размерът на бюджета е само едната страна на проблема, доколкото

съществено значение имат самите полезни ефекти от бюджетната политика. От оптимизирането на структурата на системата на публичния сектор се обуславят както резултатите, така и размера на разходите.

1. Основни принципи при моделиране на политиката на държавата

Принципите в управлението на публичните разходи не се уеднаквяват с принципите при моделиране на конкретна политика посредством системния подход. Същевременно правилното системно моделиране на съответната политика ще рефлектира в спазване и на основните принципи в управлението на публичните разходи. В световен мащаб в нормативната уредба, регламентираща дейността на държавата, е заложена тезата, че бюджетната политика се разработва на основата на системния подход. Същевременно неговото приложение е многовариантно и това налага необходимост от методика за избор на оптимален вариант. Както изтъква проф. Съйкова³, "...възможността всеки обект да бъде разчленяван и изследван по множество различни начини има решаващо значение за развитието и ефективното прилагане на евристичното мислене." Цитираните думи кореспондират с тезата, подкрепяна от много учени, между които проф. И. Николов, Черняк и др., че всеки обект притежава множество системи. По същество те се различават по целта, за която са създадени. В този смисъл проф. Съйкова⁴ отбелязва: "Изследването на дадена проблемна ситуация се предприема с точно определена цел." От тази гледна точка при определяне на основния проблем при моделирането на оптимална система, съществени се оказват разсъжденията на Питър Дракър. Според него не е важно дали правилно ре-

³ Съйкова, И., Адамова, Ж., Евристиката и ние, Профиздат, С., 1989, с. 85.

⁴ Съйкова, И., Адамова, Ж., цит. съч., с. 71.

шаваме конкретна задача, а дали полагаме усилия за решение на правилната задача.

Тоест, първи основен принцип (ключово условие) при моделиране на оптимална система е ориентиране на ресурсите към вярно определена цел. В противен случай се оказва, че се инвестират ресурси и усилия в решаване на задачи, които не са правилно формулирани и не са съществени за успеха. Твърдението на Дракър за необходимост от вярно формулиране на задачата се свежда до правилно формулиране на целта на системата. Причината е, че всяка задача се решава чрез съответно йерархическо равнище на система, т.е. чрез съответен хоризонтален системен анализ. Без да ограничаваме общността на разсъжденията, ще предложим илюстративен пример в сферата на здравеопазването. Тънкото различие в целите е да се насочат усилията към предотвратяването на заболяемост, а не да се търсят начини за ефективно лечение. *Целта на държавата трябва да бъде здрава нация, а не успешно лекуване на много болели.* В този смисъл правилното определяне на резултатите на публичната власт в сферата на здравеопазването е не "голям брой излекувани", а промяна на статистиката, -т.е. "малък брой болели". Неразбирането на различието в целите предизвиква абсурд в ориентирането на парите на данъкоплатците, както ще стане ясно от изложението. *Отсъства ясно и отчетливо осмисляне на факта, че причините за високата смъртност не са в българската болница, нито в системата на здравеопазване.* Една сериозна грешка, за която голяма вина имат и медиите, е уеднаквяването на здравеопазването и процеса на лечение. Във връзка с това не са изяснени и ограничените възможности на медицината изобщо. Причината за високата процентна заболяемост не е в болницата. Това е голямо заблуждение – да се направи погрешен извод, че когато има висок процент на заболяемост, и то от практически нелечими болести, ресурсите

на данъкоплатците трябва да се ориентират за финансиране на болниците. Колкото и пари да се наливат в болниците, когато процентът на заболяемост от нелечими болести се увеличава – усилията ще са безсмислени. Отваряйки учебници по медицина, ще констатираме, че най-разпространените изрази там са "не е изследвано" и "причините не са известни". Медицината е вероятно най-гревната наука, но от познатите няколко десетки хиляди болести – 80 % са с неизвестен причинител, а в останалите 20 % – повечето са нелечими. Практически медицината помага съвършено само в 5 % от случаите.

Резултатите, свързани с народното здраве, не са в болницата и затова ресурсите не трябва да се ориентират към нея. Истинският резултат не е успешно лечение на все по-голям брой болели, а предотвратяване на заболяемост. Ключовото намаляване на разходите за здравеопазване в дългосрочен план не е в повишаването на ефективността на болниците, а в изкореняването на причините за заболяемостта и създаването на здравословна среда. *Повишаването на ефективността на болниците е задължителна необходимост, но резултатите, свързани с народното здраве, са на по-високо йерархическо равнище в сравнение със системата на болничното лечение.* Тази задача изисква дългосрочни системни връзки с редица други сфери на дейност на държавата и именно те пораждават силен емерджентен ефект, обуславящ значим успех в такава политика.

Най-сериозен проблем след опасността от погрешно дефиниране на цели е погрешното изграждане на структурата на системата, чрез която тези цели се постигат. **Ето защо като втори основен принцип е необходимо предварително изясняване на структурата на проблематиката, с която се ангажират бюджетите (в т.ч. изясняване на йерархическите равнища в тази структура), за да може**

на тази основа да се обоснове и защити пред обществото съответна структура от политики и програми.

Изясняването на структурата на проблематиката пряко кореспондира с разкриването на **системната икономическа същност**, разгледана като понятие от проф. Миркович⁵: "Системната икономическа същност (system economic essence) (същото като *същност на икономическата система*) е вътрешната определеност на икономическата система; тя е непосредствено неизразима (непосредствено невидима, скрита) определеност на икономическата система, която обаче е опосредствено изразима (опосредствено видима, открита) посредством *системното икономическо явление*." Проф. Миркович представя *системната икономическа същност* като една от двете разновидности на системната икономическа същина, редом със *системното икономическо съдържание*. Той обяснява системната икономическа същина като вътрешното битие на системата. Типична практическа илюстрация на смисъла на това понятие е дълбокото разбиране на значението на негативните демографски тенденции в България (както и в редица други европейски страни) за функционирането на целия публичен сектор. Скрытите иманентни връзки в обекта на изследване са от основно значение за синтеза на система и затова те се нуждаят от особено внимание. С развитието на демографските тенденции все по-ясно изразено ще се наблюдава свиването на реалния БВП и в същото време *отделянето на все по-голям дял* от него за здравеопазване и за издръжка на пенсионната система. По същество този процес е израз на ориентирането на ресурсите към резултатите на най-високото йерархическо равнище в публичния сектор. Демографските тенденции ще затруднят както системата на здравеопазване, така

и пенсионната система. Никакви финансови оптимизации няма да спасят тези системи от фалит, особено в условия на десетилетна, тлееща финансова криза, която в частност е следствие от промяна в реалностите относно ресурсите. Застаряването на нациите, като негативна демографска тенденция, ще означава свиване на трудовите ресурси, а това ще бъде съпроводено и от все по-остра петролна криза. Естествен резултат от свиването на БВП ще означава и по-малки данъци, респективно приходи в бюджета. Системното икономическо явление в случая ще бъдат тежките финансови проблеми по издръжката на пенсионната система, системата на здравеопазване и в редица други аспекти. Това ще бъде опосредствено видимата, открита определеност на икономическата система.

От една страна, отсъствието на проучване на йерархическата структура на проблемите в дадена сфера може да породи известен хаос и неяснота относно тяхната същност, а от друга – по отношение на предлаганите политики и програми. Необходимо е структуриране на проблемите (т.е. обществените потребности) по йерархически равнища и съответното им удовлетворение с адекватна структура от политики, програми и дейности. Бюджетът трябва да се разглежда като **планиран хог от действия**, които са структурирани йерархически. Това е така, защото публичният сектор е изключително сложна, комплексна система и разполагането на обществените ресурси в публичния сектор (т.е. харченето на публичните разходи) винаги се осъществява в условия на йерархическа системна структура. Затова ориентирането на ресурсите към резултатите трябва да се извърши на всяко йерархическо равнище. На всяко йерархическо равнище трябва да се избере оптимална алтернатива за действие, тъй като структурата

⁵ Миркович, К., Динамика на икономическата система, ИК – УНСС, С., 2012, с. 43.

на системата от действия дефинира как-то полезните резултати, така и разходите за нейното функциониране.

Като трети основен принцип трябва да се формулира правило, което се оказва в помощ при откриването на оптималната алтернатива. **В светлината на принципа 80-20 ресурсите трябва да се ориентират към малкото на брой дейности, осигуряващи значителни резултати.** Това е правилният подход за изграждане на структурата на система, като това се постига чрез приложението му на всяко йерархическо равнище. Тоест на този принцип трябва да бъде подчинено дефинирането на целите, политиките и програмите. Системните връзки в структурата на политиките и програмите не са произволни, а са онези причинно-следствени релации, в които се ориентират парите на данъкоплатците към значителен резултат. Хуманизмът като принцип при скъпо и ниско ефективно лечение на малко на брой болни от редки болести е тясно свързан с концепцията за солидарност в социалноосигурителните отношения и безспорно има своето значение и място в здравеопазването. Встрани от него фундаментален принцип при моделирането на бюджет и бюджетна политика е с минимални разходи да се осъществи значителна промяна в негативната статистика. *Когато се конструира политика на държавата – тя трябва да променя статистиката по благоприятен начин.* Например съответни политики в областта на образованието, здравеопазването, сигурността по пътищата, полицейската защита и т.н. трябва да променят по благоприятен начин съществуващите статистики в тези сфери. В този смисъл качеството на дадена политика в частност зависи много силно от това дали успява да промени негативната статистика с минимум разход на ресурс. Ефикасността изисква с ми-

нимум ресурси да се постигнат максимум резултати. В сферата на здравеопазването е необходимо да се открият способности с минимум разходи да бъдат предизвикани социални промени, които променят числата в негативната статистика. Те съвсем не са в сферата на лечението, а например в контрола върху пестицидите и ограничението на тютюнопушенето. Според автора изключително ценни са усилията на правителството за повишаване качеството на храните, но е необходима и пълна забрана на тютюнопушенето. В САЩ статистиката сочи⁶, че 18 % (т.е. всеки пети) умира поради тютюнопушене. Регулативната функция на държавата по забрана на тютюнопушенето (и спазване на забраната) изисква малко ресурси, но ще осигури значителен резултат в смисъла на принципа 80-20. Във Великобритания за тютюнопушене гори на улицата глобата е 80 лири стерлинги.

Като четвърти основен принцип трябва да се подчертае, че **ориентирането на ресурсите към резултатите е с най-висока значимост на най-високото йерархическо равнище в публичния сектор. Погрешни цели и концепции на най-високото йерархическо равнище (или погрешни връзки) в структурата на системата ще деформират нейното функциониране на всички по-ниски йерархически равнища.** На по-ниските йерархически равнища в публичния сектор отново трябва да се търсят както правилните приоритетни цели, така и постигането им чрез системни връзки, обуславящи силен емерджентен ефект.

В този смисъл, като пети основен принцип, освен вярното дефиниране на съответните политики, програми и дейности в йерархическата структура, **от ключово значение е да се открият системните връзки между тях, които осигуряват емерджентност.** Възникването

⁶ Gruber, J., Public Finance and Public Policy, Worth Publishers, 2007.

и развитието на системния подход преобладава кризата в научното познание при анализа на сложни обекти и задачи. Главното различие между класическите методи (като механицизъм и редукционизъм) и системният подход е, че той се старее да анализира и оцени ефекта на синергия в сложните обекти на изследване. Този ефект изразява т.нар. *емергентни свойства на системите*⁷.

Върху анализа на емергентността се спира подробно проф. Миркович⁸. "Същностен момент на икономическата система е нейната цялостност. С цялостността на икономическата система (completeness of the economic system) е свързано понятието емергентност. Емергентността на икономическата система (emergentiality / emergentness/ of the economic system) [икономическа емергентност (economic emergentiality /emergentness/)] изразява свойствата на цялостност на системата, които не са присъщи на нейните подсистеми и компоненти (елементи и връзки) поотделно."

Интересни са разсъжденията и на Майминас⁹, който използва понятието "функция на система" за обяснение на синергията. "Функцията на система я характеризира като едно цяло, като резултат от взаимодействието на нейните елементи. В стремежа по-пълно да се отразят свързаността, взаимозависимостта на елементите се говори за свойството цялостност на система. Констатацията на числото на връзките и направлението им е недостатъчно. Понятието цялостност се основава на предположението, че системата представлява нещо в повече, а понякога и качествено различно от сумата на съставляващите части. Системата има нови свойства, които не се откриват в отделните ѝ елементи. Това се нарича емергентност."

От гледна точка на ориентираните към резултатите бюджети, полезните ефекти от дадена политика (или програма) са всъщност нейните функции, когато я разглеждаме като система.

На най-високото йерархическо равнище в публичния сектор са разграничени именно основните публични разходи, класифицирани по функционален признак. Главните икономии, ефективността и ефикасността могат да се постигнат не в рамките на съответната сфера, в която те се извършват, а в други сфери, с които тя осъществява системни връзки на най-високото йерархическо равнище. *Тоест основната теза е, че системните връзки, съществуващи на най-високо йерархическо равнище в публичния сектор, са с най-висока значимост както за ефективността и ефикасността на резултатите, така и за равнището на икономии, които могат да се постигнат.* Причината е, че емергентният ефект на най-високото йерархическо равнище е най-силен. Същевременно на настоящия етап тези системни връзки остават силно пренебрегнати и неоценени както в областта на науката, така и в областта на провежданата политика в рамките на целия период на преход. Във висока степен съществуват основания да се твърди, че тези системни връзки остават неизследвани и неоценени в световен мащаб, а не конкретно в България. (Този факт е налице например дори в Съединените щати.)

2. Влияние на индивидуалната функция на полезност на бюрократа върху бюджетната политика

Отсъствието на нормативна уредба, гарантираща използването на силни методологични инструменти за разкриване както на реалните потребности, така и за

⁷ Каменов, К., М. Андреева, Въведение в кибернетиката, СА "Д.А. Ценов", Свищов, 1995, с. 57.

⁸ Миркович, К., Икономическата система. Изследване върху системния подход в икономиката, т. 1, изд. "Тракия-М", С., 2008, с. 78.

⁹ Майминас, Процеси планирования в економика, М., 1971, Изд. Экономика, с. 23.

оценка на приоритетите им, рефлектира в многовариантност и опасност от необоснована свобода в дефинирането на целите, политиките и програмите. Респективно това осигурява възможност за тяхното моделиране в съответствие с функцията на полезност на бюрократа.

Правилната организация на публичните разходи изисква финансиране и моделиране на ключовите връзки между отделните сфери на публичния сектор. От тези връзки зависи емерджентният ефект на системата на публичния сектор като цяло. Когато в тези връзки е налице финансов и организационен вакуум, системата на публичния сектор е непълноценна, тъй като функционирането на отделните сфери остава адитивно.

Наличието на тази грешна методология в световен мащаб е резултат от историческата еволюция на публичния сектор. Преди всичко историческата обусловеност на съществуващия понастоящем модел е настъпила преди възникването на теорията на системите и съответните методологични познания, свързани с концепцията за системните връзки и произтичащия от тях емерджентен ефект. Деформацията, причинена от съществуващата в световен мащаб система на организацията на публичните разходи, е следствие от два взаимосвързани основни фактора. Първо, ресурсите се насочват по сфери, т.е. по функции на разходите, като не се моделират съществуващите връзки между тези сфери. Този проблем е резултат от сгрешена методология, която (както беше посочено по-горе) е наложена исторически в световен мащаб. Главната грешка в тази методология е обстоятелството, че организирането на публичните разходи по функции разполага ресурсите в отделни министерства, докато във връзките между тези функции се появява финансов, респективно организационен вакуум. Ако разгледаме като пример сферата на здравеопазването, проблемът произтича от факта, че Минис-

терството на здравеопазването приравнява здравеопазването с процеса на лечение на заболяемите, а не със създаването на здравословна среда.

Вторият фактор е свързан с първия готолоквова, доколкото обяснява съществуването му. Той се изразява именно в индивидуалната функция на полезност на бюрократа. Бюрократът се стреми към максимизация на бюджета на своето ведомство. Това ограничава, и дори предотвратява, изграждането на връзките между отделните ведомства. Бюрократите нямат икономически интерес да насочват бюджетен кредит въвн от своите ведомства или конкретно към дадено друго ведомство, дори когато това е Парето-оптимално. Реалността е съвсем различна от подобна картина. На практика отделните ведомства се конкурират за бюджетен кредит в условията на бюджетния процес. Така индивидуалната функция на полезност на бюрократа води до концентриране на финансовите ресурси на ганъкоплатците в отделни ведомства, но възпрепятства финансирането и изграждането на необходимите връзки между тях.

Връзката на третия принцип с първия е както беше изтъкнато по-горе – с минимум разходи да се открият способности, предизвикващи социални изменения, които да променят числата в негативната статистика. Тези социални изменения трябва да са свързани не с процеса на лечение, а със система за превантивни мерки, които да предотвратят заболяемост. *В съществуващия в световен мащаб модел обаче, болниците и министерствата на здравеопазването получават бюджетен кредит именно, за да финансират процеса на лечение, а не структурирането на система за предотвратяване на заболяемост.* Следователно ресурсите на ганъкоплатците са погрешно ориентирани. На практика те са ориентирани, за да обслужват индивидуалната полезност на бюрократа в светлината на модела принципал – агент. Във връзка с това Оул

и Милър¹⁰ отбелязват: "Основата на похода започва с допускането, че мениджърите и директорите на департаментите на правителството максимизират тяхната полезност. Те имат малък стимул да бъдат ефикасни в своята дейност, освен ако заплащането на бюрократа не зависи пряко от нетните ползи, които дадена програма създава. Но заплащането му по-вероятно зависи от властта и чина в рамките на дадената организация, конкурираща се за по-голям бюджет, а последният е свързан с размера на организацията. Името на Уилям Нисканен често се свързва с тези концепции. Той внушава, че политиките очакват директорите на департаменти с всички сили да отстояват необходимостта от повече програми и по-големи бюджети. На практика политиките зависят от това поведение." Албър Бретън¹¹ също така анализира ролята на бюрократите в бюджетния процес. Бретън аргументира, че бюрократите могат да максимизират тяхната полезност (доход и престиж) с увеличаването на размера на организацията, броя на заетите и бюджета ѝ.

В смисъла на модела на Нисканен бюрократът в лицето на агента (в случая дадена болница или здравно министерство) е заинтригуван да получи повече финансови средства. По тази причина той се стреми да увеличава предлагането на своите специализирани услуги. Индивидуалната функция на полезност на бюрократа в случая не цели здраво население, а по-интензивен процес на лечение на болно население.(!) Реформата в здравеопазването, стартирала на 01.07.2000 г., се свързва не просто с проблема за източването на НЗОК. Тук финансовата страна на проблема е много важна и в никакъв случай не е за подценяване. Но главният смисъл на публичните финанси не

е в тяхната финансова страна. Източването на НЗОК е резултат от съществуващи недостатъци в системата на здравеопазване, които позволяват проявлението на синдрома на принципала и агента. Неговото проявление в системата на здравеопазване е изключително опасно и може да достигне абсурдни измерения като например извършването на тежки операции върху пациенти, за които такова лечение не е необходимо и адекватно. Също така – провеждане на изключително скъпи и тежки за организма медицински изследвания, без да съществува пряка необходимост от това. Такова поведение в обслужващия медицински персонал е породено от индивидуалната функция на полезност на бюрократа, чрез която по клиничните пътеки настъпва финансиране на съответната болница от бюджета на НЗОК. Технически това е възможно предвид асиметрията в информацията в отношенията между принципал и агент. На фона на причинените деформации, финансовата страна на проблема по източването на НЗОК е всъщност по-малкото зло. В този смисъл проблемът, свързан с източването на здравната каса в смисъла на синдрома на принципала и агента¹² и преодоляването на хаоса в болниците и здравната система като цяло, съвсем не трябва да бъде централен фокус на внимание, независимо че не трябва да се подценява. Посочените примери за дефекти в системата на болниците е по-малката част от реалните измерения на деформацията в ориентирането на ресурсите на данъкоплатците към резултатите. Съществената част от тази деформация е причинена от обстоятелството, че погрешно ориентиране на ресурсите е осъществено на много високо йерархическо равнище в организацията на структурата на публичния сектор. Колко-

¹⁰ Auld, D., Miller, F., Principles of Public Finance, Methuen, 1984, pp. 19-20.

¹¹ Пак там.

¹² Манлиев, Г., Поведението на бюрократа в условия на асиметрична информация. Моделът принципал – агент, Публични финанси, Алманах доклади от работни срещи и конференции, ИК "КИНГ", С., 2001.

Статии

то на по-високо йерархическо равнище настъпва погрешна ориентация на ресурсите, толкова по-големи са измеренията на деформацията като цяло. Тук тезата е, че здравеопазването излиза извън рамките на Министерството на здравеопазването, което е фокусирало внимание (и ресурси) в системата на болничното лечение. Както беше подчертано, моделът на здравеопазване е сгрешен не само в България, а в световен мащаб. Ресурсите на данъкоплатците са ориентирани към финансиране на процеса на лечение, а не към създаване на среда за гарантиране на ниска заболяемост на населението. Точно в този смисъл трябва да се осмисля политика, която правилно променя статистиката.

На практика деформацията, произтичаща от грешното ориентиране на ресурсите, всъщност отразява структурата от ведомства. И това е факт в световен мащаб. Изказано с други думи, понастоящем изгръжката на бюрократите е приоритетният фактор, който обуславя схемата на разполагане на парите на данъкоплатците. Правилният подход е да се изследва системата на проблемите, нейната йерархическа структура и преди всичко реално съществуващите връзки в нея. На тази основа трябва да се проектира адекватна система на публичния сектор, която поставя финансов акцент именно в реално съществуващите връзки между нейните подсистеми. Тоест трябва да се изградят имплицитните връзки между образование, здравеопазване, вътрешен ред, съдебна система и т.н. Илюстративна схема на някои от тези връзки ще бъде представена по-нататък в хода на изложението.

Негативният ефект от функцията на полезност на бюрократа се свежда и до формиране на краткосрочни хоризонти на решения. Отсъства предположение, че е възможно да се променят негативните демографски тенденции, което трябва да бъде главен приоритет на централна-

та власт. Съществуващият демократичен модел на публичен избор целенасочено ограничава продължителността на даден мандат на управление до 4 г. Тезата е, че така обществото притежава достатъчна гъвкавост в това да ограничи нежелани ефекти, причинени от дадено правителство. Този модел е наложен исторически и е широко разпространен в международен план, но той има и известен недостатък, който се оказва много сериозен. Налице е слаба възможност да се поддържа дългосрочна политика, която в смисъла на демографските тенденции (а оттук и значението и за пенсионната система, високата смъртност и дългосрочния растеж на БВП) има фундаментално значение. По-високите резултати в пенсионната система, както и по-доброто финансиране в системата на здравеопазване, не са в оптимизиране на финансовите разчети или в промяна на осигурителните вноски, а в дългосрочното увеличение на раждаемостта. *Късите хоризонти на политически решения поставят демографските тенденции встрани от вниманието на всички правителства.* Ако промяната на негативните демографски тенденции се определи като главен приоритет, който се преследва в последователност, и ако в дългосрочен план се реализират действителни положителни промени, повечето от най-тежките проблеми на нацията ще бъдат автоматично преодолени. Застаряването на населението, високата смъртност и изобщо негативните демографски тенденции (включително обезлюдяването на българското село) са с ключово значение за равнището на БВП, пенсионната, здравната и аграрната реформи. Така например застаряването на нацията означава, че от все по-малък, свиращ се БВП, се отделя все по-голям дял за здравна и пенсионна реформи. По същество тази логика изразява принципно *погрешно ориентиране на обществени ресурси* в дългосрочен план. Обратно, когато намалява средната въз-

раст на нацията поради повишена раждаемост и е налице ниска заболяемост, като цяло от увеличаващ се БВП ще се отдели все по-малък дял за издръжка на здравна и пенсионна система. Демографските тенденции са с фундаментална значимост за цялата икономика, особено за публичния сектор. Аналогично, влагането на повече пари в нискоефективни болници също е погрешно ориентиране на ресурси, без да се осмисли, че смъртността е причинена от висока степен на заболяемост, чиито причини не са изяснени. Презумцията тук е ориентирането на обществените ресурси да бъде управляем процес. Правилната логика в ориентирането на ресурсите в дългосрочен план изисква те да се насочат към промяна на негативните демографски

тенденции. Никакви краткосрочни решения, включително увеличение на пенсионната възраст или трудовия стаж, не могат да решат пълноценно тези няколко взаимосвързани проблема.

Бавните, слаби годишни промени, когато са следствие от дългосрочна, целенасочена, постоянно съблюдавана политика, рефлектират в колосални по своите измерения кумулативни резултати. Например с формулата за сложната лихва, изразяваща експоненциален растеж, може да бъде илюстрирано, че годишни промени от около 10 % в положителна посока ще предизвикат 100 % кумулативно изменение за период от около 7 години. Това означава, че дори и да не е възможно да се осъществи незабавна значителна промяна на статистиката,



Фигура 1. Схема на дългосрочните системни връзки на най-високото йерархическо равнище. Стратегическа значимост на аграрния сектор за демографските тенденции.

Статии

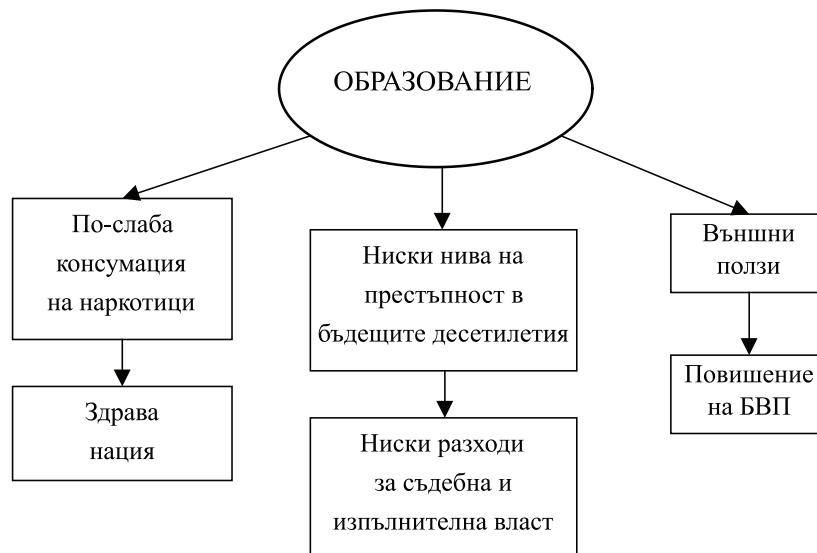
системно провежданата в постоянство правилна политика ще постигне значителни резултати след съответен дълъг период от време. Невъзможността за провеждане на системна дългосрочна политика е недостатък на системата на публичен избор.

Всяка от извършваните реформи по време на прехода е свързана с предизвикани деформации, неефективност и с хаос. В това число могат да се изтъкнат реформите в аграрния сектор, здравеопазването и пенсионната система. Вместо да се насочи внимание към проблеми и недостатъци в структурата на политиките и програмите в детайл, е логично да се демонстрира отсъствието на връзките, пораждащи силен емерджентен ефект на най-високото йерархическо равнище. Както стана ясно в изложението, правилното конструиране на системата на най-високото йерархическо равнище е основа за правилното разполагане (респ. ориентиране) на ресурсите на по-ниски йерархически равнища. Правилните стратегически цели на най-високото йерархическо равнище са *пряко свързани с промяна на статистиката и на демограф-*

ските тенденции и могат да бъдат прецизирани по следния начин:

Както е видно от фигура 1, правилна стратегическа цел е "здрава нация", а не "здравеопазване" или "лечение". Аналогично, правилна стратегическа цел е "повишаване на раждаемостта", а не безкраен процес на финансово оптимизиране на пенсионната система като следствие от негативните демографски тенденции. По подобен начин фигура 2 илюстрира други дългосрочни причинно-следствени връзки, които са със стратегическа значимост за бюджетната политика и обществото.

Като приоритет № 1 сред обществените проблеми трябва да се изтъкне обстоятелството, че българите са с най-висока смъртност в ЕС. Правилният анализ изисква поставяне на фокус върху системните връзки на здравеопазването с другите сфери на публичния сектор. *Тоест това са дългосрочните системни връзки на най-високото йерархическо равнище, пораждащи най-силен емерджентен ефект.* В частност неконтролираната употреба на пестициди е един от най-сериозните фактори за по-



Фигура 2. Схема на системните връзки на най-високото йерархическо равнище. Стратегическа значимост на образованието.

вишената заболяемост на българското население. Защитата на потребителите и регулацията от страна на държавата в това отношение е сфера в публичния сектор, която изгражда дългосрочна системна връзка със системата на здравеопазване. Слабият контрол върху храните (и вредности върху човешкото здраве) рефлектира в рязко влошаване на общественото здраве в дългосрочен период. Това увеличава разходите на системата на здравеопазване, опасност от възникване на дефицит, както и влошаване на нейното функциониране. Обратно, силният контрол върху храните в дългосрочен период ще рефлектира в понижаване на разходите на системата на здравеопазване, но преди всичко в повишение на общественото благосъстояние. Тук е важно да се подчертае, че органите за контрол успяват да уловят нищожна част от нарушенията в равнището на пестициди в продукти с растителен произход. По същество това явление, породено от частнособственическият интерес, е пазарен провал. Същият пазарен провал се проявява при производство на храни (млечни и месни продукти), както и вино и спиртни напитки със съдържание на вредни за здравето вещества. Тук е необходимо да се напомни, че държавната намеса се оправдава именно от пазарните провали. Пазарът се проваля по две причини в този смисъл. Първо, потребителите нямат пълна информационна картина за химическия състав или начина на приготвяне на храните, както и за това кои са наистина правилните норми. Второ, поради отсъствие на висока степен на контрол, всички фирми поставени в еднакви конкурентни условия, нямат стимул да увеличават разходите, за да произведат по-качествени и по-здравословни продукти. *Тоест пазарната конкуренция се проваля като механизъм, който би осигурил по-високо качество от гледна точка на по-висока степен на здравословност.* (!) На

практика пазарната конкуренция в такава ситуация усилва проблемите. Фирмите са поставени в ситуация, в която качеството на храните от гледна точка на тяхната здравословност не може да бъде оценено от потребителя директно. Налице е асиметрия в информацията и затова пазарната конкуренция действа единствено в смисъл на понижаване на разходите, при което предлаганите продукти се оказват вредни и нездравословни.

Пазарът на наркотици е позициониран в българското училище, преди всичко уязвимостта на децата. Резултатите в това отношение както и резултатите на полицията в дългосрочен десетилетен план са там, тъй като там е бъдещото българско общество. Ключовото намаляване на разходите за овладяване на високи нива на престъпност в бъдещите десетилетия е скрито в днешното възпитание на българската младеж на ред и дисциплина. Именно това ще ориентира ресурсите на МВР към резултатите в дългосрочен план. Постигането на резултати в училищната дисциплина ще бъде силен фактор и за резултатите в учебния процес.

По аналогичен начин, както разходите на съдебната система, така и резултатите, които тя представя, зависят от структурата на нейните дейности. *Същевременно съществуват системни връзки на резултатите на съдебната система и нейните разходи с други сфери в публичния сектор.* Така например резултатите на системата на образование, и по-конкретно на средното училище, имат системни връзки с резултатите на съдебната система и нейните разходи. Необходимо е да се подчертае, че тези системни връзки имат изключителна сила, но могат да бъдат оценени единствено в дългосрочен период. Правилното възпитание на децата и тяхното опазване е много силен фактор за положителните резултати на съдебната система

и минимизирането на разходите и, към момента на тяхната зрелост. Възпитанието на ред и дисциплина, на разграничаване на добро и зло, красиво и грозно, респ. етично и неетично, има основно значение в това отношение. Децата свикват с тезата, че нарушението на реда, правилата и дисциплината в училище не винаги води до реални негативни последици и санкции. Този навик в отделното дете, когато не е инцидентен случай, а масово статистическо явление, всъщност ще преобрази общественото съзнание и ценностната система в обществото като цяло. Съвременните деца наблюдават безсилието на съдебната система да преодолее високото равнище на престъпност и корупция. Това още повече усилва горепосочения ефект. В следващите десетилетия бъдещото зряло българско общество ще бъде все по-склонно да нарушава законността, реда и дисциплината. Дори само с 10 % да се увеличи престъпността, негативните последици за обществото ще бъдат изключителни, а това ще изисква допълнителни публични разходи от парите на данъкоплатците. Когато училищата се превръщат в основни пазарни центрове на наркотърговията, това ще увеличи към бъдещ момент броя на наркозависимите в България. Това понижава БВП, но също така причинява редица други ефекти.

3. Приложение на морфологичния анализ за оптимизиране на бюджетната политика

Задачата за оптимизиране на структурата на системата на бюджетната политика е евристична, а не рутинна. До известна степен този проблем може да се рутинизира, като се използва морфологичният анализ, развит от Цвики през 1966 г. Като научен инструмент той се използва за конструиране и оптимизация на сложни,

комплексни системи. Публичният сектор е именно такава система. Налице е силна връзка между основната концепция на теорията за вземане на решение и морфологичния анализ. Докато теорията за вземане на решение касае оптимизация в условия на хоризонталния системен анализ (на конкретно йерархическо равнище), морфологичният анализ е подходящ за оптимизацията в условия на вертикалния системен анализ. Морфологичният анализ всъщност мултиплицира приложението на теорията за вземане на решение на всяко йерархическо равнище. Тоест съставя се набор от алтернативни решения относно създаването на всяка система (*политика, програма или дейност*) на съответно йерархическо равнище.

Основната идея на морфологичния анализ е разбиране на цялостния проблем на компоненти¹³ с цел понижаване на неговата сложност. Същността му се изразява в съзнателно комбиниране на вече съществуващи частични решения с цел избиране на оптималната комбинация от тях. С помощта на морфологичен анализ може да се създаде и изследва пълната съвкупност от алтернативи в задачата за вземане на решение.

Морфологичният анализ включва 6 етапа:

1. Дефиниране на *целта* на най-високото йерархическо равнище на системата. (Сбъркаме ли тази цел, всичко се оказва безсмислено.)

2. Разделяне на задачата на отделни компоненти – подзадачи (или подсистеми), от които зависи решението ѝ. (Например тук става въпрос за това дадена подсистема да създаде конкретен полезен параметър или вектор от полезни параметри.) В зависимост от това на кое йерархическо

¹³ Хьоршген, Х., Маркетинг. Основы профессионального успеха, М., ИНФРА – М, 2000, с. 229-231.

равнище започва морфологичният анализ, подзадачите ще бъдат *политики, програми или дейности* в светлината на ориентираните към резултатите бюджети.

3. За всеки компонент се формира множество от всички известни потенциални частични решения. Това са вариантите на формиране на дадена политика, програма или дейност.

4. Компонентите се подреждат вертикално, а множествата на възможните алтернативни решения за всеки от тях се разполагат хоризонтално. Така информацията се организира в таблица.

5. Нагледно се проследяват всички възможни комбинации от частичните решения, позволяващи постигането на *крайната цел*. Всяка такава комбинация представлява траектория в таблицата, изразяваща алтернативна технология за крайната цел.

6. Извършва се контрол за реализуемост на получените иновативни решения.

Относно етап 1 следва да се обърне внимание, че анализът е приложен за всяка подсистема, независимо на колко ниско йерархическо равнище се намира тя спрямо системите, които я съдържат. Тоест анализът може да се използва за всяка подзадача, когато тя е разглеждана като фокусна цел към даден момент. С други думи, морфологичният анализ изследва изграждането и оптимизирането на произволна система (или подсистема) на всяко нейно йерархическо равнище – т.е. мисия на институцията, политики, програми, дейности. Чрез избирането на по-добри заместители на всеки елемент на всяко йерархическо равнище се постига по-добро допълване на елементите.

Разделянето на задачата на отделни компоненти, от които зависи решението ѝ, по същество е дефиниране на система. Компонентите на задачата всъщност са

елементи на система. За съжаление точно тук моделът не е рутинна процедура, а евристична задача. Вероятно различни учени (или специалисти от практиката) ще изберат различни параметри като елементи на система, извлечена от една и съща действителност. Тоест една и съща задача може да се дели на компоненти по различен начин. Респективно ефективността и ефикасността на създаваните по този начин алтернативни системи (подлежащи на оптимизиране чрез следващите етапи на морфологичния анализ) ще е различна.

Тук ще предложим практическа илюстрация на тази логика, като интерпретираме разгледаните по-горе дългосрочни системни връзки. Ако цел на оптимизация е финансовото стабилизиране на социално осигурителната система, то алтернативите за постигането ѝ в задачата за взимане на решение ще се отличават с различна ефективност и ефикасност. Те също така ще се отличават с краткосрочен или дългосрочен ефект. Сред вариантите за финансово стабилизиране на социално осигурителната система с краткосрочно действие е увеличението на трудовия стаж, на изискуемата възраст за пенсиониране или повишението на социално осигурителните вноски. Разбира се, те могат да бъдат и комбинирани. Към даден момент, за конкретно правителство спешната краткосрочна алтернатива би била единствен избор за действие. Същевременно неумолимият ход на негативните демографски тенденции ще изведе на дневен ред проблема за финансовото стабилизиране на социално осигурителната система отново. В дългосрочен план повторението на такава рецепта за действие ще повиши социалното напрежение, защото ще се обезсмисли съществуването на пенсионната систе-

ма изобщо. Сред дългосрочно действащите алтернативи е именно представената на фиг. 1 дясна траектория. Тя е типична илюстрация на това как един сложен, комплексен проблем може да бъде разбит на фази в смисъла на морфологичния анализ. Ключова логика в тази траектория е твърдението, че крахът на силно развития през социалистическия период аграрен сектор води до обезлюдяване на селището от селски тип, а това нарушава възможностите за възпроизводство на населението там. Алтернативно, развитието на селището от селски тип след поставянето на висок приоритет върху аграрния сектор, ще предизвика растеж в темпа на възпроизводство на населението като цяло. В рамките на дълъг период от време това ще се окаже силен фактор за финансова стабилизация на социално осигурителната система. Тук е необходимо да се подчертае и това, че застаряващото население статистически се свързва и с по-високи разходи за здравеопазване.

Анализът на третия етап от морфологичния анализ е директно свързан с концепцията на теорията за вземане на решение, касаеща формирането на пълна група от алтернативни решения. Проблемът е, че често специалистите не откриват и не включват в анализа всички възможни алтернативи и така оптималният вариант може изобщо да не бъде оценяван. Тук важен въпрос е и определянето на правилни критерии за ранжиране на алтернативите и излъчването на оптималната сред тях.

Анализът на четвъртия и петия етап разглежда табличното организиране на информацията. Фокусът на вниманието тук пада върху обстоятелството, че всяка отделна комбинация от частични решения (т.е. дадена алтернатива за постигане на

крайната цел) е една траектория в създадената таблица. В конкретния случай, за сравнението на представената дългосрочна алтернатива за действие с изброените по-горе краткосрочни алтернативи не е необходимо да се изготвя морфологична таблица, тъй като единствено при нея се наблюдават няколко фази при решението на комплексната задача. Анализът на шестия етап се свежда до ранжиране на различните траектории, чрез които се постигат решения заместители.

Заключение

Абсурдът в ориентирането на ресурсите към резултатите не е само в сферата на здравеопазване. На практика всяка една от сферите, в които се насочват публичните разходи по функции, генерира деформация поради погрешно ориентиране на ресурсите. Това означава, че е необходима фундаментална реформация на организацията на публичния сектор. Авторът е напълно убеден, че това ще се случи, независимо дали ще се осъществи като планиран процес, в резултат от усилията на учените или като стихийен исторически процес в световен мащаб, резултат от акумулирано социално напрежение. Важни аспекти в тази реформация ще бъдат:

- задължително, нормативно регулирано проучване на обществените потребности и социалните проблеми, въз основа на което да се базира бюджетната политика;
- нормативно утвърдена методика за тези проучвания и за методите за определянето на приоритетите в обществените потребности;
- нормативно утвърдена методика, основана на системния подход, за изграждането и оптимизирането на структурата на бюджетната политика като система.