

## **ПРИНОС НА РАЗЛИЧНИТЕ СОЦИАЛНИ ГРУПИ КЪМ ПРИХОДНАТА ЧАСТ НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ - ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ**

Анализиран е приносът, който дават основните социални групи – бизнесът и домакинствата, към приходната част на държавния бюджет. Показано е, че преобладаващата част от приходите се осигуряват от домакинствата. В рамките на бизнеса пък нефинансовият сектор дава преобладаващата част от приходите в сравнение с финансовия. Като една от основните причини за тази структура са посочени съществуващите институции, т.е. действащите формални и неформални правила за поведение в икономиката и обществото.

JEL: D13; D33; H61

Във всяко общество, във всяка съвременна страна непрекъснато протичат обсъждания и се водят спорове относно това кои конкретни лица, хора или групи какъв принос дават за развитието и функционирането на обществото. Понякога тези групи са ясни и дори институционализирани, а понякога са просто безлични маси, които се активират в една или друга посока най-често по време на избори или при по-големи или по-малки социални вълнения. Като правило посочените дискусии затихват и са по-умерени във възходящите фази на промишления цикъл и значително се активират в низходящите, т.е. в периодите на криза и депресия. Това в пълна степен е валидно и за България.

Един от критериите, според които се измерва приносът на различните групи от хора за обществения просперитет, е с какво те допринасят за приходната част от държавния бюджет. Това е напълно разбираемо, тъй като именно бюджетът е източник за финансиране и функциониране на т.нар. публични услуги и/или обществени и общодържавни дейности – от издръжката на армията, полицията и държавния апарат през образованието и здравеопазването до издръжката на нетрудоспособната част на населението – социално слаби, пенсионери и др.

Разбираем е също и стремежът на всички участващи в посочената дискусия групи от хора да се идентифицират с данъкоплатците или дори с отделния данъкоплатец. С усилията на средствата за масово осведомяване се създават обществени нагласи (впрочем напълно справедливи и оправдани), че данъкоплатецът има особена роля и поради това – особени права в обществения живот – да налага мнението си при обществено обсъждане на едни или други общодържавни и общообществени въпроси, да партнира със свои представители на легитимно избраните държавни институции и т.н. Това с особена сила се проявява при обсъждане на решения, които пряко засягат икономическите интереси на хората – какъв да е размерът на пенсиите, на

Принос на различните социални групи към приходната част на държавния бюджет...

заплатите на държавните служители, на данъците и осигурителните вноски, какво да е самото данъчно облагане – прогресивно или пропорционално, и т. н.

Сега, доколкото националната икономика е в низходяща фаза на цикъла, тези дискусии са непрекъснати. Особено важно е да не се забравя, че създаваните обществени нагласи са прекият източник на писаните и неписаните правила за поведение в обществото, т.е. на т.нар. институции, съгласно постулатите на институционалната икономическа теория.<sup>1</sup>

Разбира се, държавният бюджет, респ. приносът към приходната му част, не е единственият критерий, по който може да се измери приносът към обществото, но вероятно е най-същественят. Нека не забравяме, че през неговите канали минават над 40% от създавания брутен национален продукт. Затова дискусиите, които се водят, са всъщност спорове за това кой (коя група) да плати социалните разходи на кризата, а и на функционирането на обществото изобщо, или поне по-голямата част от тях.

От особена важност в случая е да се идентифицират различните обществени групи, между които се водят и чиито интереси се защитават в така протичащите обсъждания и спорове. Това не е никак лесно, тъй като в обществото са налице множество групи, чийто състав се прелива от една в друга. Нерядко едни и същи хора или групи се идентифицират не с една, а с няколко групи или организации, едни са ясно очертани и имат свое институционално представителство, а други не и т.н. Такива групи са представителите на бизнеса, които организират производството на стоки и услуги, на наемните работници, пенсионерите, на привържениците на либерална икономика или на засиленото държавно регулиране, на младежта, на различни етнически прослойки и т.н. Проблемът допълнително се изостря от обстоятелството, че ако се говори за принос към приходната част на държавния бюджет, всички възможни обществени групи трябва да се стеснят до т.нар. икономически активно население, тъй като главно (*но не единствено*) то е субектът на този принос. А както е известно, поради демографските специфики на сегашния период неговият относителен дял спрямо общото население на страната е най-ниският в цялата история на България, като тенденцията е към допълнително влошаване. Както ще видим обаче, част от т.нар. икономически неактивното население, главно пенсионерите, също имат значителен принос за приходната част на бюджета - преди всичко чрез заплащане на ДДС и акциз върху потребяваните от тях стоки и услуги.

Поради цялото това многообразие е необходимо да се направи изричната уговорка, че тук ще бъде изследван приносът на две обществени групи. *Първата* е т.нар. бизнес – т.е. всички предприятия, които произвеждат и продават различни стоки и услуги. Тази група се състои от всички действащи

<sup>1</sup> Вж. например *Норт, Д.* Институции, институционална промяна и икономически резултати. С., 2000, с. 13. Тук е мястото да се отбележи, че в тази теория под "институции" се разбират правила за поведение, а това, което у нас, а и в континентална Европа наричаме институции, в новата институционална икономика се нарича "организации" (пак там, с. 14).

търговски дружества, кооперации, неперсонифицирани сдружения, донякъде - от едноличните търговци и някои представители на т.нар. свободни професии, които са организирали дейността си като предприятия. *Втората група* се състои от лицата, които са в трудови правоотношения, т.е. предоставят срещу заплащане своята работна сила на представители на първата група, хората, които произвеждат или продават услуги с личния си труд (обикновено по граждански договори или без никакви договори), донякъде пенсионерите, а също и физическите лица, които контролират първата група. Всъщност тази група обхваща това, което в статистиката се нарича "домакинства".

Необходимо е да се отбележи, че *посоченото групиране не е абсолютно точно*. Безспорно е, че съществува известно преливане между тези групи. Има пенсионери, които работят, както и такива, които извършват стопанска дейност и попадат в първата група. Налице са и други съвпадения и преливания, но като цяло това групиране е сравнително коректно и достатъчно забележимо. Съвпаденията и преливанията не са от естество да заличат границите между тези две групи.

Накрая, при представянето на двете групи трябва да се посочи различната степен на тяхната институционална (а на езика на институционалната икономика – организационна) идентификация. Първата група е в значителна степен институционализирана в лицето на работодателските и браншовите организации. Вярно е, че последните не обхващат всички от тази група, но са достатъчно представителни и безспорно изразяват нейните интереси. Това е особено видно в т.нар. механизъм на тристранно сътрудничество. Обратно, втората група може да се смята за институционализирана в много по-малка степен. Към тази група могат да се отнесат синдикалните организации, които са легитимирани да участват в механизма на тристранно сътрудничество, но последните представляват незначителна част от втората група. Реално те са представители само на наемните работници, и то на по-малката част от тях.

И така, след като идентифицирахме с всичките условия и уговорки двете обществени групи, нека разгледаме техния принос за формирането на приходната част от държавния бюджет. Преди това няколко думи за източниците на информация, от които са почерпени данните за тази част на бюджета. От една страна, това са *ежегодните закони за държавния бюджет*, обнародвани в Държавен вестник. Те са общодостъпен източник, но макар и да са задължителни за изпълнение, това невинаги се случва. Ето защо по-надежден източник са отчетите за изпълнението на тези закони, съставени и публикувани от различни държавни институции, най-вече от Министерството на финансите. *Общ недостатък* както на законите, така и в голяма степен на отчетите и аналитичните материали за изпълнението на всеки закон за бюджета е недостатъчната разбивка на отделните пера на по-малки рубрики. Независимо от тези недостатъци обаче общата картина за периода 1992 -

2009 г. показва една доста характерна структура на отделните пера от приходната част на държавния бюджет. Макар и да съществуват различия и разминавания между заложените в приходната част на всеки годишен закон за държавния бюджет приходи по пера и тяхното реално изпълнение, отразено в отчетите за всяка отделно взета година, от една страна, както и заложените във всеки бюджетен закон приходи и тяхното реално изпълнение между всички отделни години за целия период от 1992 г. досега, от друга, то се разкрива една относително постоянна структура на приходните пера в бюджета с тенденция в една определена посока, както е показано по-нататък.

*На първо място* трябва да се отбележи, че във всички закони за бюджета от 1992 г. насам приходите от данъци са най-съществената част от общите бюджетни приходи, като варират между 76% за 1993 г. и около 91.5% за 1992 и 2008 г. Всъщност за целия този период могат да се разграничат три подпериода – 1992-1995 г., 1998-2004 г. и от 2005 г. нататък. От целия период съзнателно се изключват 1996 и 1997 г., когато поради хиперинфлацията картината е съществено изкривена. Едва през последния подпериод тя се нормализира, т.е. без влиянието на временни по своето естество приходи в държавния бюджет.

Например за първия подпериод средният относителен дял на данъчните приходи в общите бюджетни приходи е около 78-80%. Специфичното тук а наличието на един приход, който изчезва с въвеждането на режима на паричен съвет, а именно т.нар. вноски от превишението на приходите над разходите на БНБ. За тези години той варира между 9 и 13 млрд. лв. и е приблизително равен на приходите от корпоративните данъци или от данъците върху доходите на физическите лица – приблизително около 10% от общите приходи.

За следващия период, през който се извършват голяма част от реалните стопански реформи, картината е по-пъстра. Той започва с дял на данъчните приходи от 93.8% за 1998 г. (първият слединфлационен бюджет), за 1999 г. този дял е 88.36%, за 2000 и 2001 г. – около 80.7%, за 2002 г. – 78%, за 2003 г. – 79.5%, за 2004 г. – 82.7%. Тоест налице е един първоначално висок относителен дял, след това той рязко спада и после започва непрекъснато да се покачва, докато надхвърли нивото от 87-88% от brutните бюджетни приходи. Обяснението за това движение е следното: първоначално са мобилизирани всички резерви на данъчната система, а след това очевидно е налице допълнителен приход, който сваля относителния дял на приходите от данъци. Този допълнителен приход идва от приватизацията, която именно тогава протича най-интензивно. Това продължава докъм 2004 г., като включва приходите както от същинската приватизация, така и от продажбите на държавното участие в банките, макар тези продажби да не се смятат за приватизация от юридическа гледна точка.

С изчерпването на посочения временен ресурс от 2005 и особено от 2006 г. започват да се съставят нормални бюджети, и за този период, вкл. и сега, *данъчните приходи стабилно заемат относителен дял от около 90%*

в общата структура на бюджетните приходи. Такава тенденция очевидно е необратима и само за отделни години би могла да се изкриви – например при голяма еднократна продажба на т.нар. въглеродни емисии или на държавните енергийни обекти.

Следователно за целия разглеждан период 1992-2010 г. основен субект, който попълва приходната част на бюджета е данъкоплатецът. По-интересно е да се види, разбира се, кой точно е този данъкоплатец. Това може да стане само като се анализира вътрешната структура и източници на самите данъчни приходи.

Основните видове данъци, фигуриращи и като отделни, самостоятелни пера в приходната част на всеки закон за държавния бюджет, са следните:

- а) ДДС (до 1994 г. – данък върху оборота);
- б) акцизи;
- в) данък върху доходите на физическите лица;
- г) мита;

д) корпоративен данък, т.е. данък върху печалбата. Към него могат да се прибавят данъците, заплащани от хазартните и застрахователните предприятия. Интересен е и фактът, че до 2004 г. вкл. в структурата на този данък се дава и разбивка за частта, заплащана от нефинансовите и от финансовите предприятия, а след 2005 г. фигурира обобщен показател, наречен корпоративен данък.

В този списък съзнателно не са посочени приходите от заплащаните имуществени данъци и такси. Причините за това са:

- а) сравнително малкият им размер – по-малък от всяко от изброените пера;
- б) по закон приходите от тези данъци се получават не от държавния, а от общинските бюджети и поради това излизат от предмета на нашето изследване;
- в) поне за нас се оказа невъзможно да установим каква част от имуществените данъци се заплащат от домакинствата и каква от бизнеса.

Приходите от посочените данъци формират почти изцяло т.нар. данъчни приходи в държавния бюджет. Думата “почти” е употребена, доколкото наред с това има приходи от държавни и други такси, събирани в системата на Министерството на финансите, МВР, Министерството на правосъдието и някои други ведомства, но тяхната величина е твърде малка, за да промени общата картина.

Нека сега видим какво е участието на двете разглеждани обществени групи – да ги наречем бизнеса и домакинствата, в заплащането на описаните данъци. *Първата група, т.е. бизнесът, заплаща изцяло данъците по б. “д”.* Освен това тя има известно участие и в заплащането на част, макар и малка, от плащанията на данъците по:

- 1) б. “б” – акцизите. Една част от внасяните в бюджета акцизи се заплащат пряко от бизнеса. Това са дължими акцизи върху някои автомобили,

Принос на различните социални групи към приходната част на държавния бюджет...

горива, както и други акцизни стоки, закупувани за представителни нужди. Друга част от акцизите се заплащат косвено – от членовете на домакинствата на собствениците на предприятия.

2) ДДС и мита – по същия начин.

3) Данъци върху доходите на физическите лица – от членовете на домакинствата, свързани с предприятията.

За съжаление точният дял на тази група в посочените данъци не може да бъде точно определен.

Що се отнася до *втората група – тази на домакинствата, то върху нея изцяло пада тежестта по плащането на почти всички останали данъци без корпоративния*. Обстоятелството, че чисто организационно-технически плащането на ДДС и акцизите се извършва от първата група, изобщо не променя факта, че краен субект са домакинствата. Доколкото може да се направи изключение, то е споменатото вече участие на свързаните с бизнеса домакинства при плащането на ДДС, акцизи и данък върху доходите на физическите лица (вж. таблицата). Към момента не сме в състояние да направим точна преценка за техния относителен дял, макар че от редица индикации, за които ще стане дума по-нататък, се вижда, че този дял е *незначителен*.

Таблица

Показатели*	1994 г.	1995 г.	1999 г.	2001 г.	2003 г.	2009 г.	2010 г.
КД:ОДП, %	12.38	11.23	9.74	7.76	14.32	13	10.23
ДФЛ:ОДП, %	16.76	9.48	14.73	9.2	6.16	12.09	12.78
ДДС:ОДП, %	33.5	45.12	47.1	40.28	48.3	49.28	44.22
А:ОДП, %	16	16.37	15.7	18.83	24.64	22.53	29.79
М:ОДП, %	16.29	13.8	10.86	2.22	2.96	1.14	0.9
ДДС+М+А+ДФЛ:ОДП, %	81.95	84.76	88.43	70.5	82	85.03	87.68

\* ОДП - общи данъчни приходи; КД - приходи от корпоративен данък; ДДС - приходи от ДДС; ДФЛ - приходи от данък върху доходите на физическите лица; А - приходи от акцизи; М - приходи от мита.

Източник: Държавен вестник: бр. 22/1994 г., бр.46/1995 г., бр.155/1998 г., бр. 108/2000 г., бр.120/2002 г., бр. 110/2008 г., бр. 99/2009 г.

От таблицата се вижда, че *приносът на домакинствата в приходната част на държавния бюджет* (т.е. сборът от приходите от ДДС, акцизи, мита и данък върху доходите на физическите лица) *варира през годините след 1992 г. от 82 до 88%*, като единственото изключение е 2001 г., когато този дял е 70.5%. *Съответно приносът на бизнеса за споменатия период е между 7.76% (за 2001 г.) и 14.32% (за 2003 г.), като най-често е на равнище от 11-12%.*

Посочвайки тези числа, бихме желали веднага да направим уговорката, че *така представените приноси на двете изследвани обществени групи към приходната част на държавния бюджет са далеч от абсолютната точност.*

Те могат да се коригират в няколко посоки, което отчасти ще бъде направено по-нататък, но е факт, че *тенденцията, която разкриват, а именно – значително по-големият принос на домакинствата – около 7-8 пъти, е напълно ясно очертана.*<sup>2</sup>

Няколко думи за *посоките, в които е необходимо да се коригират посочените количествени приноси* на двете обществени групи в приходната част на държавния бюджет.

*На първо място*, приносите на двете условни групи в приходната част на всеки бюджет са изчислени въз основа на заложеното в съответните закони за бюджета. Напълно безспорно е, че дори само поради това посочените като процент от приходната част на бюджета приноси не могат да бъдат напълно точни. Така или иначе, заложените в бюджета числа, макар и част от законова разпоредба, имат характер повече на прогноза. *Далеч по-голяма точност ще ни дадат официалните отчети за изпълнението на всеки бюджетен закон.* Същевременно обаче, колкото и числата, заложените във всеки ежегоден закон за държавния бюджет да имат донякъде условен характер, те са напълно достатъчни да ни представят общата приблизителна картина за приносите към приходната част на бюджета, както и тенденциите в тези приноси. Тук в никакъв случай не бива да се игнорира нормативно нерегламентираната, но достатъчно известна практика при съставянето на бюджетите да се излиза “от достигнатото”, т.е. всеки бюджет да се съставя, като се отчита изпълнението на предишния със съответните корекции. Изводът от това е, че *неизбежните неточности при изчисляването на приносите към приходната част на бюджета на базата на заложените числа в законите за държавния бюджет не са толкова големи, че съществено да изкривят общата картина.*

Нека за илюстрация да разгледаме бюджета за 2009 г.,<sup>3</sup> като се съпоставят числата за приходите от закона с тези за отчета за неговото изпълнение. Предварително ще отбележим, че главно заради кризата, а донякъде и поради предизборни причини при съставянето на бюджета за 2009 г., разминаванията между записаното в закона и отчета за изпълнението са по-големи от обичайните. Така при заложените в закона данъчни приходи за 2009 г. от 18.816 млрд. лв. са събрани 14.358 млрд. лв., или 75.9%. При заложените приходи от ДДС в размер на 9.32 млрд. лв. реално са събрани 6.43 млрд. Приходите от корпоративен данък при заложените 2.46 млрд. лв. са

<sup>2</sup> Нека подчертая, че този извод не може да се смята за някаква новост. Фактите, че от една страна, данъчните приходи формират преобладаващата част от бюджетните приходи, а от друга – че в рамките на данъчните приходи основната част е за сметка на косвените данъци, т.е. на понископлатените слоеве от населението, са многократно фиксирани в икономическата литература (вж. *Стоянов, В.* Основи на финансите. Т. I, VII издание. С., 2003, с. 149, 156, 205-207, 320). Същото се отнася и до това, че именно посоченото разпределение е критерий за съществуването, липсата или степента на социална справедливост при данъчното облагане.

<sup>3</sup> Министерство на финансите. Информационен бюлетин. Изпълнение на консолидирания бюджет, декември 2009 ([www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)).

Принос на различните социални групи към приходната част на държавния бюджет...

реално изпълнени в размер на 1.617 млрд. лв., а техният относителен дял в приходната част не е 13% (както е прогнозирано в закона), а 11.3%. За сметка на това обаче приходите от данъка върху доходите на физическите лица са прогнозирани в размер на 2.286 млрд. лв., но са изпълнени в размер на 2.029 млрд. лв., а относителният им дял в общите данъчни приходи е *не 12.09, а 14.1%*.

Посочените сравнения между числата, заложи в Закона за държавния бюджет на РБ за 2009 г., и числата от реалното изпълнение на последния действително показват разминавания и различия. Но по отношение на конкретната година те не отслабват, а засилват общия извод за категоричното преобладаване на приноса на домакинствата пред този на бизнеса към приходната част на държавния бюджет.

*На второ място*, картината на приносите на двете групи както според Закона за бюджета, така и според отчета за реалното му изпълнение, не може да бъде точна поради отбелязаните преливания между двете групи. Поне в рамките на разработката не сме в състояние да посочим относителния дял на частта от домакинствата, която е свързана с бизнеса, в общия принос на всички домакинства. Освен това част, макар и несъществена, от пенсионерите развиват свой бизнес, понякога немалък.

*На трето място*, картината са замъглява от масовата практика на *отклоняване от данъчно облагане*. Тук е доста спорно коя от двете групи укрива повече дължими данъци, а и какъв е техният общ размер, съпоставен с целия размер на данъчните приходи. По обясними причини статистика за това явление не съществува, а данните за т.нар. сива, или сенчеста икономика варират между 20 и 40% от БНП. Все пак от гледна точка на целта на изследването този фактор е без значение, тъй като става дума за приноса на отделните групи в един вече изпълнен или поне задължителен за изпълнение държавен бюджет.

*На четвърто място*, е необходимо да се посочи едно явление, което води до *переразпределение на вече събрани приходи* в държавния бюджет. То е популярно като "кражба на данъци" или "източване на данъци", най-вече на ДДС. Става дума за фиктивни сделки, при които държавата "възстановява" ДДС в полза на определени субекти. Веднага трябва да споменем, че това явление коренно се различава от предишното, при което данък, който би бил дължим, не се заплаща. В този случай става дума за получаване на парични суми от държавния бюджет, т.е. *от вече събрани данъци*, чрез извършването на определени измамни действия. По дефиниция подобни престъпления могат да се извършват само от първата група, т.е. от бизнеса, и така намаляват нейния принос към приходната част на бюджета. За съжаление точният им размер не е известен, за него не се води статистика.

Все пак не може да се отрече сходно, макар и не същото, явление и при втората група. Това е неправомерното получаване на социални помощи от страна на определени групи. Разликата е донякъде формална, тъй като



пряко потърпевш в случая е не държавният бюджет, а този на НОИ. Двата бюджета обаче са достатъчно свързани, за да говорим за значително сходство. И тук обаче не са налице надеждни количествени данни.

Описаната картина за приносите на различните социални групи към приходната страна на бюджета допълнително се изяснява, когато се анализира тяхното съотношение в рамките на един и същ данък, който се дължи и от двете групи. Разбира се, подобно изясняване е възможно тогава и доколкото съществуват надеждни статистически данни за това. Нека в този аспект разгледаме някои конкретни видове данъци и структурата на тяхното заплащане както от двете групи общо, така и от техните съставни части. Особено характерно е това при преките данъци.

*Първата разбивка при заплащането на преките данъци може да се направи между постъпленията от данъка върху доходите на физическите лица и тези от корпоративния данък.* От таблицата се вижда, че (според заложеното в съответните закони за бюджета, а не според реалното изпълнение) за по-голямата част от този период приносът от данъка върху доходите на физическите лица изпреварва този от корпоративния данък, при това с 2-5 процентни пункта. Изключение (когато заложените приходи от корпоративния данък са по-големи) правят 1992, 1993, 1995, 2003 и 2009 г. За периода от “нормализацията” на бюджетите, например от 2004 г. насам, единствената година, когато е заложен по-голям приход от корпоративния данък, е 2009, но както видяхме, при отчитане на реалното изпълнение отново *приходите от физическите лица са по-значителни*. Интересна картина се разкрива и при анализа на вътрешната структура на двата преки данъка. По-конкретно:

*а) при приходите от данъка върху доходите на физическите лица.* Тук статистиката разграничава две подгрупи от тези приходи – от доходи по трудови правоотношения и от доходи извън трудови правоотношения. Докато в първата подгрупа еднозначно попадат само домакинствата, то във втората се включват твърде разнообразни части от населението – еднолични търговци, които поне формално принадлежат към бизнеса, лица, упражняващи свободни професии, като в по-голямата си част те могат да се причислят към домакинствата, и просто лица, неангажирани с трудови, а с граждански договори, които отново почти изцяло можем да отнесем към домакинствата. В случая еднозначно можем да говорим за съществено по-голям принос на първата група, т.е. на домакинствата. Например в цитирания отчет за изпълнението на държавния бюджет за 2009 г. се посочва, че в рамките на събраните постъпления от данъка върху доходите на физическите лица тези от лицата по трудово правоотношение са в размер на 1687.5 млн. лв., докато от извънтрудови правоотношения са 250.7 млн. лв., т.е. разлика около 6-7 пъти. Тя става още по-съществена, когато вземем предвид, че част (и то по-голямата, но не съществува вътрешна разбивка) от приходите по извънтрудови правоотношения отново са за сметка на домакинствата. Описаната картина далеч не е валидна само за 2009 г. или за повече от годините, а е

Принос на различните социални групи към приходната част на държавния бюджет...

за целия период от 1992 г. насам, при това както на ниво закони за бюджета, така и на отчети за изпълнение. Нещо повече, докъм 1998 г., т.е. най-тежката част от изминалия преход, лицата по извънтрудови правоотношения заплащат своите данъци не в момента на получаване на дохода, а към 15 април на следващата година, когато плащаните данъци са значително, в някои години – в пъти минимизирани от високата инфлация за този период. *Следователно при този вид данък е ярко подчертана тенденцията по-нископлатените слоеве да поемат по-голямата данъчна тежест;*

б) *при корпоративния данък картината е аналогична.* При този вид данък националната статистика традиционно отчита разпределянето му от две подгрупи – на т.нар. нефинансови предприятия и на финансовите институции, вкл. застрахователните компании. Отново според цитирания отчет за изпълнението на държавния бюджет за 2009 г. приходите от корпоративен данък са в размер на 1617.4 млн. лв., от които нефинансовите предприятия, т.е. реалният сектор, са внесли 1458.5 млн. лв., а финансовите институции заедно със застрахователните компании – общо 159 млн. лв. Тоест съотношението е около 1:9. При това приходите от целия застрахователен сектор са общо 5 млн. лв. при брутен премиен приход от над 1.8 млрд. лв. Интересно би било да се види каква част от приходите на нефинансовите предприятия са от големите предприятия, но такива данни към момента не са ни достъпни.

Тенденцията в това съотношение е еднозначна за изтеклия период. Показателно е, че в законите за бюджета от 1992 до 2002 г. вкл. съществуват отделни рубрики за очакваните приходи от корпоративен данък за нефинансовите и за финансовите предприятия. Така до 1995 г. съотношението е приблизително 1:1 (дали не защото икономиката беше под държавен контрол?) След това, особено от 2000 г., то расте от 1:7 до 1:9, 1:10. При това икономическият растеж във финансовия сектор е много по-голям, отколкото в нефинансовия. За изтеклия период икономиката на страната значително се деиндустриализира, относителният дял на големите промишлени предприятия намалява за сметка на многобройните малки предприятия, при които и възможностите за укриване на данъци са по-големи. В същото време финансовият сектор отбелязва значителен ръст, банковата и до голяма степен застрахователната сфера са почти изцяло собственост на т.нар. стратегически инвеститори. При това положение намалелият около 9 пъти относителен дял на финансовия сектор в заплащания от бизнеса корпоративен данък може да се обясни само с две причини: или финансовият сектор след неговата приватизация рязко е намалил своята ефективност, или е успял да направи така, че при по-голяма доходност да заплаща по-малки данъци.

Доколкото първото обяснение е видимо несъстоятелно, то остава да е вярно второто. Не бива обаче това “постижение” на финансовия сектор да се обяснява с престъпни действия, фалшификация на документи и т.н. По-убедително е обяснението, че създадената данъчна система позволява това да стане, и то в пълно съответствие с действащото законодателство.

Очевидна е следователно общата тенденция по-голямата част от данъчното бреме да пада върху домакинствата, а в рамките на бизнеса значително по-съществен принос да имат нефинансовите предприятия в сравнение с банките, застрахователните дружества и останалите финансови институции. Подобно явление е познато в икономическата литература като “прехвърляемост на данъците”.<sup>4</sup> Това, което прави впечатление, е, че докато в миналото прехвърляемостта е била предмет на множество изследвания, то в последно време техният брой е съществено ограничен. И точно тук *сам се налага въпросът – а какви са възможностите за въздействие най-напред на двете групи като цяло (бизнес и домакинства), и в рамките на бизнеса – на отделните му съставни части за въздействие върху нормативната система и върху институциите, които я прилагат?* Или, казано с езика на новоинституционалната икономическа теория, какви институции се очаква да се формират от така описаните обществени отношения?

От гледна точка на нормалната логика, поне ако се съди от това как изглеждат нещата на повърхността, отговорът на поставения въпрос би трябвало да е еднозначен – по-голямо въздействие върху нормативната система и върху прилагащите я организации би трябвало да има втората социална група, т.е. домакинствата. *В тази посока действат два фактора, всеки от които сам по себе си е достатъчен за такъв извод:*

*На първо място, домакинствата, по начина, по който са описани, осигуряват “лъвския дял” от приходната част на държавния бюджет – за изтеклите години между 70 и 89% от общите данъчни приходи, съответно между 65 и 80% от общата приходна част на бюджета, т.е. именно тази група е главният данъкоплатец.*

*Второ, домакинствата, дори и ако ги редуцираме с тази тяхна част, която принадлежи към първата група, т.е. бизнеса, съставляват преобладаващата част от населението на страната, и то на всички нива, вкл. и от електоралния корпус.* В условията на формално съществуващата демократична политическа система би трябвало мнозинството от населението да излъчи такива правила и институции, които, ако не защитават приоритетно неговите (на мнозинството) интереси, би трябвало да му осигурят поне равносходно представителство.

*Това обаче далеч не е така.* Интересите на бизнеса, особено на някои негови групи, на институционално ниво са много по-добре защитени от тези на домакинствата. *Нещо повече, както в рамките на бизнеса, така и в рамките на домакинствата се откроява една ясна закономерност – с колкото повече финансови ресурси разполага дадена подгрупа, толкова по-нисък е нейният не само абсолютен, но и относителен дял в приходната част на бюджета.* Вече видяхме как в рамките на домакинствата преобладаващата и растяща във времето част от приходите се осигурява от лицата, получаващи

<sup>4</sup> Вж. Стоянов, В. Цит. съч., с. 223 и сл.

Принос на различните социални групи към приходната част на държавния бюджет...

доходи по трудови правоотношения, т.е. наемните работници. С въвеждането пък на пропорционално облагане с единна ставка при преките данъци (кой знае защо наричано “плоско”) тази ножица се разтваря още повече. *Що се отнася до събираните от бизнеса преки данъци, също беше показано как съотношението между финансовия и нефинансовия сектор от 1:1 в началото на промените сега достига до 1:9.* Своя апогей това ниско участие в приходната част на бюджета достига при застрахователните дружества, които при приходи от 1.9 млрд. лв. са заплатили пряк данък в размер на 5 млн., т.е. под 1/3 от процента. За сравнение един пенсионер, който не получава други доходи освен пенсията си и не плаща преки данъци, само от ДДС и акцизи внася обратно в бюджета поне 25% от пенсионния си доход (според това какъв е делът на потребяваните от него акцизни стоки).

Твърдението, че интересите на домакинствата са по-слабо защитени в сравнение с тези на бизнеса, съвсем не е голословно. То се подкрепя от редица реално съществуващи и безспорни факти, по-съществените от които са:

а) на първо място, самият факт, че както абсолютната, така и относителната финансова тежест върху домакинствата е много по-голяма от тази върху бизнеса;

б) очевидното и многократно описвано във всички печатни и електронни медии настаняване на представители на отделни бизнес-групи във всички нива на властта – депутати и общински съветници, министри и висши държавни служители, съдии и прокурори и т.н.;

в) откровените и небезуспешни опити за директно участие във властта чрез създаване на собствени партии от страна на отделни бизнес-групировки – на местно ниво в черноморските общини и на централно;

г) обезпокоителната тенденция не само в наш, но и в световен мащаб редица публично-правни институции и функции, в т.ч. и по легитимно публично използване на сила, да се предоставят на частни предприятия и субекти. При това този, много меко казано, обезпокоителен факт се представя като признак на демократизация и нараснало участие на гражданското общество в органите на властта. По-конкретно:

- частната охранителна дейност, чиито служители в пъти надхвърлят числеността на официалната армия и полиция;

- частните съдилища, както и особено частните съдебни изпълнители;

- частните затвори, вече функциониращи в редица страни и активно обсъждани и у нас;

- съществуващите в някои държави и също обсъждани и у нас частни събирачи на данъци и други държавни вземания. Впрочем този подход няма да е прецедент у нас, той е бил активно използван от турските султани през XVII и XVIII век;

д) обстоятелството, че почти всички печатни и електронни медии са притежавани и контролирани именно от бизнеса. А тъкмо тяхната “продук-

ция” води най-напред до създаване на определени обществени нагласи и настроения, а впоследствие и до пряко формиране на т.нар. институции (по смисъла на новоинституционалната икономическа теория).

Този списък може да бъде продължен, но и така е ясно очевидното – въпреки посочените аргументи на нормалната логика възможностите на бизнеса за въздействие върху съществуващите формални и неформални институции, както и върху бъдещите такива, са по-съществени от тези на домакинствата. *Възниква естественият въпрос – а защо това е така?*

За да си отговорим на този въпрос, е необходимо съвсем накратко да припомним какво представляват институциите – действащите в едно общество формални и неформални правила да поведение. Тези правила трябва да бъдат разделени на *две големи групи – формални (писани норми) и неформални. Първите се наричат в правната теория “правни норми”, или още “нормативни актове”* – според чл. 1а от Закона за нормативните актове това са общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти и имат нееднократно действие. Те се издават от органи, предвидени в Конституцията или в закон. Такива органи у нас са Народното събрание, общинските съвети, органите на изпълнителната власт – правителство, министри, агенции и комисии, а също и други като БНБ и т.н. Всички те издават определени нормативни актове като Конституция, закони, правилници, наредби, инструкции, постановления, правила и много други, като нормотворческата дейност трябва да е съобразена с Конституцията и законите. Последните имат висша сила, а останалите, т.е. т.нар. подзаконови актове трябва да са съобразени с тях.

Когато казваме обаче, че определени нормативни актове, т.е. формални правила, се създават от конкретни държавни или други органи, всъщност имаме предвид, че *те се изготвят от определени хора, отделни личности.* Тези личности са две групи – представляващи и съставляващи самите органи (народни представители, министри, ръководители на агенции и комисии, членове на Управителния съвет на БНБ и др.), и експерти. Първите приемат и утвърждават нормативните актове, като носят и пълната отговорност за това, а вторите само ги подпомагат в тяхната дейност. Следователно, когато някоя социална група, или просто група от хора, или дори конкретно лице иска да бъде създаден, отменен или изменен даден нормативен акт, то тези хора трябва да въздействат по определен начин именно на лицата, които изготвят нормативните актове.

Нека признаем, че оказването на такова въздействие не е лесна и проста работа. Според съществуващите правила, регламентиращи съвременната политическа система, всички тези хора, имащи отношение към създаването на нормативните актове, се избират и/или назначават по определен начин с решаващото участие на политическите партии. Те (партиите) издигат кандидатите за народни представители, общински съветници и кметове, а последните пък излъчват другите органи (министри и т.н.) и всички те в рамките на

действащите правила извършват нормотворческата дейност, т.е. създаването, изменението и отменянето на нормативните актове. При това не бива да се забравя, че лицата, вече получили правото да участват в нормотворческата дейност, наред с интересите на обществото и самите отделни органи имат и свои собствени както лични, така и групови интереси.<sup>5</sup> Що се отнася до втората група от правила - т.нар. неформални, то те са преобладаващи модели за поведение. За разлика от формалните, те не са подкрепени от принудителната сила на държавата, а от *съществуващите преобладаващи обществени нагласи* как е редно да се постъпва в един или друг случай. Очевидно е, че налагането, изменението или отменянето на такова неформално правило за поведение е значително по-трудна задача. Главният, даже практически *единствен инструмент за целта са медиите, които, нека не забравяме, са на първо място, стопански субекти и после – всичко останало.*

Нека след това бегло маркиране на зависимостите при създаване както на формалните, така и на неформалните правила за поведение разгледаме *средствата и инструментите на бизнеса, с помощта на които той успява да постигне създаването на по-изгодни за себе си правила за поведение, т.е. институции. Това е съвсем ясно видимо при неформалните правила.* Решаващо въздействие върху създаването на преобладаващи обществени нагласи, както видяхме, имат медиите, а те са почти изцяло притежавани и контролирани от бизнеса. Разбира се, нещата не са чак толкова лесни и прости. На първо място, от момента, в който медиите започнат дейност по формиране на определена обществена нагласа, до превръщането ѝ в неформално правило за поведение (например за това кое е редно и кое не, кое е престижно и кое не, кое е добро и кое зло и т.н.) минава определен период, понякога доста дълъг. На следващо място, самият бизнес не е единен, а това означава противоборство между медиите. Но има и редица проблеми, по които интересите на бизнеса, а оттам и поведението на медиите са единни. Например замяната на прогресивното облагане на доходите с пропорционално, отмяната на данъка върху наследството, улесненията при прекратяването на трудовите договори, отношението към данъчната политика, възможността определени стопански субекти (банки, инфраструктурни дружества и др.) да си изваждат изпълнителен лист за своите вземания, без да водят съдебен процес, и много други. Показателна е позицията, заета от работодателските организации при преговорите в Тристранния съвет за сътрудничество през март-април 2010 г., при която те с лекота се съгласиха на увеличаването на ДДС, но не и на корпоративния данък. Най-после, показателен в тази посока е и фактът, че през май 2010 г. Народното събрание отказа да отнеме от търговските банки рядко срещаната в ЕС привилегия еднолично да определят лихвите по потребителските

---

<sup>5</sup> Тук тези интереси съзнателно се изключват от анализа, доколкото реализацията им има отношение повече към разходната, а не към приходната част на бюджета.

кредити. Следователно при неформалните правила е лесно да се въздейства, но самият резултат идва бавно и по-трудно.

*При формалните правила е обратното.* Извършването на самото въздействие е по-сложно, но веднъж извършено, т.е. веднъж приети тези правила за поведение, те незабавно стават задължителни за изпълнение, гарантирани от принудителната сила на държавата.

*Кои са средствата и инструментите за въздействие от страна на бизнеса при създаването на формалните правила, т.е. институции?*

1. Представители на определени бизнес-групи се стремят до окажат *въздействие върху издигането на свои хора на избираеми места* при провеждащите се избори за изборни длъжности – депутати и общински съветници. Обект на това въздействие са ръководствата на политическите партии, които издигат съответните кандидатури, или инициативни комитети, но най-често отново съгласувано с политическите партии. Стремехът е така предлаганите от бизнеса представители (разбира се, скрити и неформални) да бъдат достатъчно обвързани. Тази обвързаност се постига или по финансов път, или с възможности за шантажиране с разкриване на определени нелицеприятни за кандидата факти, а най-често с комбинация от двете. Понякога обвързаността е по роднинска линия, но тогава е прекалено очевидна и следователно уязвима. В случая като правило на политическата партия се заплаща определена сума, най-често за финансиране на съответната предизборна кампания. Паралелно с това се поема и медийното осигуряване на съответния представител, т.е. убеждаването на избирателите в неговите високи качества.

2. На следващо място е въздействието върху поведението и дейността на вече избраните представители в изборните органи. То е главно в две посоки – върху създаването от изборните органи на дадени нормативни актове и при избирането от тези органи на определени длъжностни лица (членове на парламентарни комисии, министри, членове на комисии и агенции и т.н.). Обекти на това въздействие са както вече избраните представители на бизнеса в изборните органи, така и отново политическите партии. Средствата за оказване на влияние и медийното осигуряване са същите, както в предишния случай.

3. Трябва да се посочи въздействието върху рекрутираните по този начин държавни и общински органи в тяхната ежедневна дейност и най-вече при вземане на решение по конкретни въпроси с икономическо значение – определяне по съответен начин на условията за търгове, конкурси и обществени поръчки, за създаване на смесени дружества, замени на недвижими имоти и др. Средствата за въздействие, както и медийното осигуряване са отново същите. При такива действия обаче винаги има и конкретно заплащане за тази операция, т.е. именно тук корупцията добива конкретните си измерения.

Причината бизнесът въпреки всичко да разполага с посочените средства и инструменти, е достатъчно очевидна – в предприятията е налице

*концентрация* на значителни парични суми, която именно позволява част от тези суми да се използва за посоченото въздействие. Трябва да се знае обаче, че в това отношение групата на бизнеса съвсем не е еднородна. Въпросната концентрация е най-голяма в най-едрите предприятия и особено във финансовия сектор. Още повече, че последният при тази концентрация оперира не толкова със свои, колкото предимно с чужди от гледна точка на собствеността финансови средства. Това е изрично подчертано от Пол Кругман<sup>6</sup> в един от последните му коментари. Още повече, че част от тези суми са натрупани в резултат от нерегламентирани стопански операции. Напълно съзнаваме колко трудно е да се докажат подобни механизми на въздействие. Но не е без значение, че емблематични фигури като главния прокурор и министъра на вътрешните работи в многобройни интервюта твърдят същото на основата на оперативна информация.

Накрая трябва да се направи една изключително важна уговорка. *От всичко казано дотук не бива да се прибързва с изводи от морално естество. Картината е значително по-сложна.* По-конкретно, не бива да се изпускат следните важни обстоятелства:

1. Направеният анализ съвсем не означава, че членовете на домакинствата, в т.ч. и нискодоходните слоеве, са винаги добросъвестни, а целият бизнес си поставя за цел отклоняването от плащане на данъци. Укриването на данъци и неизпълнението на задължения са в еднаква степен свойствени на двете групи, или най-малкото е трудно да се представят доказателства в една или друга посока. Наред с некоректните работодатели има и много некоректни работници, а и пенсионери, т.е. от морална гледна точка разлика не би трябвало да съществува, доколкото за цялото население е присъща сходна ценностна система.

2. Доколкото от предходното изложение следва, че общо групата на бизнеса понася по-малките тежести, а влиянието ѝ е по-голямо, то е крайно важно да се направят разграничения вътре в тази група (на бизнеса). По дефиниция данъчни и други стопански престъпления могат да се извършат само от лица, които имат възможност за това, а такива лица са само в групата на бизнеса. Тоест лицата с престъпни наклонности вероятно са равномерно разпределени във всички слоеве на населението, но тези от домакинствата просто нямат възможност да извършат стопанско престъпление. Същевременно обаче части от групата на бизнеса, които по никакъв начин не могат да се нарекат престъпни организации, участват в твърде подозрителни сценарии. Например всяка година се повтаря една и съща пиеса – енергийните предприятия заявяват, че желаят цената да се увеличи например с 15%, а ДКЕВР разрешава 8%. Разбира се, невъзможно е да се докаже, че това е резултат от престъпен сговор, но също е невъзможно и човек да не си

---

<sup>6</sup> Вж. *Krugman, P.* Don't Cry for Wall Street. - New York Times, April 22, 2010.



помисли, че при такава честа повторяемост не съществуват нерегламентирани договори.

3. Вече беше показано как бизнесът оказва влияние за приемане и утвърждаване на нормативни правила, т.е. институции, които обслужват неговите интереси. Но тук не бива да пропускаме един важен детайл – *подобно въздействие се оказва не от целия бизнес, а от сравнително малка част от него*, която обаче в дадени периоди или региони е и най-влиятелна. Наред с това съществува и обратният проблем, за който досега не е ставало дума – *бизнесът, този път като цяло, сам е обект на изнудване от страна на т.нар. политическа класа и чиновническия апарат* в държавните и общинските органи. Размерите на изнудването е трудно да се докажат с абсолютна точност, но множеството материали, публикувани в последно време, сочат, че в редица случаи процентът на подкупите надхвърля този на нормалната норма на печалбата. Следователно налице е една прослойка от населението, която в по-голямата си част формално можем да отнесем само към групата на домакинствата и която благодарение на систематичното изнудване осъществява огромно преразпределение на вече създадения БНП. На свой ред пък това води, макар и косвено, до намаляване на приходната част на бюджета или увеличаване на разходната (например организирането на обществена поръчка на цена, по-висока от нормалната).

4. Безусловно, посочените съображения съществено модифицират картината на приноса на различните социални групи към приходната част на бюджета. Те обаче не променят значително общата картина, а по-скоро донякъде я обясняват. А тя (картината) е, че основната тежест към бюджета се поема от нискодоходните групи. Това обстоятелство се чувства може би интуитивно от населението и създава определени обществени нагласи, а оттам и неформални правила (т.е. институции), с които оказва пасивна съпротива срещу формалните правила, т.е. институции. В заключение тук може само да се маркира, че евентуална мярка срещу това е бизнесът и свързаните с него домакинства да поемат ако не по-голям абсолютен дял от приходната част на бюджета, което е просто нереалистично, поне по-голям *относителен* такъв, за да демонстрират обществена солидарност и съпричастност. Едно от средствата за това е отменянето на пропорционалното (плоско) облагане на доходите на физическите лица и връщането на прогресивното, което обаче е тема на друго изследване.

3.VI.2010 г.