

ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА ВЪРХУ СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ

Подложена е на оценка специфичната роля на държавата посредством бюджетната ѝ политика за стопанското и общественото развитие на страната след въвеждането на паричния съвет. Като сравнителна база и аналитични ориентири са използвани обобщените резултати от изследване на аналогичната роля на държавата за продължителен период в страните от ЕС, САЩ и Япония.¹ В либерализиращата и глобализиращата се стопанско-политическа действителност предимно практиката на тези страни налага конкурентните икономически стандарти, трасирайки световното развитие напред.

JEL: B10; E10; E62

Методически подход и изходни ограничителни условия на задачата

Три са определящите потенциални направления, в чийто обхват бюджетната политика на дадена страна може косвено или пряко, по-мощно или по-слабо да въздейства върху развитието на стопанските и обществените процеси: 1) чрез определяне на една или друга *величина* на държавния бюджет; 2) чрез начина на *структуриране* на бюджетните приходи и разходи; 3) чрез избирането на едни или други *режими* и съответно *механизми* за пряко и/или косвено акумулиране и изразходване на бюджетните средства, а също и за създаването чрез тях на необходимите условия за *по-висококачествени* държавно-административни функции и останалите услуги от инфраструктурен, логистичен, консултантски и друг тип, предлагани от недържавни агенти, но финансово подпомагани (повече или по-малко) от бюджета.

За аналитико-приложни и концептуални цели въздействието по *първата* насока се оценява в сравнителен план най-вече чрез *относителния* размер на държавния бюджет в брутния вътрешен продукт (БВП). Анализът и оценката по *втората* се извършва главно чрез относителните величини на всяко от приходните и разходните пера (статии) на бюджета в целия му размер и в БВП, както и на бюджетния дълг и излишък. *Третата* насока се осъществява чрез аналитична оценка на институционално-нормативните режими, /пре/структурирането, механизмите и контролната дейност за набиране и изразходване на активите по перата,

¹ Вж. обобщаващите констатации и изводи от изследването на бюджетните политики в отбелязаните страни в Балабанов И. Дългосрочните инструменти на бюджетната политика в ЕС, САЩ и Япония. - Икономически изследвания, 2001 г., кн. 2, с. 3-48.

Въздействието на бюджетната политика...

както и на създадените от тях предпоставки, условия и фактори от разнородно естество, обуславящи *качеството* на държавно-административните услуги. Ето защо оценката на бюджетната политика на България е структурирана в статията чрез последователен анализ в трите ѝ направления - най-напред на относителните равнища и структурата на *приходната* част от бюджета, а след това и на *разходната* му част.

Темата е разработена при две изходни ограничения: *Първо*, вниманието е съсредоточено главно към *дълготрайните* и със *стратегическа* значимост бюджетни възможности, инициативи и инструменти, тъй като те най-пълноценно и с най-малка взаимна противоречивост въздействат (в сравнение с текущо-конюнктурните) върху общественоеикономическото развитие. Приемането на това ограничение е мотивирано и от обстоятелството, че *текущо-конюнктурните* аспекти и проблеми на бюджетната политика са обект на перманентни аналитични интерпретации в множество научни и политико-експертни изследвания. *Второ*, до въвеждането на паричния съвет в българската икономика не само че не беше постигната проактивна връзка между инструментите на бюджетната политика и *позитивно* изменение в БВП (като синтетичен показател на икономическото развитие), а напротив, с изключение на краткия "проблясък" през 1995 г. ефектът от въздействието им по-скоро допринасяше за задълбочаване на и без това тежката криза. Ето защо на оценка е подложена бюджетната политика на държавата *след* въвеждането на борда.

От друга страна, тъй като тук анализът е направен в сравнителния контекст на обобщените аналогични политики на отбелязаните страни, то за да има сравнимост, приходно-разходните бюджетни пера във всяка от държавите и в българския бюджет са, с известна условност, окрупнени по следния начин: а) *приходните* пера са групирани в няколко основни фискални форми, *които са общозначими и се прилагат във всяка държава* (вж. табл. 2); б) *разходните* пера са обединени, също с известна условност, в бюджетно финансиране на три основни *общовалидни за всяка страна* типа функции на държавното въздействие върху общественоеикономическото развитие: *административни, икономически и социални*. Освен възможността за сравнимост другото основание за такова обединяване е обстоятелството, че *главно по отношение на тези три типа функции и съответно държавни услуги досега са се разгръщали най-съществените теоретични полемки, респ. са предлагани принципно алтернативни идеи относно ролята на държавата в общественоеикономическото развитие*.

Що се отнася до възприетия принцип на обединяването на *разходните* пера, той се свежда до следното: във всеки национален бюджет те са сумирани като обща величина за издръжка на онази от трите основни

функции, която и по предназначение, и по практическо въздействие върху общественото-икономическия живот *има доминираща* роля по отношение на останалите две функции.

Въздействие върху стопанските и социалните процеси на основните структурни пера в приходната част на консолидирания държавен бюджет² на Р България

Едва през 1998 г., т. е. *след като* паричният съвет вече е влязъл в действие (през юли 1997 г.), БВП отбелязва известен растеж (вж. табл. 1). В предварителен план това означава, че каквато и да е била бюджетната политика, която предстои да анализираме, бордът явно е една от *благоприятните* предпоставки (ако не причини) за растежа. Естествено по-определени аргументи за подобна констатация биха могли евентуално да се приведат в края на анализа.

Таблица 1

БВП (абсолютен обем) по текущи цени и общи приходи и разходи на консолидирания държавен бюджет (КДБ)

Година	1997	1998	1999	2000	2001
БВП, млн. лв.	17.433	22.421	23.790	26.753	29.619
% към предходната година	94.4	104.0	102.3	105.4	104.0
<i>Приходи</i> на КДБ	5.558	7.380	8.015	9.125	9.874
В % към БВП	31.9	32.9	33.7	34.1	33.3
<i>Разходи</i> на КДБ	5.733	7.228	8.123	9.445	10.213
В % към БВП	32.9	32.2	34.1	35.3	34.5

Източник: www.nsi.bg; www.minfin.government.bg.

И така каква е ролята на бюджетната политика спрямо растежа след 1998 г.? Съдействала ли е тя и с какво в тази насока? Съществували ли са в нея резерви за постигане на още по-висок растеж и (*което е всъщност темата*) оползотворени ли са в рамките на прерогативите ѝ *поне най-важните* потенциални възможности, благоприятна среда и инструменти за *дълготрайно* конкурентоспособно развитие на цялата икономика?

² Паралелно с прилаганата досега национална методология по изготвяне на консолидирания държавен бюджет и на републиканския бюджет, Министерството на финансите вече използва и методологията на IMF Manual on Government Finance Statistics, 1986. Изготвеният според нея КДБ е формулиран като "Консолидирано централно управление (по GFS-дефиниция)" и позволява много по-добра международна сравнимост на статистическите данни. Ето защо, ползвайки в табл. 1, 2 и 3 данните по GFS-дефиниция, ще продължим същевременно да си служим с утвърденото у нас понятие консолидиран държавен бюджет, което от формална гледна точка, разбира се, не е съвсем коректно.

1. Като се има предвид, че преразпределението на произведения БВП чрез държавния бюджет в *планово-централизираното* стопанство на България беше достигнало през 1989 г. 60%, то за периода 1997-2001 г., когато според тогавашните официални изявления пазарните реформи вече са приключили, *относителните равнища* на консолидираните бюджетни приходи и разходи в БВП (вж. табл.1) като производни величини от реформите очевидно са спаднали драстично. Дори в сравнение с ЕС, където осреднените аналогични показатели през същия период са около 46%,³ отбелязаните равнища в България могат да се оценят като *много по-ниски*. Известно е, че относително ниският дял на преразпределение на БВП чрез държавния бюджет сам по себе си характеризира съответно по-либерален модел пазарна икономика. Според /нео/класическите принципи това е генератор на по-висока стопанска динамика. Следователно редуцираните до около една трета от БВП равнища на консолидираните бюджетни приходи и разходи, съответстващи на аналогичните стойности през същия период в САЩ и Япония, чиито икономики са със сравнително висока либерализация, би трябвало да се идентифицират като един от синергичните фактори на постигнатия у нас икономически растеж.

Доколко обаче това е действително така?

Нека потърсим необходимите аргументи за верификация на подобна работна хипотеза в анализа на останалите елементи на бюджетната политика и най-напред в структурата на общите *приходи* в КДБ (вж. табл. 2). Започваме с приходите за *социалното* осигуряване, които са с по-косвено влияние.

2. Относителният дял на *социалноосигурителните вноски* в общите приходи на КДБ варира от 21.1% през първата година на изследвания период до 23.4% през последната и бележи лека тенденция към увеличение. На фона на общата трайна тенденция към значително нарастване дела на този тип фискални приходи в ЕС (37.6% през 1996 г.),⁴ увеличението би трябвало да се оцени положително, тъй като е в синхрон с курса към сближаване на българския социално-икономически модел спрямо този на Съюза. Всъщност разликата в числените стойности на този дял по години и най-вече в интензивността на развитие на тенденцията между България и ЕС е толкова голяма, че на сегашния етап позитивната оценка всъщност няма реално практическо покритие и последствия.

Що се отнася до въздействието на относително ниските фискални дялове на социалноосигурителните вноски върху икономическите процеси, те, в зависимост от темпоралния хоризонт на анализа, могат да се оценят от три гледни точки твърде противоречиво.

³ Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Data Pocket Book, 1999, N 11, p. 34, 35.

⁴ Eurostat, Yearbook 2000, p. 240.

Таблица 2

Структура на brutните приходи в консолидирания държавен бюджет

Година	1997		1998		1999		2000		2001	
	В млн. лв.	В % от БПП	В млн. лв.	В % от БПП	В млн. лв.	В % от БПП	В млн. лв.	В % от БПП	В млн. лв.	В % от БПП
В абсолютни разходи и относителен дял на приходите										
Брутни бюджетни приходи (БПП)	5.558	100.0	7.380	100.0	8.015	100.0	9.125	100.0	9.874	100.0
I. Преки данъци, общо	1.222	22.0	1.105	15.0	1.029	12.8	1.045	11.5	1.277	12.9
1. Данък върху доходите на физическите лица	457	8.2	514	7.0	548	6.8	574	6.3	541	5.5
2. Корпоративни	882	15.9	590	8.0	480	6.0	471	5.2	736	7.7
II. Косвени данъци (върху потреблението) и други данъци	1.793	32.2	3.060	41.5	3.232	40.3	3.855	42.2	3.908	39.6
III. Неданъчни приходи (вкл. от приватизация)	1.255	22.6	1.553	21.0	1.871	23.3	1.984	21.7	2.378	24.1
IV. Социалноосигурителни вноски	1.171	21.1	1.663	22.5	1.883	23.5	2.242	24.6	2.310	23.4
V. Общо данъци и в % от БВП	4.303	24.7	5.828	26.0	6.144	25.8	7.141	26.7	7.495	25.3
VI. Брутни бюджетни приходи в % от БВП	31.9	-	32.9	-	33.7	-	34.1	-	33.3	-

Забележка. Всички абсолютни и относителни числа са закръглени съответно на 1 млн. и 0.1%.
Източник: www.minfin.government.bg; www.nsi.bg.

Известно е, че в резултат от направените досега пазарни реформи социалноосигурителната тежест в България е прехвърлена (за разлика от повечето развити държави) *практически изцяло* върху работодателите и осигуряваните. По същата логика нейният относителен дял у нас би трябвало да е в действителност по-висок от този в развитите страни. Но тъй като делът е всъщност много по-малък, обяснението на подобен факт може да е само едно – *драстично ниска събираемост на социалноосигурителните вноски в резултат от съответно слаба държавно-административна дейност*. Или от тази гледна точка сравнително малкият фискален дял на осигурителните вноски не само не може да се оцени в положителна посока. Той би трябвало да се квалифицира като много тревожен симптом за състоянието и съответно ефективността на държавно-административната дейност.

Влиянието на същия дял обаче би трябвало да се оцени в негативна посока и от още една гледна точка – произтичащите от него неблагоприятни последици за пълноценното биологично и качествено развитие в дългосрочна перспектива на *човешкия капитал*, който е решаващият фактор за стопанската конкурентоспособност и динамика в настъпващата ера на високите технологии.

Единствено в кратко- и средносрочен хоризонт (какъвто е изследваният период) относително ниските стойности на социалноосигурителните вноски могат да имат в известна степен позитивно влияние върху стопанската дейност, най-вече върху дребния бизнес, който е с най-ограничени капиталови и кредитни ресурси. Защото според принципите на /нео/класическата парадигма при по-малък размер на вноските работодателите разполагат съответно с повече приходи за инвестиране във физическия капитал.

3. Данъкът върху *печалбата* (или корпоративният данък), чиито изменения по-пряко и осезаемо от другите данъци въздействат върху стопанската активност, през 1997 г. има сравнително висок, т.е. *неблагоприятен* за активността, структурен дял – 15.9%. За сравнение през 1995 г. осредненият дял в ЕС е 8%.⁵ Благодарение на приетите впоследствие от Министерството на финансите намаления на данъчните ставки относителният му дял през 1998 г. се понижава рязко на 8%, през 1999 г. става 6%, през 2000 г. приема значително по-ниска стойност – 5.2%, след което през 2001 г. леко се повишава на 7.7% - близка до осреднената за ЕС величина. Следователно е логично да се направи изводът, че тъй като през 1997 г. БВП има отрицателен “ръст” (93%) спрямо предходната година, високият дял на данъка върху печалбата (15.9%) вероятно е допринесъл за недобрия резултат. Обратно, рязкото му намаляване през следващите години би трябвало да е съдействало в значителна степен за настъпването на положителния растеж на БВП за същите години. Такова е и официалното становище на Министерството на финансите по онова време за ефекта от редуцията в ставките на основните данъци: “...Намаляване на данъчните ставки

⁵ Балабанов, И. Цит. съч., с. 23, табл. 8.

се направи и за 1998 г., и за 1999 г., и за 2000 г. ...Именно този подход ...е в основата на сега реализирания относително висок растеж през 2000 г. и очаквания през 2001 г.⁶

4. Като твърде благоприятни за стопанската дейност би трябвало да се оценят и *структурните* величини на данъка върху доходите на *физическите* лица. При осреднена величина в ЕС през 1995 г. 27%, относителният дял на този данък в България през 1997 г. е само 6.1%, през 1998 г. малко се покачва – 7%, след което през следващите три години започва чувствително да спада съответно на 6.8, 6.3 и 5.5%.

5. Съвсем различна е картината при *косвените данъци* или данъците върху потреблението – данък добавена стойност (ДДС), акцизите и митата. (Към тях за удобство на анализа в табл. 2 е прибавена и практически незначителната стойност на всички останали данъци, което не променя направените върху негова основа принципни оценки.) Ако през 1995 г. осредненият им бюджетен структурен дял в ЕС е само 14%,⁷ то през 1997 г. аналогичният показател на България е *много по-висок* – 32.2%. През 1998 г. той дори скача на 41.5%, през 1999 г. почти запазва същата стойност – 40.3%, през 2000 г. отново се повишава на 42.2%, след което през 2001 г. чувствително спада на 39.6%. Доколкото всяко съществено увеличение на тези данъци *пряко* понижава конкурентоспособността и съответно ограничава пазарното потребление, *такава огромна разлика* може да се оцени единствено като *силно неблагоприятно въздействаща* върху стопанската дейност данъчна характеристика. В същата посока би трябвало да се оценят и отбелязаните резки скокове (флуктуации) в структурните им годишни равнища. Те непряко свидетелстват за наличието на *високонестабилна, некачествена и непредвидима* за фирмените стратегии фискална политика, която е функция главно от конюнктурни фактори и съображения. От друга страна обаче, тъй като относителният дял на косвените данъци (заедно със съответното му *неблагоприятно* стопанско въздействие) надвишава *двойно и тройно* общия фискален дял на всички преки данъци (със съответното им *благоприятно* въздействие върху стопанската дейност), от подобен факт произтича един *обобщаващ извод* за ролята на *цялата фискална* политика спрямо тази дейност.

Растежът на БВП през периода 1998-2001 г. е осъществен *не поради реализираните потенциални възможности на една съвременна и ефективна фискална политика, а благодарение главно на финансовата стабилност, получена в резултат от режима на паричен съвет.*

⁶ Георгиев Н. Основни принципи и акценти на данъчната политика на правителството. – Бюджетът, 2000, N 7, с. 7. (По-съществените намаления са в сила от: 1.01.1999 г. - Данъкът върху печалбата е намален от 30 на 27% и на 20% за годишна печалба под 50 000 лв., а от 1.01.2000 г. - от 27 на 25%; от 1.01.1999 г. - Данъкът върху *добавената стойност* е намален от 22 на 20%, като срокът за възстановяване на платения при продажбите ДДС също е съкратен от 6 на 4 месеца.)

⁷ Балабанов И. Цит. съч., с. 24, табл. 10.

“Заслугата” на фискалната политика към финансовата стабилност е сведена предимно до изпълнението на нейната традиционна функция - набавяне на нужните за бюджета и неговата стабилност парични средства, вкл. от външно кредитиране. Но тъй като размерът на външното кредитиране (главно от МВФ) имаше през същите години решаващо значение за стабилизирането на държавните финанси, фискалната, а и цялата икономическа политика в действителност не бяха суверенни и насочени към дълготрайно конкурентоспособно икономическо развитие. Те бяха директивно предопределяни от споразуменията с МВФ – и по отношение на данъчните равнища, и на бюджетните заплати, и спрямо цените на топлофикацията и енергопотреблението, и по отношение на скоростта, качеството и (оттам на) приходите от приватизацията.

Или полученият растеж на БВП е всъщност класически резултат-индикация за стопанско оживление, настъпило към края на все още дълбока икономическа криза. Той не е следствие от реално започнали процеси на икономическо *развитие* със съвременна характеристика. Това е обичайният растеж, постигнат в условията на финансова стабилизация - с качествено непроменени, но вече рязко редуцирани индустриални мощности, с почти същите по качество трудови ресурси, технологии и мениджърски потенциал, с повишено в значима степен качество на създадените стоки и услуги.

В подкрепа на подобна констатация е достатъчно да се запознаем с промените през този период в относителния дял на сумарната добавена стойност в най-технологичния сектор – индустрията, спрямо брутната добавена стойност в цялата икономика (по базисни цени). Ако например през 1995 г. този дял е бил 32.7%, през 1997, 1998, 1999 и 2000 г. той съответно е 28.2, 28.7, 26.8 и 27.8%.⁸ Един бивш премиер и професор по стопанска история беше оценил в медиите тези стойности като насочващи общественоекономическото развитие на страната в *регресивна*, а не в *прогресивна* историческа посока. Ето защо краят на оценката му завършваше с риторичния въпрос: “Quo vadis, България”?

6. Що се отнася до дела на *неданъчните* приходи, задължително е, макар и като странична добавка, да се отбележи, че необичайно високата му стойност се дължи *предимно* на постъпленията от приватизация. Това са постъпленията от най-много продадени точно през този период държавни материални активи. И все пак заедно с бюджетните приходи от глоби, санкции, наказателни лихви и др. през последната година те *едва надхвърлят два млрд. лева*. Подобен конкретен и като че ли маловажен факт всъщност налага друг, много съществен *извод*: като краен резултат от извършените досега радикални реформи и свързаните с тях касови постъпления от продажбите на материалните активи *на цялата предишна икономика* в ръцете на държавата като юридически субект на собствеността върху тези активи не е останало нищо или *практически почти нищо* за инвестиране в

⁸ Статистически годишник, 2001, с. 126.

развитието на една модерна икономика. По този начин българското общество и икономика всъщност стартират развитието си през XXI век почти без национален (държавен) финансов капитал, т.е. на държавно равнище - от икономическата нула. А като се има предвид вече натрупаният голям външен и вътрешен държавен дълг, това е дори значително под нулата.

7. Ако се сравнят долните и горните (пределните) ставки на по-значимите за фиска данъци в България с аналогичните в повечето развити страни (което като изследване е самостоятелна, обемна и странична за разработваната тема задача), *обобщаващата констатация-извод* ще бъде: въпреки голямата международна пъстрота, у нас ставките на основните данъци - върху печалбата и върху доходите на физическите лица, и на косвените данъци са чувствително по-ниски или близки до средните в тях. (Това донякъде обяснява значително по-малките спрямо развитите страни относителни дялове в консолидирания ни държавен бюджет на данъците върху печалбата и върху доходите на физическите лица.) Но тъй като ставките на ДДС у нас са също около средните за развитите страни, с подобен факт очевидно не може да се обясни *дву- и трикратната*, само че в обратна посока, разлика между относителния дял на косвените данъци в България с аналогичната им осреднена величина в ЕС. *Всъщност точно тази разнопосочност е индикаторът на дълбоката обективна причина за големите различия в относителния фискален дял и в двете посоки.* И тя е, че освен поради по-ниските данъчни ставки значително по-малкият относителен дял на *преките данъци* в консолидираните бюджетни приходи е резултат главно от *тевърде слабата им събираемост у нас.* Обратно, почти трикратно по-високият относителен дял на косвените данъци и главно на ДДС се дължи на значително по-малката потенциална възможност при тях (поради специфичната им икономическа природа в сравнение с *преките данъци*) за избягване на данъчното облагане.

Степента на реализация на потенциалната възможност в практическа реалност обаче е функция на *качеството на държавно-административната дейност* в дадена страна. Или отнесено към конкретната данъчна практика на България, големите разлики във фискалните дялове на данъците у нас по отношение на страните от ЕС действително се дължат главно на *много по-неефективна* в сравнение с практиката на последните данъчно-фискална дейност. Тъкмо тя е основната причина за съответно по-ниската събираемост *дори при ДДС.*

Въпреки специфично по-високата събираемост на ДДС във всяка страна, вкл. и в България, според оценката на самия финансов министър от кабинета на Ив. Костов през 2001 г. *у нас продължават да не се събират големи суми ДДС.* Съзнателно или не, това е косвено признание за *слабата ефективност на данъчно-фискалната дейност.* Пред участниците в т. нар. "Български Великден" през април същата година министърът заявява: "ДДС е основен бюджетен приход и *той е в основата на бюджетната стабилност.* Но у нас всяка година се отклоняват огромни суми ДДС."

Или в резултат от продължителното радикално преустройство на държавно-административната система в България и в частност на данъчната администрация, качеството на нейната работа не се е доближило осезаемо до това на конкурентоспособните страни, *каквито всъщност са целта и смисълът на реформата*. Подобна констатация обаче налага да се направи цялостна преоценка на досегашния път на реформиране на тази система и съответно да се *разкрият принципно нови подходи и начини за нейното адекватно преустройство съобразно със съвременните обективни потребности*. Същевременно необходимото преустройство не може да стане реалност без *целенасочени изследвания и комплексни иновации*, които да осигурят постигането на конкурентна системно-организационна или т. нар. X-ефективност. Всичко това остро поставя на преден обществен план проблема за мястото, функционалната роля и организационно-финансовия статут на съответната научна, иновационна и развойна дейност.

По-конкретните измерения на слабото засега *качество* на фискалната политика от гледна точка на влиянието му върху стопанската дейност и нейното развитие се свеждат накратко до следното:

- Ниска данъчна събираемост, която съответно е равнозначна на висок дял *сива икономика* за сметка на легитимната. Но освен по-малкото приходи в републиканския бюджет, негативното въздействие идва и от *неравностойната икономическа конкуренция* между легалния и незаконния бизнес. Косвено доказателство за много ниската събираемост и съответно за големия дял сенчеста икономика е сравнението между България и ЕС на относителните сумарни величини (в %) на всички данъчни и социалноосигурителни приходи по отношение на БВП. През 1996-1998 г. в ЕС те са близо 41%. В Полша, Унгария и Чехия например тези величини са между 38 и 42%,⁹ докато в България, при почти същите данъчни ставки, са само 31-33% (вж. последния ред от табл. 2).

- Негъвкаво изградени и (с незначителни изключения) лишени от активна диференциация, диверсификация и преференции данъчни скали, особено за началния бизнес в перспективни стопански дейности. А тъй като при все още слабата банково-кредитна дейност преобладаващата част от фирмите у нас не могат да ползват кредити (според експертни оценки), брутните им данъчно-осигурителни плащания за повечето от тях са практически непосилни. Известно е, че днес в най-развитите икономики именно по отношение на малките предприятия и най-вече на развиващите високотехнологични дейности се прилагат множество данъчни преференции. В България, не само че доскоро такава практика липсваше напълно, но тя беше публично осъждана от финансовите власти като принципно погрешна.¹⁰

⁹ OECD Revenue Statistics, 1999, Tables 3 and 39.

¹⁰ "Неприятно съм изненадан от неистовия активизъм и желанието за преференции. Това не е професионален икономически подход и поне не либерален...Ако данъците са еднакви за всички, ресурсите се разпределят по един и същ начин – оптималния...Преференциите водят до

• Ниско качество на данъчните закони, изразяващо се в нереалистичност, взаимна противоречивост и почти перманентна променливост. Още незаработили пълноценно, те започват да се изменят, допълват или изцяло подменят. Например само за периода 1997-2000 г. Законът за данъка върху печалбата е допълван и променян 12 пъти (вж. Сборник закони (СЗ), 1988 г., кн. 3, с. 258; 1999 г., кн. 7, с. 130; 2000 г., кн.1, с. 142); Законът за облагане доходите на физическите лица - 5 пъти (СЗ, 1998 г., кн. 7, с.163; 1999 г., кн. 7, с. 147; 2000 г., кн. 1, с. 176.); Законът за ДДС – 7 пъти (СЗ, 1997 г., кн. 7, с. 59; 1997 г., кн. 10, с. 18; 1997 г., кн. 12, с. 97; 1998 г., кн. 10, с. 87); Законът за акцизите – 7 пъти и т.н. Отделно са многобройните промени в тълкуванията на законите, в правилниците за прилагането им, в инструкциите за приложението на правилниците, в статута и организацията на различните данъчни институции и т. н. *Всичко това означава, че цялата досегашна технология по създаването, прилагането и коригирането на законите е принципно погрешна.* Тя очевидно не е базирана върху достатъчно научни изследвания и внимателно практическо осмисляне както на световния опит, така и на вътрешните обществено-икономически реалности. Тя също така не съдържа задължителната и своевременна права и обратна функционална връзка с перманентно изменящите се реалности.

• Тромава, мудна, раздута и с високи технологични разходи дейност на държавната и в частност на данъчната администрация. Вместо да улесняват, нейните сегашни функции силно затормозяват стопанската дейност с: огромен брой неясни данъчни правила и изисквания; противоречиви и неефективни оперативни решения; висока корупция; принуждаване фирмите да кредитират бюджета (вместо да е обратно) със своите ДДС-вноски *цели 4 месеца* (а по-рано - 6 месеца).

Въздействие на относителните размери на структурните пера в консолидираните бюджетни *разходи* на България

Поради по-слабото *икономическо* въздействие на социално-осигурителната функция на държавата отново започваме анализа с нея.

1. Относителният дял на бюджетните *разходи* за социално-осигурителната дейност, грижи и защита от страна на държавата през 1997 г. е 39.9% (вж. табл. 3). Този дял значително надхвърля аналогичната осреднена величина в ЕС през 1996 г. - 28.7%.¹¹ Следователно в *бюджетно-финансово* измерение делът на пръв поглед характеризира една твърде висока ангажираност на българската държава към социалноосигурителната дейност в сравнение с повечето страни от ЕС. Нещо повече, докато в Съюза се наблюдава продължителна (до 1993 г.) тенденция към увеличаване на

инвестиране на повече ресурси в привилегираната дейност в сравнение с оптималното, от което страда растежът" (Георгиев, Н. - Стандарт, 20.04.2001).

¹¹ Eurostat, Yearbook 2000, p. 246.

относителните бюджетни разходи за социалната функция на държавите-членки, след което тенденцията се успокоява и стабилизира на около 28%,¹² в България, напротив, относителната бюджетна издръжка на същата функция през следващите четири години продължава да нараства стремително нагоре - съответно на 44.6, 45.5, 49.8 и 52.9%. С това тя оставя далеч назад аналогичните показатели дори на държави със сравнително най-висока социална осигуреност като Германия и Швеция. Следователно, ако анализът спре дотук, би трябвало да се направи логичният извод за съответно по-интензивно развитие на социалната функция на българската държава и оттам на нейното косвено благотворно въздействие върху стопанската дейност. В действителност всичко това е само привидно и подобен извод би бил напълно погрешен.

Първо, добре известно е, че относително "високият" дял от 39.9% на бюджетните разходи за социалноосигурителната функция на държавата през 1997 г. (както и квотите на всички приходно-разходни статии в държавния бюджет) са "кризисни" стойности в един "кризисен" бюджет на една почти напълно банкрутирала икономика. Те са такива, каквито остротата на кризата в момента е позволила. Ето защо величините им само по случайност могат да съвпадат с аналогичните бюджетни показатели в нормално функциониращите и конкурентоспособни пазарни икономики. На второ място, рязкото нарастване на относителните разходи за социалноосигурителната дейност през останалите години в България всъщност не е израз на *целенасочена* политика на държавата за съответно разширяване на нейната социална функция. Нарастването е резултат само от начина, по който през същите години са осъществени радикалните реформи в тази област. Според техния замисъл след провеждането им приходите в социалноосигурителните каси трябваше да се прехвърлят *почти изцяло* за сметка на работодателите и на осигуряваните лица.

Следователно, ако замисълът беше действително постигнат на практика, това означава във *финансово* измерение държавата да *абдикира почти напълно от социалното осигуряване*. Но тъй като, напротив, бюджетните разходи за него през изследвания период са дори стремително нараснали, това очевидно е наложено единствено от неизбежната задача *да се компенсират нежеланите последиствия от неизпълнения идеен замисъл*. Или нарастването не само не е проектирано като съответна целенасочена социална политика. То е нежелано от държавата бремe, поради което има преходен характер. В такъв случай по-логичен и адекватен би бил *изводът*, че в резултат от извършените реформи държавата *не е разширила по принцип социалната си функция*. Тя само временно и по принуда изразходва много повече средства от минимално предвидените *поради дефектността на самите реформи*.

¹² Балабанов И. Цит. съч., с. 32, табл. 11.

Таблица 3
Структура на брутните разходи в консолидирания държавен бюджет

Година	1997		1998		1999		2000		2001	
	В млн. лв.	В % от БРФ	В млн. лв.	В % от БРФ	В млн. лв.	В % от БРФ	В млн. лв.	В % от БРФ	В млн. лв.	В % от БРФ
Абсолютен размер и относителен дял на разходите, без заеми минус погашения										
Брутни разходи по функции (БРФ)	5.733	100.0	7.228	100.0	8.123	100.0	9.445	100.0	10.213	100.0
I. За административна функция на държавата, общо	1.067	18.6	1.552	21.5	1.943	23.9	1.885	20.0	1.849	18.1
1. Общи държавни служби	328	5.7	519	7.2	729	9.0	732	7.8	673	6.6
2. Отбрана	460	8.0	580	8.0	681	8.4	644	6.8	622	6.1
3. Обществен ред и сигурност	279	4.9	453	6.3	533	6.6	509	5.4	554	5.4
II. За икономическа функция на държавата, общо	2.376	41.4	2.451	33.9	2.482	30.6	2.862	30.3	2.964	29.0
1. Транспорт и съобщения	167	2.9	330	4.6	327	4.0	516	5.4	490	4.8
2. Селско и горско стоп., лов и риболов	146	2.5	146	2.0	148	1.8	165	1.7	202	2.0
3. Горива и енергия	184	3.2	280	3.9	179	2.2	104	1.1	96	0.9
4. Негоривни материали и минерали	24	0.4	18	0.2	1	-	-	-	-	-
5. Други икономически дейности, вкл. природни бедствия	1.855	32.4	1.677	23.2	1.827	22.5	2.076	22.0	2.176	21.3
III. За социалната функция на държавата, общо	2.290	39.9	3.225	44.6	3.698	45.5	4.699	49.8	5.399	52.9
1. Социално осигуряване и грижи	1.552	27.1	2.344	32.4	2.689	33.1	3.461	36.6	3.622	35.4
2. Здравеопазване	327	5.7	342	4.7	410	5.0	524	5.5	985	9.6
3. Жилищно строителство и др. услуги	25	0.4	116	1.6	109	1.3	134	1.4	193	1.9
4. Почивно дело и културни дейности	62	1.1	104	1.4	143	1.7	154	1.6	143	1.4
5. Образование	324	5.7	319	4.4	348	4.4	426	4.5	456	4.5
IV. Субсидии и други трансфери за всички функции на държавата	2.098	36.6	3.349	46.3	3.638	44.8	4.517	47.8	5.169	50.6

Забележка. Всички абсолютни и относителни числа са закръглени съответно на 1 млн. и 0.1%.
Източник: www.minfin.government.bg, www.nsi.bg.

Въздействието на бюджетната политика...

Нека анализираме отделните разходни пера на непосредственото разпределение на бюджетните разходи за социалноосигурителната и защитната дейност.

Въпреки обичайните за бюджетната ни политика значителни колебания по отделни години, разходите за такива социални услуги на държавата като издръжка на културните дейности, почивно дело, комунално жилищно строителство и др. действително са се увеличили през изследвания период в абсолютно и в относително измерение (вж. табл. 3). Широко известно е обаче, че след драстично рестриктивната държавна политика в предишните години спрямо тези дейности и услуги, свела значението им за обществото до символично, наблюдаваното увеличение също си остава символично. От 1.5% за общата издръжка на същите услуги спрямо brutните бюджетни разходи за всички функции на държавата през 1997 г., те са нараснали едва на 3.3% през 2001 г. Такова увеличение не само не може да доведе до реално *развитие* на тези дейности, то не може осезаемо да промени и символичната им досега значимост като специфични услуги за населението.

За държавната издръжка на образованието, в чийто дял са включени и субсидиите за науката, през всяка година са отделяни по около 5% от общите бюджетни разходи. Това представлява приблизително между 2 и 3% от БВП за периода. Една такава квота не само е драстично по-ниска от аналогичната в развитите страни. През петте години тя дори не е увеличавана и е почти константна. Това означава, че според висшето държавно ръководство развитието на образованието и науката не само не са обект на *активно* внимание в социалната политика. Въпреки че от състоянието им в съвременните условия зависи в най-голяма степен качеството на човешкия капитал, което вече се е превърнало в решаващ фактор на конкурентоспособното икономическо развитие, тези дейности очевидно не са третираны като приоритетни, както е в напредналите конкурентоспособни икономики. Те дори не се приемат като *значими* фактори на *икономическото* развитие.

Освен неколккратно по-ниския бюджетен дял на образованието и науката в сравнение с развитите страни, квотата им през петте години дори не е увеличавана (т. е. тя е почти константна). Същевременно, за да се превърнат тези дейности в наистина решаващ фактор на общественно-икономическото развитие в глобалната конкурентна среда, абсолютните разходи за едно заето в тях лице трябва да са на поне еквивалентно равнище с това на конкурентите.

Следователно, макар и принудително, останалата огромна част от нарасналия *финансов* ангажимент на държавата към социално-

осигурителната дейност през изследвания период всъщност е била насочвана към бюджетите на Социалноосигурителния институт и на Здравната каса. Тези средства обаче не са изразходвани от бюджета за финансиране на обществено значими социални програми на държавата в изпълнение на определена национална доктрина и стратегия за обществено-икономическото развитие. Те в действителност са правителствени *субсидии* за екстремално попълване на ежегодно *увеличаващите се дефицити* в социалноосигурителните каси.

Следователно по-общият и реалистичен извод-оценка се налага от само себе си. И нарастващите дефицити, и компенсиращите ги големи правителствени субсидии отново са *специфичен атестат за: а) недобре обмислени и неперфектно проведени реформи в тази сфера; б) слаба събираемост* на задължителните пенсионни и здравни вноски от страна на работодателите и осигуряваните лица. Така субсидиите се превръщат в част от цената, която обществото плаща за *недостатъчното качество* на държавно-административната дейност.

За *социалната* функция на държавата би могъл да се формулира следният *обобщаващ извод*: През изследвания период тя *не е съдействала* чрез относителния дял и структурирането на бюджетните си разходи за позитивния растеж на БВП - нито *косвено* чрез създаване на евентуално по-висока социална сигурност и стабилност като благоприятна среда на стопанската дейност, нито *пряко* – чрез съответния размер на плащанията от доходите на работодателите и осигуряваните, които държавата задължително фискализира.

2. Дори при бегла оценка структурният дял от 41.4% на бюджетните разходи за *икономическата функция* на държавата през 1997 г. може да се определи като висок, т.е. неефективен (вж. раздел II на табл. 3). Нещо повече, той би трябвало да се квалифицира като такъв, дори ако е използван за държавни инициативи, *развиващи* стопанската дейност. Нека в тази връзка използваме за сравнение аналогичния показател на САЩ, който през същата година е едва 34.6%.¹³ Съпоставянето именно с техния показател е меродавно, тъй като, първо, той е специфично измерение на една доказано високоефективна и конкурентна в глобален мащаб държавно-административна дейност; второ, благодарение главно на тази дейност американската икономика достига по същото време относително най-динамичния си спрямо предходните три и половина десетилетия растеж. Следователно в глобализиращата се конкурентна среда този показател е възможно

¹³ По пресмятания от: The Budget U. S. Government for Fiscal Year 2002, Historical Tables. Executive Office of the President of the U. S, p. 79, Table 4.2.

най-верният практически ориентир и сравнителен критерий за подобен анализ.

Според този критерий структурният дял от 41.4% за икономическата функция на българската държава е не само много по-висок от аналогичния показател на САЩ. Вместо също за високоефективна държавно-административна дейност той, напротив, е изразходен за държавни инициативи и инструменти със съмнително качество и практически слаба ефективност. Макар в рамките на една година да не е напълно коректно да се търси еднозначна зависимост между икономическа политика и икономически растеж, същественото в случая е, че отбелязаният висок дял на разходите е реализиран при отрицателен "растеж" на БВП. Или подобно на всички останали бюджетни показатели през същата година, дялът от 41.4% е специфично "кризисно" измерение на изпадналата във всестранна криза икономика. Ето защо в контекста на взаимовръзката "бюджетна политика-стопанска дейност" той би могъл да се квалифицира като индикация за *неоправдано висока държавна намеса в икономиката и за обратнопропорционална, т.е. съответно ниска ефективност на тази намеса.*

Наистина през следващите четири години анализираният структурен дял проявява тенденция към прогресивно намаление – до 29% през 2001 г. Изменението е в благоприятна за стопанската дейност посока, като през последната година този дял спада значително дори под отбелязаната величина в САЩ. Дали обаче тенденцията би могла да се идентифицира като един от няколкото значими *фактори* или поне от съществените благоприятни *предпоставки* за постигнатия след 1998 г. икономически растеж? По-детайлният анализ на конкретните разходни пера за икономическата функция би трябвало да даде отговор на този въпрос.

От първата до последната година на периода относителният дял на конкретните разходи за такива стопански сектори и дейности като транспорт, съобщения, селско стопанство, енергетика и негоривни материали остава практически малък и недостатъчен спрямо действителните потребности. Сред тях сравнително повече бюджетни средства са отделени за транспорта и съобщенията. Разходната квота за комуникациите дори се е увеличила след 1997 г., въпреки общата тенденция към намаление на цялостната финансова издръжка за икономическа функция на държавата. А особено като се има предвид острата необходимост от изграждане на модерна комуникационна инфраструктура в България, увеличението би трябвало да се оцени като *позитивен* фактор на стопанската дейност.

Известно е обаче, че през изследвания период нито транспортът, нито съобщителната мрежа бяха *съществено* развивани и/или

модернизирани. Изразходените за тях бюджетни средства не са оползотворени например в държавни инициативи и проекти, които биха ги доближили осезаемо до конкурентните стандарти и съответно биха динамизирали икономическите процеси. Както и при другите отбелязани стопански дейности, *повечето* от тези относително скромни средства всъщност бяха предоставяни под формата на *бюджетна субсидия* за покриване загубите на все още неприватизираните в тях държавни фирми.

Известно е също, че субсидиите временно подпомагат финансовото състояние на отделни фирми, но не ги стимулират да развият стопанската си дейност. И тъй като държавата отнема парични средства от всички данъкоплатци, за да ги разпредели безвъзмездно между избрани фирми, такава форма на преразпределение обикновено забавя цялото стопанско развитие. Ето защо предоставяните държавни субсидии не само не могат да се оценят като позитивен фактор на постигнатия след 1998 г. икономически растеж, но обратно, трябва да се квалифицират като негов задържащ фактор. Към същия тип въздействие, макар и с практически незначителен дял, спадат необвързаните с обществени резултати субсидии за организациите с идеална цел.

Най-голям дял от бюджетната издръжка на *цялата* икономическа функция на държавата през периода е насочен към т. нар. “други икономически дейности”, вкл. за покриване щетите от стихийни бедствия (вж. табл. 3). Съизмерен с цялата бюджетна издръжка на икономическата функция, през различните години този дял е между 70 и 80%, което е между 30 и 20% спрямо брутните консолидирани бюджетни разходи. По-конкретно това са разходите за обслужване на лихвите по външните и вътрешните държавни дългове, за издръжка на структурните реформи, за капиталови разходи и за държавен резерв. Сред тях най-голям дял имат лихвените плащания, които са около *половината* от общата сума за всяка година.

От така отбелязаните конкретни разходи потенциал за *позитивно* стопанско въздействие съдържат единствено перата за капиталовите разходи и за финансиране на структурната реформа. През първата година капиталовите инвестиции са близо половин милиард, а през последната - един милиард лева. Средногодишно това представлява около 10% от консолидираните бюджетни разходи. И в абсолютно, и в относително изражение сама по себе си величината не е малка и в съответната степен вероятно е допринесла за икономическия растеж след 1998 г. В действителност обаче нейният реален “принос” не може да бъде осезаем, защото, първо, тя е използвана за материални активи във *всички* обществени сфери, а не само в икономиката; второ, по време на криза оскъдните капиталови средства обикновено се

изразходват за екстремно укрепване, но не и за развитие на най-засегнатите от кризата инфраструктурни или структуро-определящи дейности, които са от значение за цялата икономика; трето, в сравнение с огромните финансови средства, необходими за едно съвременно конкурентоспособно развитие на икономиката, величината е практически нищожна, респ. пренебрежима в оценките за нейното въздействие.

Същевременно, доколкото разходите за структурната реформа могат да дадат положителен ефект обикновено след по-продължителен лаг, в рамките на изследвания период те трябва да се квалифицират само като обременителни бюджетни разходи. Същото се отнася за големия дял на лихвените плащания, които са *пряко негативно въздействащ* върху стопанската дейност разход.

Или, макар и на пръв поглед парадоксален, краткият *обобщаващ извод* за въздействието на *икономическата* функция на държавата през изследвания период се налага от само себе си. Доколкото може да бъде оценявана само през призмата на нейното бюджетно финансиране, тя не само няма значителна "заслуга" за постигнатия през изследвания период стопански растеж. Нещо повече, в границите на влиянието на относителния дял и структурата на бюджетната издръжка за тази функция тя всъщност е играла *задържаща* роля. Изразено в по-ефектна форма, растежът е осъществен не благодарение на, а *въпреки* използваните икономически инструменти от държавата. Следователно, както и при социалната функция, относителният дял и структурата на нейното бюджетно финансиране отново свидетелстват за *нискоефективни държавно-административни инициативи и инструменти по отношение на стопанската дейност*.

3. Относно аналитичната оценка на разходите за *административната* функция на държавата отново ще използваме като критерий аналогичните показатели в САЩ.

Общият бюджетен дял на издръжката за административната функция на българската държава през петте години на изследвания период е съответно 18.6, 21.5, 23.9, 20.0 и 18.1%. Това съвпада почти напълно с относителния дял на същата функция в САЩ, който през по-голямата част от XX век гравитира около една пета от всички федерални разходи.¹⁴ Така в резултат от проведените административни реформи у нас поне в едно направление е направена крачка напред към повишаване ефективността на държавно-административната дейност. Наистина през 1998-1999 г. тогавашните власти са заделяли значително

¹⁴ Балабанов, И. Цит. съч., с. 35, табл. 14.

повече средства от държавния бюджет за финансиране на своята работа в сравнение с предишни години. В най-голяма степен увеличението е направено за общите държавни служби и (както обикновено), на първо място, за висшите държавни органи, от които зависи изготвянето и утвърждаването на Закона за бюджета. След 2000 г. обаче неблагоприятната тенденция е пречупена и стойностите на анализирания показател са понижени до първоначалните си равнища. От една страна, политиката към намаляването им без съмнение е подпомогната от междувременно нарасналия БВП, а от друга – тя със сигурност е израз на стремежа на управляващите да се възползват от потенциала на неоконсервативния принцип за “минималната държава”, стимулиращ в определена степен стопанската дейност.

И все пак освен от величината на бюджетните разходи ефективността на държавните функции и инструменти за развитие на стопанската дейност зависи по-нататък *главно* от *качественото* изпълнение на самите функции. През 90-те години на XX век вниманието към този проблем в развитите страни започва да нараства. Така сравнително високата ефективност например на американската държавно-административна дейност по същото време е постигната посредством *целенасочено и интензивно повишаване на нейното качество върху основата на комплексни, системно-организационни иновации*.¹⁵ Или нейната комплексна ефективност все повече се превръща във функция главно на системно-организационната, т. нар. X-ефективност. Дали обаче същото би могло поне частично да се установи за българската държавно-административна дейност, особено като не се забравя, че *дълбокият смисъл на извършените в нея радикални реформи е да се постигне конкурентно качество и ефективност за работата ѝ в глоболизиращата се среда?*

Разбира се, чрез анализа само на относителното равнище и структурата на бюджетните разходи за определена държавна функция може да се придобие *косвена и частична* представа за нейното действително качество и ефективност по отношение на икономическото развитие. Но освен направените дотук оценки и изводи, по-нататък твърде представителна картина във връзка с това очертават данните от последния ред на табл. 3. Относителният размер на *субсидиите и трансферите* за всички държавни функции през 1997 г. е надминал *една трета* от брутните бюджетни разходи – 36.6%. През следващите години той дори рязко е нараснал - съответно на 46.5, 44.8, 47.8 и 50.6%. Както поотделно, така и общо това са практически *много големи суми*, с които централните органи *пряко и по своя преценка* са разпределяли между

¹⁵ Балабанов, И. Цит. съч., с. 36-37.

себе си, останалите административни органи и субсидираните стопански и социални дейности.

Би било логично да се предположи, че щом субсидийно-трансферната форма на бюджетен разход е предпочетена и се прилага в такъв голям размер въпреки противоположните поуки от богатия световен опит,¹⁶ тя все пак е един доказано ефективен за нашите условия инструмент, чрез който държавната ни административна система може да извършва по-качествено и по-полезно своята работа по осигуряването на необходимата благоприятна административно-законова среда и услуги за общественостопанското развитие. В действителност прилагането на това компрометирано от стопанския опит средство за държавна намеса в икономиката обикновено *понижава*, вместо да повишава *качеството* на административната дейност. Както беше отбелязано, то вече е само една архаична и отречена поради неефективността си форма на *пряко административно* и до голяма степен *безконтролно* разпореждане с бюджетни средства – без предварително открити цели, приоритети и програми за развитието, без законова санкция на парламента и всъщност произволно. Тази специфична форма на държавна интервенция вече няма нищо общо със съвременните, доказали продуктивността си възможности за високо-ефективно оползотворяване на бюджетните разходи върху основата на пазарно-конкурентните механизми и инструменти, които в някои страни напоследък се използват за реализация и на административната функция (например Нова Зеландия). Следователно като специфично средство за намеса субсидиите трябва да бъдат решително намалявани до практически възможния минимум, вместо обратното, безконтролно увеличавани.

Освен това както практически много високият в случая дял на бюджетните субсидии и трансфери, така и резките му ежегодни скокове в противоположни посоки са *отново косвено свидетелство за некачествена, нестабилна, недалновидна и непредвидима държавно-административна дейност*.

Преди накрая да насочим вниманието към този въпрос, нека резюмираме най-важното дотук: отбелязаният след 1998 г. растеж на БВП е резултат преди всичко от постигнатата чрез паричния съвет финансова стабилност. Главният принос на прилаганата бюджетна политика в тази насока се свежда до строгото съблюдаване на основния принцип на борда – *повсеместна финансова дисциплина*. Паралелно с подобен принос обаче, досегашната бюджетна политика не е разкрила и реализирала в удовлетворителна практическа степен възможностите за

¹⁶ През 70-те години на XX век субсидиите като специфичен инструмент за държавна интервенция бяха рязко редуцирани в развитите пазарни икономики.

съвременно конкурентоспособно икономическо развитие, които въпреки финансовите ограничения на борда *потенциално съществуват*. По този начин от само специфично средство за стабилност и развитие паричният съвет всъщност беше превърнат в самоцел, в "свещена крава" и тотем, около който кръжеше и продължава да кръжи цялото "перспективно" мислене и действия на висшето държавно ръководство. Така бюджетната и цялата стопанска политика на държавата бяха сведени до *пасивно обслужващ* борда аксесоар вместо в корпоративно-взаимодействащ с него *активен фактор* на икономическото развитие. Следователно, ако те се запазят в същия си принципен вид, очакванията за по-нататъшен растеж на БВП не само *не могат да надхвърлят досегашните му постижения*, тъй като са реализирани благодарение единствено на неголемия вътрешен потенциал, съществуващ въпреки парично-кредитните ограничения. В качествено новите световни реалности *подобна политика никога не би могла да доведе до пълноценно конкурентоспособно развитие на българската икономика*.

Основната причина за неудовлетворителното качество на държавно-административната дейност в България

Ако се обобщят многобройните оценки на международните и вътрешните делови кръгове за сравнително слабия инвеститорски интерес към българската икономика, те могат да се вместят само в един израз: *недостатъчно привлекателна бизнес-среда*. Всъщност тя е само крайният практически резултат от *качеството на комплексната работа* на държавно-административните органи относно стопанската дейност, сравнено с аналогичното в конкурентните страни. Или състоянието на бизнес-средата е меродавен атестат за *качеството и ефективността* на цялостната стопанска политика на държавните органи.

Причините за незадоволителното качество и ефективност на работата на държавно-административната система в дадена страна са обикновено от разнородно естество и нелеки за решаване като проблеми. Натрупаният опит от много страни показва, че най-дълбоките и трудно преодолимите от тях са исторически наследените под формата на устойчиви обществени нагласи и традиционни ценности, политическа култура и административни стереотипи. И все пак, макар и трудно, повишаването на държавно-административната ефективност и на сравнителната привлекателност на бизнес-средата неотстъпно минава през успешното преодоляване на всяка от по-съществените бариери и причини, като задължително се започне с *основните и определящите* спрямо останалите. Но това, разбира се, би било възможно само ако за целта предварително са налице съответната

политическа воля, усилия и организационни умения от страна на управляващия елит.

От самото начало на прехода в България *и досега* неудовлетворителното качество и ефективност на държавно-административната дейност по отношение на стопанското развитие произтича *от една основна причина*. Тя е толкова дълбока, съществена и значима, че на повърхността на стопанския живот се проявява в множество специфични проблеми, с които *предимно по ведомствен път, разнопосочно и некоординирано* се опитват да се справят оторизираните държавни органи. Но без пълноценното осъзнаване и идентифициране, без необходимата воля за решително преодоляване *главно на тази причина* от управляващия политически елит, нито държавно-административната система би могла някога да заработи с необходимото за конкуренцията качество и ефективност, нито съответно бизнес-средата ще придобие конкурентоспособна привлекателност, превръщайки се в пълноценен сегмент на европейското и глобалното икономическо пространство.

Основната причина се корени *в дълбоко погрешният подход и начин за осъществяване на радикалните реформи досега*, в частност за цялостното демократично и качествено преустройство на държавно-административната система. По-конкретно тя се съдържа в начина, по който *и до днес* продължават да се проектират и осъществяват дълбоките промени в нейните институционални основи, устройствено-процесуални закони, системна структура, вътрешно-функционална съгласуваност и взаимодействия, механизми за последващ контрол, специфични цели и задачи по отношение на обществено-икономическото развитие. Ето защо, за да стане бизнес-средата във външноконкурентен план благоприятна за икономическия напредък, не е достатъчно вниманието на отговорните за нейното подобряване органи да се насочи, както досега, към отстраняване предимно на *най-очевидните и непосредствени* недостатъци, посочвани многократно от деловите среди. Най-често изтъкваните от тях са: нестабилни, противоречиви и непредвидими законови правила на стопанската дейност, административни пречки и субективистичен чиновнически произвол, широка корупция, преголям брой (360) лицензионно-разрешителни режими, мудно, необективно и неефикасно съдебно производство, все още висока (особено за дребния бизнес) данъчно-осигурителна тежест, голям дял на сивата (извънконкурентна) икономика и т.н.

Тъй като отбелязаните недостатъци са само *следствие* от сравнително некачествената държавно-административна дейност в цялост, те не могат да бъдат намалени до възможния минимум, без да се преодолее общата им базова причина. Следователно по-вярната и

продуктивна в приложна насока *диагноза*, която всъщност би трябвало да се постави на относително проблемната бизнес-среда у нас като първа стъпка към решителното ѝ подобряване, би следвало да е: *некачествена и неефективно работеща (според глобализиращите се конкурентни стандарти) държавно-административна система*. Или, ако следваме същия тип терминология, диагнозата е: *болна (все още) държава*. Макар и радикално преобразувана съобразно с проверените в света демократични принципи и модели, засега тя функционира върху тяхна основа повече външно-имитационно, отколкото по същество, с удовлетворителна обществена ефективност.

В най-кратък и опростен вид отбелязаната базова причина би могла да се определи като *преобладаващо тясноведомствен и чиновнически* подход към проектирането, програмирането и осъществяването на цялостната държавно-административна дейност както по отношение на реформите, така и по непосредственото регулиране на общественоеикономическите процеси. При този подход радикалните реформи и политика във всяка конкретна област на обществения живот досега бяха извършвани стратегически късогледо, предимно автономно, фрагментарно, сепаративно. Разчиташе се главно на *импровизаторските* умения на кадрите в чиновническо-бюрократичните органи, без необходимото инкорпориране на възможните усилия, знания и иновационен потенциал на националния научен фронт за развитието на страната, “отдолу-нагоре” по административната пирамида и “събирателно”, акомплексно и извън органично-функционалната взаимобвързаност на всяка от реформираните области с останалите *като единно променяща се в динамичната външна среда макросистема*. Те по-нататък се осъществяваха най-вече под натиска на *текущите конюнктурни* проблеми, нерядко за решаването само на отделни, преходни проблемни казуси, както и за т. нар. “поръчково” обслужване на влиятелни частно-групови интереси.

Що се отнася до официалното *отчитане* пред широката общественост на получените *резултати* от вече извършената държавно-административна дейност по отношение на развитието, това обикновено се правеше извън задължителната равностметка за степента на достигане на историко-стратегическите цели на пазарно-демократичния преход. Най-често публичният отчет се базираше върху доморасли национални и тясноведомствени критерии, които бяха най-удобните не само за вътрешноорганизационната административна работа. Ползването на тези критерии обслужваше още и спекулативно-популистките цели на управляващата политическа върхушка. Именно продължаващата и днес публична злоупотреба с тях дава възможност на управляващата

политическа сила да заяви, че “нова и по-радикална икономическа и социална политика нито е нужна, нито е възможна”.¹⁷

Всъщност използването на специфично националните и ведомствените критерии представя пред обществеността само бавния напредък, с който страната вече започна да се оттласква от дълбокото кризисно дъно, до което тя беше доведена не и без помощта на държавно-административната дейност. Тези критерии обаче не позволяват на обществото да следи има ли реален напредък в евентуалното скъсяване на голямата дистанция на националното ни стопанско развитие спрямо напълно конкурентоспособните икономики.

Върху основата на досегашния порочен подход обаче продължава да се извършва цялата държавно-административна дейност и днес. Подготовката и провеждането на по-нататъшните реформи в обществено-държавното ни устройство и на държавната политика към обществено-икономическото развитие отново се правят без необходимите комплексни знания, критерии и реалистични прогнози за перспективното развитие на страната в динамично променящия се свят, за потенциалните възможности на държавната намеса и инструменти спрямо това развитие, особено в дългосрочна перспектива. Тази дейност все още не се базира върху необходимите широко-обхватни изследвания, обобщаване и теоретико-приложно осмисляне на натрупания богат световен и национален опит. По-конкретно държавно-административната дейност се осъществява, без да са добре проучени и критично използвани доказано ефективните принципни правила и инструменти на водещите чуждестранни практики на държавното въздействие върху пазарно-демократичното развитие. Тя се провежда също и без предварително да е разкрит, програмиран и поетапно реализиран възможно най-добрият в дългосрочна перспектива *модел* на обществено-държавното ни устройство и развитие в качествено новата външна среда. Или както нееднократно е изтъквано в предишни наши публикации, държавата продължава да прави социално-икономическата си политика с *недостатъчна далновидност и комплексност*.

Изобилни примери за продължаващия и днес принципно погрешен подход към реформирането на държавно-административната система и към цялата ѝ перманентна политика спрямо развитието могат да се представят от всяка конкретна област на обществено-икономическия живот. Тук е достатъчно да се посочи само един от най-актуалните и възловите на сегашния етап примери – острата потребност от нови

¹⁷ Мерки за оживление на икономиката през 2002 година. Програмен документ на Министерството на икономиката, с. 14.

съществени промени (и по-точно от “поправителни” реформи) *на правната (и в т. ч. съдебната) система*. Както още от началото на прехода, целта на новите промени е да се достигнат утвърдените демократични образци и стандарти за специфичната роля на правосъдието в съвременното обществено-икономическо развитие.

И при новите промени обаче *целта не би могла да бъде задоволително постигната*, тъй като:

- Предстоящите реформи в съдебната система се обсъждат и проектират както досега – предимно като изолирано работеща сфера, без задължителното решаване преди това на много по-широкия фундаментален проблем за нейното функционално място в цялостния *модел* на общественото ни устройство и развитие в съвременните глобални условия. По този начин новите промени са лишени от възможността да бъдат логическия завършек и специфичния хармоничен елемент на една предварително изяснена, добре проектирана и ефективно работеща в дългосрочна перспектива *държавно-административна система*. Едва след удовлетворяването на това задължително условие съдебната и цялата държавно-административна система биха се превърнали в базовата институционална рамка на един надежден и устойчив в перспектива *модел* на общественото ни устройство и развитие, който да е в основата на просперитета и благоденствието на българското общество в качествено новия свят. Но освен отбелязаното условие, свидетелство за *продължаващия и днес* порочен подход в осъществяването на държавно-административната дейност е съдържанието на дискусиите, които отговорните политици водят в медийното пространство във връзка с новите промени в съдебната система. Отново в центъра са не самите промени като неразривна част от проблема за модела на общественое-икономическото развитие на страната в новите условия, а предимно *как* технологически да се извършат тези промени – чрез “поправки” на съществуващата конституция или чрез нова конституция от поредно Велико народно събрание. Или съдържанието и аргументите на обсъждането отново доказват липса на един вече осъзнат стремеж в политическата класа за разкриване на най-добрия в перспектива модел на общественое-икономическото ни развитие съобразно с изискванията на качествено новите реалности;

- Що се отнася до самите промени, вниманието на политическата класа е насочено само към осъществяване на исканите *отвън* и по-конкретно на тези, които произтичат от интеграционния процес в НАТО и ЕС. Но макар и косвено, подобно обстоятелство означава, че според управляващата класа вече няма да има *съществени* проблеми пред държавно-административната дейност и пред конкурентоспособното развитие на българската икономика *след* формалното интегриране на

страната в тези алианси. Иначе не би могло да се обясни защо стратегическото реформаторско мислене и действия на политическия фактор у нас всъщност се разпростира единствено до превърналата се в почти сакрална 2007 година. Това означава робуване на лековерната илюзия, че след акта на присъединяването общоевропейските институции и политика изцяло ще решават основните проблеми пред националното ни развитие.

В действителност, за да има шанс страната да се развива успешно след интегрирането си в ЕС, както и за да се постигнат крайните исторически цели на демократично-пазарния преход посредством новите съществени реформи в съдебната и в цялата общественно-икономическа система, е необходимо промените да бъдат идентифицирани и формулирани върху основата на предварителното, обстойно и перманентно изясняване във времето на:

- определящите качествено-структурни характеристики и тенденции на глобалното общественно-икономическо развитие, които са динамичният контекст на всяко национално развитие;

- потенциално възможните алтернативи и най-добрата от тях траектория на националното ни общественно-икономическо развитие в този контекст;

- адекватния модел на общественно-държавно (конституционно) устройство и развитие на България в подобен контекст като устойчив алгоритъм за реализирането в обозрим хоризонт на подобна траектория;

- мястото и ролята на държавата (в частност на основните ѝ власти) спрямо общественно-икономическото ни развитие – демократично разделение, взаимно балансирани функции в държавно-административната система, механизми за взаимодействия и последващ контрол;

- функционално-структурния статут и взаимоотношения на правната (в т. ч. съдебната) система спрямо другите две власти в държавно-административния апарат като основен елемент на общия пазарно-демократичен модел;

- плавния еволюционен преход от съществуващата правна система към дългосрочното програмиране и поетапно реализиране във времето на необходимите съществени промени в нея с оглед адекватното ѝ реформиране съобразно с новите предизвикателства.

Едва при подобен подход дейността на реформираната съдебна и на цялата държавно-административна система би могла да се превърне от задържащ в специфично синергичен фактор на общественно-икономическото ни развитие при всеки следващ етап и в дългосрочна перспектива. Няма съмнение, че посочените проблеми, свързани с подобен подход, са от най-комплексните и трудните за общество-

знанието в цял свят. Но точно поради това е недопустимо за евентуалното им решаване да се разчита, както досега, главно на неизчерпаемия импровизаторски талант и действия на чиновническо-бюрокрастичния апарат в държавата.

Следователно единствената алтернатива в продуктивна насока е да се направи решителен поврат в досегашния начин за осъществяване на държавно-административната дейност върху основата на достатъчно перспективен и комплексен подход. Именно той трябва да осигури необходимото *преустройство и развитие на държавно-административната система съобразно с външните повели и предизвикателства*. Неговото практическо реализиране обаче е по силите единствено на една *целесъобразно изградена и достатъчно комплексна научно-иновационна инфраструктура на държавата*. Най-общо нейната основна задача е перманентно да генерира, консултира и технологически да подготвя плодотворната база за избор на най-добрите политически решения за общественно-икономическото развитие на България. По-конкретно тя трябва да е изградена така, че:

- да е тематично профилирана и бюджетно финансирана върху програмно-целеви проектен принцип с оглед пълноценното научно-иновативно обслужване на целия спектър от основни прерогативи и функции на държавата относно общественно-икономическото развитие;

- да осигурява необходимата итеративно-диалогова взаимовръзка между резултатите от работата на тази инфраструктура и административно-политическите щабове за вземане върху тяхна основа на най-добрите в перспектива държавни решения относно общественно-икономическото развитие в динамично променящия се свят.

20.III.2003 г.