

- ДЕРЕГУЛИРАНЕ И ПРИВАТИЗАЦИЯ НА КОМУНАЛНИТЕ УСЛУГИ
- КРИТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ТЕЗАТА ЗА ДЪЛГИТЕ ВЪЛНИ
- ЕВРОИЗАЦИЯТА НА БЪЛГАРИЯ: ПЛЮСОВЕ И МИНУСИ
- РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС И БЪЛГАРИЯ
- МОДЕЛИРАНЕ НА ИНВЕСТИЦИОННАТА ДЕЙНОСТ НА ФИРМИ
- ИНОВАЦИОННАТА АКТИВНОСТ НА ПРЕДПРИЯТИЯТА

ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА

Изхождайки от значението на образованието като съществено условие за прогреса на човешкото общество и от взаимозависимостта между качеството на човешките ресурси и икономическото развитие, закономерно възниква въпросът каква би трябвало да бъде ролята на държавната политика в тази област.

Целта на изследването е да се анализират и характеризират основните тенденции в развитието на образователната политика, степента и формите на въздействие на държавата върху системата на образование. На базата на направените теоретични обобщения и резултатите от сравнителния анализ и въз основа на оценките и изводите за състоянието и промените в тази област в България през последното десетилетие са очертани основни насоки за развитие на образователната политика с оглед нейното усъвършенстване и синхронизиране с глобалните процеси и тенденции.

"Всеки човек има право на образование. Образованието трябва да бъде безплатно, поне що се отнася до началното и основното ... висшето образование трябва да бъде еднакво достъпно за всички на основата на техните способности." - из Всеобща декларация на ООН за правата на човека, чл.26.

Образованието е един от най-мощните фактори на икономическото развитие и растеж. Ето защо в икономическата литература е подчертан приносът на промените в познанието за ефективността на производството и ускоряването на растежа.² Образованието е ключът за повишаване качеството на работната сила на всяка държава, на нейната производителност и адаптивност към динамично изменящите се реалности и условия. Същевременно грамотността и средното равнище на образование са тясно свързани с жизнения стандарт на населението. Нарастването на доходите като резултат от повишаването на образователното ниво предполага по-високи фискални постъпления, по-висок жизнен стандарт, по-голямо потребление, което от своя страна обуславя развитието на производството, т.е. икономическо развитие на обществото.

¹ Ирена Зарева е научен сътрудник в Икономически институт на БАН, секция "Макроикономика", тел.: 9875 879, факс: 9882 108, e-mail: i.zareva@iki.bas.bg.

² Вж. например Dornbusch, R. and S. Fischer. Macroeconomics, Fifth edition. 1990, p. 11.

На по-ранните етапи на развитие за постигането на по-голям растеж е било необходимо натрупване на повече физически капитал. Наличието на образована работна сила е било желателно, но не съществено условие. Значителна промяна настъпва с развитието на съвременната сложна и комплексна индустрия и особено на науката и нейното практическо приложение. Модерната икономическа дейност изисква високообразовани, обучени и квалифицирани кадри. Инвестирането в хората вече е не по-малко важно, отколкото във физическия капитал. Още повече, че усъвършенстването на капитала, т.е. техническият и технологичният напредък, сега почти изцяло зависи от инвестициите в образованието, обучението и полето за научна изява на отделните индивиди. Тези инвестиции стават все по-съществени с напредъка на науката и технологията, поради което би трябвало да останат предимно обществена функция, а не да се разглеждат просто като потребителски разход, както на по-ранните стадии на развитие на обществото.³

Големите предизвикателства, които стоят пред българската икономика с оглед постигането на стабилен икономически растеж и приобщаването ѝ към европейските структури, изискват задълбочено осмисляне на значението и развитието на човешките ресурси, на усъвършенстването на системата на образование, на ролята на държавната политика (функциите и начините на въздействие) в областта на формирането и ефективното използване на тези ресурси.

1. Постановка на проблема

Изхождайки от значението на образованието за развитието на обществото, от взаимозависимостта между качеството на човешките ресурси и икономическото развитие, закономерно възниква въпросът каква би трябвало да бъде ролята на държавата в това отношение.

В икономическата теория този проблем е твърде дискуссионен. В най-общ план единомислие има относно тезата, че държавата трябва да изпълнява своята роля чрез поддържане на стабилна законова и макроикономическа рамка, в която да се осъществяват различните икономически дейности. Тя трябва да провежда политики, насочени към създаването на условия и предпоставки за ускоряване на икономическия растеж: повишаване качеството на работната сила, стимулиране капиталовото натрупване, повишаване технологичното ниво и ефективността на използване на ресурсите и т.н. Образованието има твърде съществено значение и висока възвръщаемост и за отделния индивид и за обществото като цяло. Образователните дейности са базата за разширяване границите на познанието, за интелектуалното, културното, социалното и технологичното развитие на цивилизацията. Оттук и основният дискуссионен въпрос не е в това дали да има държавна намеса в сферата на образованието, а в каква степен и по какъв начин да се реализира тя.

В исторически план нарастването на значението на образованието и на ролята на държавата в тази сфера е обобщено от един от класиците на икономическата теория Адам Смит. В произведението си "Богатството на

³ Вж. Galbraith, J. The Affluent Society, Fourth edition. 1985, p. 199.

народите"⁴ той отделя съществено внимание на този проблем и обобщава настъпващите промени: в най-ранния период на гръцката и римската република по-богатите граждани са придобивали знания с помощта на домашен учител, а по-бедните - в школите на учители, за които преподаването се е превърнало в занятие. С прогреса на културата състоятелните хора започнали да изпращат за обучение децата си в школите на философи и ритори, които школи не били издържани от държавата, а "само дълго време търпени от нея". Състоянието на обществото обаче е такова, че правителството трябва да полага грижи, "за да предотврати почти пълната поквара и упадък на голямата маса на народа". Образованието на основната част от населението в едно цивилизовано общество изисква по-голямо внимание от страна на държавата, отколкото образованието на заможните, които имат времето и възможностите да го получават.

Въпреки че първоначално публичните училища и университетите в Европа са били предназначени за подготовка за дадена професия и за определени хора, те постепенно поемат образованието на почти всички. Макар че обикновените хора нямат възможност да получат такова добро образование както състоятелните, все пак най-важните предмети могат да бъдат усвоени. Държавата би могла да улесни това обучение, като създаде във всеки окръг училище, да го поощри и да задължи почти цялата маса на народа да усвои най-важните предмети. "Дори държавата да няма никаква изгода от обучението на долните класи на народа, все пак би заслужавало да се грижи те да не останат съвсем необразовани. Но държавата има значителна изгода от тяхното обучение".⁵

В процеса на развитие на образованието както в Европа, така и в Америка училищата първоначално са били частни и посещаването им е било доброволно. Постепенно държавата започва да играе все по-голяма роля, първоначално чрез осъществяване на финансова поддръжка, а впоследствие чрез създаване и администриране на държавни учебни институции. В началото на XIX в. първо в Прусия, след това във Франция, САЩ и към края на века във Великобритания се установява доминираща държавна система на образование, при която обучението е безплатно, а основното образование е задължително. След нейното създаване основната част от децата започват да посещават държавните училища и сравнително ограничен брой – частните.

Една от значителните насоки на развитие на обществото през XIX в. е постепенното възприемане на възгледа, че образованието трябва да бъде отговорност на държавата. Образованието винаги е било главен елемент на т. нар. "американска мечта". В средата на XIX в. в САЩ се създава обществена система на безплатно образование. Значителна роля в това отношение изиграва Хорас Ман, наречен "бащата на американското обществено образование".⁶ Неговите основни тези са, че: образоването е от толкова голямо значение, че правителството трябва да има задължението да осигури обучение за всяко дете; училищата трябва да бъдат светски и да обхващат децата от всички религиозни, социални и етнически групи;

⁴ Вж. Смит, А. Богатството на Народите. С., 1983, с.150-162.

⁵ Пак там.

⁶ Вж. Milton & Rose Friedman. Free to Choose, New York, 1981, p.143.

универсалното безплатно обучение ще даде възможност на децата да преодолеят затрудненията, породени от бедността на техните родители.⁷ Пак по неговите думи образованието представлява изгодна обществена инвестиция и нарастващо производство.

До началото на XX в. държавният контрол се осъществява предимно чрез местните органи на самоуправление и местните училищни съвети. В началото на века и особено през 30-те години под въздействието на големите различия в етническата и социалната структура в отделните училищни райони възниква реформаторско движение за окрупняване и централизация, особено в големите градове. След Голямата депресия тенденцията към консолидиране и прехвърляне на пълномощията от местните органи на самоуправление към по-големи единици – големи градове, окръзи, щати и най-накрая към федералното правителство, бързо се засилва.

Със създаването на държавна система на образование се приемат и законите за задължителното образование, които същевременно позволяват на държавата да контролира стандартите в частните училища. Тяхното приемане се базира на постановката, че "е невъзможно да има устойчиво демократично общество без едно минимално ниво на грамотност и познание на основната част от населението".⁸ Съществуването на такива закони обаче само по себе си не е достатъчно условие да гарантира постигането на определена степен на грамотност и познание. И тук на дневен ред се поставя въпросът за качеството, равенството и достъпа до образователната система.

Проблемите за качеството и равенството стоят както пред основното и средното образование, така и пред висшето, където са в известна степен по-различни поради факта, че то не е задължително. Възможността за свободен избор в областта на висшето образование съществено променя степента и начина на въздействие на държавата в тази сфера. Във всяка една страна, разбира се, държавното участие в сферата на висшето образование е различно поради специфичните исторически, национални, културни, социални, икономически и др. особености. Навсякъде обаче са в сила две основни предпоставки за наличието и необходимостта от държавно финансиране на висшето образование – социалната му ползност и необходимостта от осигуряване на равни образователни възможности и достъп.

Социалната ползност на образованието се изразява в следното: наличието на повече високообразовани и добре обучени хора – инвестициите, осигуряващи достигането на по-висока степен на образование и обучение, са от голямо значение за икономическия растеж, за повишаване производителността, ефективността на използване на ресурсите и нарастване на БВП; постигането на общ напредък на познанието, на науката, техниката и технологиите; по-ефективното опазване и развитие на културното наследство и т.н. Осигуряването на равни образователни възможности засяга най-вече тези групи от населението, имащи потенциално по-големи ограничения за достъп до висшето образование, като ниски доходи, пол, етническа принадлежност.

⁷ Пак там.

⁸ Пак там, с. 152.

Друга съществена предпоставка за държавна намеса в сферата на образованието са несъвършенствата на пазара (market failure), когато пазарните решения са неадекватни и неефективни. Това са случаите, в които от сбора от решенията на отделните индивиди не може да се получи нужният и желан социален резултат. Съществува разминаване между индивидуалните и обществените разходи и ползи.⁹

Що се отнася до въпроса доколко тези предпоставки са и достатъчни условия за държавно финансиране, в икономическата литература има различни мнения, а в икономическата практика – различни разрешения на проблема за вида и степента на държавна намеса в областта на образованието и по-специално на висшето образование и в неговото финансиране, както и за осигуряването на алтернативни източници на финансиране. Двете противоположни становища в полемиката относно това кой трябва да финансира висшето образование са: а) образователните услуги трябва да бъдат поставени над пазарните сили и да бъдат "безплатни" (т.е. пълно или частично поемане на таксите по образованието от страна на държавата); б) всеки учащ се (и семейството му) трябва да поеме пълния размер на разходите по обучението си.¹⁰

В най-общ план в подкрепа на тезата за безплатно висше образование са: а) социалните ползи от висшето образование; б) необходимостта от подкрепа на определени неравнопоставени групи и слоеве от населението с оглед осигуряването на равен достъп до образованието; в) несъвършенствата на пазара. Основните аргументи против са: а) разходите за образователните услуги се прехвърлят от студентите, които ги ползват, към данъкоплатците, основната част от които не ги ползват; б) доколко значителни са обществените ползи от образованието, които все още не са измерени в количествено отношение, и ако те съществуват, не следва ли висшето образование, осигурявано в частните университети, да бъде субсидирано в същата степен, както в държавните; в) по една или друга причина по-голямата част от студентите са от семейства от средната и висшата класа, следователно прехвърлянето на разходите за образование от данъкоплатците е основно към тези семейства, а не към бедните.

Кои от аргументите са правилни зависи от това доколко съществени са обществените ползи и доколко ефективно се използва висшето образование. Същевременно съществуват и редица други фактори, които трябва да бъдат взети предвид:

- Статусът (фазата) на икономическо развитие. Икономическата теория и практика показват, че в периоди на криза и рецесия, с оглед тяхното преодоляване, нарастването темповете на растеж на БВП, създаването на нови работни места и ограничаването на високата безработица, особено дългосрочната, държавните политики се насочват както към увеличаване на преките държавни инвестиции, данъчни облекчения за малкия и средния бизнес с цел стимулиране на нови инвестиции, така и към нарастване на държавните разходи за образование и обучение;¹¹

⁹ Вж. Donaldson, P., J. Farquhar. Understanding the British Economy, London, 1988, p. 179.

¹⁰ Вж. Sharp, A., Ch. Register, R. Leftwich. Economics of Social Issues, Seventh Edition. 1994, p. 88.

¹¹ Пак там.

- Жизненото равнище на населението. Една от съществените причини, пораждащи и съпътстващи бедността на определени слоеве от населението (която същевременно е и последица от нея) е ниското равнище на образование и обучение, което е предпоставка за слаба производителност и съответно за ниско заплащане. По думите на Голбрайт една страна е бедна поради липсата на обучени, образовани или опитни технически и административни кадри. "Образованата работна сила е оскъдна в една страна, която не е могла поради своята бедност да развие образователната си система ... Ако отсъствието на обучени и опитни хора е причина за бедността, то то със същата сигурност е и резултат".¹² С цел повишаване производителността и създаването на по-големи възможности за намиране на работа държавната политика се насочва към субсидиране на образованието и обучението на бедните и техните деца.
- Дискриминацията спрямо отделни групи от населението, в т.ч. в развитието на човешкия капитал. Инвестициите в човешкия капитал (разходите за образование, обучение и здравеопазване) осигуряват повишаването на производителността и доходите, но някои групи от населението нямат възможност и не инвестират достатъчно (или никак) в тази област, като същевременно доста често и обществените разходи са неравномерно разпределени. Преодоляването на дискриминационните явления и процеси в областта на инвестициите в човешкия капитал спомагат за преодоляване на дискриминацията в областта на заетостта, заплащането и т.н.

Икономическата практика показва, че няма "чиста" пазарна икономика, защото "във всяко съвременно общество държавата - като представител на интересите на обществото - играе важна роля".¹³ Тя нараства и придобива особена актуалност в периоди на криза и на преход. В световен мащаб съвременните условия се характеризират с глобални тенденции на преход. С оглед същественото значение на образованието за приспособяване към непрекъснато изменящите се потребности и за повишаване конкурентоспособността на стопанствата функциите на държавата в образователната сфера навсякъде са значителни.

Това активизиране може да бъде илюстрирано с данните за изменението на държавните разходи за образование в процент от БВП. Те показват, че както в периода на нефтената криза в началото на 70-те години, така и в периода на преход в началото на 90-те години относителният дял на държавните разходи за образование спрямо БВП нараства (вж. табл. 1).

През последните години паралелно с бързата глобализация и широкото разпространение на нови технологии, информация и комуникации, все по-голямо значение се придава на развитието на човешкия капитал като на основен двигател на икономическото развитие, като различията в жизнения стандарт между отделните държави се обясняват с различията в

¹² Вж. Galbraith, J. The Nature of Mass Poverty, 1979, p. 10.

¹³ Вж. Исаксен, А., К. Хамилтън, Т. Гилфасон. Как да разбираме пазарната икономика, С., 1994, с. 16.

образователното равнище и качеството на работната сила. Икономиките, които не успяват да осигурят адекватно предлагане на добре обучени и образовани кадри, могат да се окажат в положение, в което стопанството се приспособява към ниска степен на квалификация и се достига до равновесие при ниско квалификационно равнище.¹⁴ Много от държавите в преход и от развиващите се страни, намирайки се в условията на все по-голяма международна конкуренция и по-силно въздействие на пазарните сили, се нуждаят от повишаване на ефективността и конкурентоспособността си. Индустриалното реструктуриране трябва да се осъществява и поддържа от адекватно професионално обучение на хората. На съвременния етап на развитие на човешкото общество – етап на хармонизиране на глобализацията и разпространението на технологиите, непрекъснато се появяват нови възможности, които дадена страна може да използва, ако има адекватно образована и обучена работна сила.

Таблица 1

Държавни разходи за образование (в % от БВП)

	1987г.	1990г.	1993г.	1995г.
Дания	6.9	7.3	7.8	7.4
Германия	4.4	4.1	4.4	4.4
Испания	4.0	4.1	5.0	4.8
Франция	5.4	5.4	6.0	-
Ирландия	5.8	4.8	5.3	5.0
Италия	5.2	5.4	5.2	4.6
Португалия	5.1	5.7	6.9	6.4*
Великобритания	4.9	4.9	5.4	5.4

* Данни за 1994г.

Източник: Eurostat Yearbook, edition 1998/99, p. 262 (извадка).

Следователно можем да обобщим, че в икономическата литература се отделя съществено внимание на мястото и значението на образованието като един от основните фактори на икономическото развитие. По-значителни дискуссионни моменти в нея са тези относно ролята на държавата за развитието на образователната система, и по-специално за степента и начините на нейната намеса, особено във висшето образование. Историческите процеси показват, че ролята на държавата е съществена, в повечето случаи решаваща и същевременно нарастваща, а формите ѝ на участие се различават в зависимост от конкретните специфики на всяка страна.

2. Обща характеристика и особености на образователните системи в някои страни с пазарна икономика. Роля на обществените власти за развитие на образованието

Националните образователни системи са се формирали в резултат от комплексното историческо развитие под въздействието на определени икономически, политически, културни и социални сили. Те се различават по своите структури, тъй като сходните промени в икономическата среда в

¹⁴ Вж. World Employment Report 1998-1999. Geneva, International Labour Office, 1998, p. 68.

различните страни невинаги водят до едни и същи промени в системите на образование и обучение. Същевременно различията в тях са източник на заимстване на идеи за по-нататъшно развитие и усъвършенстване, но в съответствие с конкретните условия и особености на всяка страна.

Образователната система в САЩ

Образованието в САЩ се контролира от щатските или общинските власти или от частни организации. Федералното правителство не упражнява контрол върху администрирането, курсовете за обучение, образователните планове и програми. Образователните стандарти, програми, източници на финансиране са различни не само в отделните щати, но и в отделните региони на един и същи щат. Според Конституцията на САЩ основните пълномощия и отговорности за състоянието на образованието в страната са предоставени на отделните щати (съответно на Министерството на образованието на щата). Същевременно по традиция тук съществува висока степен на контрол от страна на местните власти и обществеността върху дейността на училищата. Основните решения за дейностите и процесите в основното и средното образование се вземат на местно равнище – от обществените организации, родители, учители и училищни съвети.

През 80-те и 90-те години в САЩ се приемат редица държавни програми, целящи усъвършенстване на всички образователни институции, като същевременно значително нарастват и разходите в тази област. През 1994г. Конгресът на САЩ приема закони, насочени към усъвършенстване на образователната система и подобряване координацията на усилията на федералните и щатските власти в тази сфера. Единият от тях - "Целите на 2000г. – образование за Америка" – е ориентиран преди всичко към поддръжка на щатските и местните органи на властта и в частност предвижда отпускане на субсидии за разработка на образователни стандарти и за развитие на образователната инфраструктура.

И в страната с една от най-либералните пазарни икономики държавата играе съществена роля в областта на образованието. Основната част от всички училища са обществени, финансирани от държавата или местните власти и са безплатни. Почти 90% от учениците в средното образование се обучават в държавни училища. Важна особеност на американската система на образование е преобладаващата роля на държавата в неговото финансиране. Като цяло 80% от всички учебни институции в САЩ (от предучилищните до ВУЗ) се финансират от държавни източници (федерален, щатски и местни бюджети). Тези разходи представляват близо 80% от всички разходи за образование в Америка и около 20% се осигуряват от частни капитали (корпорации, частни фондове и отделни лица).

Преобладаващата част от ВУЗ в страната са частни. През втората половина на 90-те години от общо 3681 ВУЗ, 1594 са държавни и 2087 частни. В щатските университети жителите на щата получават образованието си или безплатно, или срещу ниски такси. Всеки университет отпуска определен брой стипендии.

Съществен проблем за висшето образование в САЩ е този за неговата достъпност поради високите цени. За периода 1985-1997г. например средногодишните разходи за обучението на един студент в частен

университет са нараснали над два пъти.¹⁵ За 1980-1994г. разходите за обучение в държавните ВУЗ са се увеличили със 70-85%, докато размерът на максималната стипендия за студенти от социално слаби семейства е намалял с 25% в реално изражение.

Държавата активно съдейства за по-нататъшното развитие на висшето образование в страната. Тя ежегодно отпуска средства за финансиране на университетите, макар и основно на тези, в които широко е застъпена изследователската дейност, независимо дали са частни, или държавни. Поставена е амбициозната задача в началото на XXI в. висшето образование в САЩ да стане толкова достъпно, колкото и средното, като същевременно се повиши средното образователно равнище. За тази цел през 90-те години са приети редица законодателни актове и държавни програми, въведени са различни данъчни облекчения и освобождаване от данъци по време на обучението в колеж и университет, разширен е кръгът на получаващите стипендии за обучение във ВУЗ и т.н.

Предприетите през последните години мерки (в т.ч. и законите за "инвестициите в работната сила", за "данъчни облекчения при ползването на кредит с образователна цел", който засяга както възрастните, така и учащите се, и редица други) свидетелстват за стремежа на американската държава да засили ролята и влиянието на образованието върху икономическото развитие на страната, за осъзнаването на приоритетното му значение за общественото развитие въобще. В икономическия доклад на американския президент пред Конгреса през 1999г. се казва, че именно образованието е ключът към бъдещото развитие на нацията.

Образователната система в Германия

Образователната система в Германия е под контрола на държавата, като отговорностите се разпределят между федералното правителство и основно местните органи на самоуправление, а администрирането се осъществява предимно от местните власти. Държавните училища са безплатни, а частните получават финансова помощ от местните органи на самоуправление.

ВУЗ в Германия са главно държавни и много малко от тях са частни, предимно собственост на църквата. Те са автономни и самоуправляващи се. Обучението в държавните ВУЗ е безплатно. ВУЗ се поддържат от отделните федерални области. Федералното правителство участва във финансирането на инфраструктурата и изследователската дейност. Въз основа на Закона за поощряване на образованието студентите имат право на държавна финансова помощ (ако отговорят на определени условия, предимно финансовите възможности на семействата), половината от която се изплаща във вид на стипендия, а другата половина – като безлихвен заем.

Значителното нарастване през последните години на желаещите да се учат във ВУЗ наложи въвеждането на ограничения за приема на студенти. В Германия няма приемни изпити за ВУЗ (приемът се осъществява въз основа на оценките от зрелостните изпити) и за някои специалности е въведено

¹⁵ Вж. Супян, В. Б. Образование в США: состояние и приоритеты развития. – США*Канада, экономика, политика, культура. 2000, бр. 1, с. 86.

ограничение за броя на местата. Централната служба за разпределяне на местата за следване, която по валидни за цялата страна критерии (главно на базата на резултатите от изпитите при завършване на училище и на продължителността на периода, в който кандидатите са чакали да бъдат приети във ВУЗ) разпределя местата за следване по специалностите, за които броят на студентите е ограничен. В случаите, в които ограничението засяга специалности от особена национална значимост (медицина, стоматология, ветеринарни науки), местата се разпределят чрез специална изборна процедура на базата на тестове и интервюта.

Образователната система във Великобритания

Във Великобритания съществува единна образователна политика с известни национални различия в Шотландия, Уелс и Северна Ирландия. Образователната система се състои от държавни и независими частни училища. Обучението в частните училища е платено и обхваща всички възрастови групи и степени на обучение.

Над 90% от всички ученици посещават държавните училища, които са финансирани от обществени фондове и са безплатни за учащите се, т.е. нямат такси за обучение. Повечето от тези училища се поддържат от местните образователни власти. Всички училища, вкл. независимите, подлежат на обществен контрол от оторизираните власти. Държавните училища се финансират от обществени фондове, но са независими от гледна точка на формирането на учебните планове и програми. Изпитите в средните училища, даващи право на сертификата за завършено средно образование, се осъществяват от различни изпитни комисии, свързани с университетите и контролирани от регионалните изпитни бордове.

Университетите са самоуправляващи се институции, академично независими от Министерството на образованието и науката. Над 90% от студентите се подпомагат от обществени фондове, като размерът на отпусканата стипендия зависи от дохода на студента и неговите родители.

Образователната система в Япония

Успехите на Япония в голяма степен са свързани с високото образователно равнище в страната. Образованието е един от приоритетите на държавната политика – държавата контролира структурата на образованието и внася в нея съответните належащи промени. Задължителното образование в страната е безплатно и предимно държавно. Частните училища обхващат малък брой ученици. Около 99% от децата в начална училищна възраст се учат в държавни училища, а близо 30% в гимназиалния курс посещават частни училища.

Административното ръководство на образователната система се осъществява от Министерството на образованието. То определя организацията на училищното обучение и контролира съставянето на стандартни образователни програми и написването на съответните учебници. Министерството се занимава с разработването на курсовете за обучение, които са задължителни за началните и средните училища и гарантират единните държавни стандарти за образование. То определя и вида на

курсовете, които ще се изучават в коледжите и университетите, но конкретното съдържание и методиката на преподаване са прерогатив на висшето учебно заведение. За училищата от всички степени на образованието съществуват учебници за задължително ползване. На образователните органи на местното самоуправление и на директорите на държавните училища е предоставено правото на избор на тези от тях, които ще използват. Учебниците за задължителното образование се дават безплатно, в т.ч. и в частните училища. Министерството одобрява също учредяването на нови префектурни и частни колежи и университети, като държавните ВУЗ са му непосредствено подчинени.

Финансирането на системата на образование се осъществява в голяма степен от средствата на държавния бюджет и местните органи на самоуправление. Държавата финансира не само държавните училища, но отчасти и тези, принадлежащи на местните органи на самоуправление, както и частните. Основен източник на средства за частните учебни заведения, повечето от които са университети, са таксите за обучение. Държавата също ги подпомага, като им отпуска субсидии, главно за оборудване и изследователска дейност, и им предоставя дългосрочни нисколихвени кредити чрез Фонд за развитие на частните учебни заведения. Въпреки държавното субсидиране бремето за студентите е чувствително. Таксите за обучение са големи както в частните, така и в държавните университети. Под 45% са студентите във ВУЗ, получаващи стипендии, и 10% - в коледжите.

Следователно въпреки икономическите, социалните, културните и историческите различия в развитите страни¹⁶ държавата играе твърде съществена роля за развитието, администрирането и финансирането на образователната система. Държавата и местните органи на самоуправление в най-голяма степен поддържат и финансират основното и средното образование. По-значителни различия има в областта на висшето образование – от безплатно до високи такси за обучение както в частните, така и в държавните ВУЗ. В повечето случаи обаче държавата значително подпомага финансово и висшето образование.

Няколко *показателя* свидетелстват за голямата роля и отговорността на обществените власти за развитието на системата на образование. Единият от тях е доминиращият процент на учащите се във всички страни, посещаващи държавни образователни институции. Делът на учащите се в частни учебни заведения варира съществено в различните страни, но в повечето случаи е по-малък от този в държавните. Например в страните от ОИСР¹⁷ процентът на учащите се в частния сектор се движи в рамките на 1 – 75%, като обаче само в Корея, Португалия и САЩ независимият частен сектор (в който финансирането от държавни източници е под 50%) има реално по-съществена роля¹⁸ (вж. табл. 2).

¹⁶ Изборът на страните, чиито образователни системи са разгледани, представителки на трите световни конкуриращи се икономически центъра, се базира на високата степен на икономическо развитие и на различната степен на държавна намеса в икономиката като цяло.

¹⁷ Съкращения, използвани за страните, включени в таблиците: USA - САЩ, JPN - Япония, K - Корея, F - Франция, D - Германия, UK - Великобритания, CZ - Чехия, HU - Унгария, PL - Полша, SLO - Словения, RO - Румъния, BG - България

¹⁸ Вж. OECD, Centre for educational research and innovation. "Education at a glance, OECD, Indicators, 1997".

Таблица 2

Брой на учащите се на 5 и повече години в държавните и частни образователни институции на 100 човека от населението (от възрастовата група от 5 до 29 години) за 1995г.

	USA	K	F	D	UK	CZ
държавни	57.2	36.3	52.8	54.8	42.4	53.0
частни, държавно субсидирани	a	9.6	11.0	5.5	20.7	2.4
независими частни	11.0	10.2	0.3	x	2.8	a

a – липсата на данни се определя от неприложимостта на категорията за дадена страна

x – данните са включени в друга категория

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation, "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка)

По данни на Евростат във всички европейски страни над 90% от учениците в основното и средното образование посещават държавни или субсидирани от държавата частни училища.¹⁹ Процентът на учащите се в несубсидирани частни училища е под 6.5. Във всички страни-членки на ЕС общественият сектор в образованието е доминиращ, като в редица от тях то се финансира изцяло или основно от обществените власти. В страните кандидатки за членство в Съюза делът на учащите се в обществения сектор е над 93%.

Друг важен показател е автономността на образователните институции. В повечето случаи училищата имат по-голяма автономия при определянето на учебните програми и методите на обучение както в страните-членки на ЕС, така и в страните-кандидатки. Изборът на учебни помагала обаче е в голяма степен ограничен и зависим от държавните органи. При използването на финансовите ресурси независимостта им е минимална. В редица страни от ЕС училищата нямат автономия по отношение използването на финансовите ресурси, а там, където имат, тя е главно във връзка с текущите им разходи, а не с капиталните. В страните-кандидатки за членство в ЕС, в т.ч. и България, използването на капиталните ресурси за строителство е държавен прерогатив, а на останалата част – обект на договаряне между училищата и компетентните органи.

Ролята на обществените организации е значителна във всички страни, в т.ч. на консултативните съвети. Подобни органи, в които участват и родители, съществуват навсякъде, макар и не на всички равнища на администриране на образователната система. В някои държави такива съвети са формирани на национално ниво, а в повечето страни-кандидатки на ниво училища.

Във всички страни са създадени определени форми на мониторинг на образователната система като прерогатив на обществените власти, което предполага съществуването на ясно дефинирани стандарти, критерии, цели и регулаторни механизми. Образователната система може да се оценява както на равнище училище, така и на ниво цялостна система. Обобщените резултати от такова оценяване позволяват на държавните и обществените органи да анализират състоянието ѝ с оглед усъвършенстването на нейната резултатност.

¹⁹ Вж. European Commission, Eurostat, Eurydice. "Key data on education in Europe, 1999/2000".

Форма на проявление на автономията на образователните институции е определянето броя на местата за прием във ВУЗ. Нуждата от такова лимитиране се поражда от непрекъснато нарастващия брой на студентите, финансовите възможности и потребностите на пазара на труда. Селекционните процедури в отделните държави са различни. В някои страни-кандидатки приемът на студентите и процедурите се определят от образователните институции на основата на национални стандарти, лимитиращи броя на учащите се.

Трети показател, но не на последно място, са източниците на финансиране на образователната система. И в това отношение държавата (и нейните органи) изпълнява съществена роля както в областта на основното и средното образование, така и на висшето. В половината от страните-членки на ЕС държавата покрива всички или почти всички разходи за висшето образование, а останалите индивидуалните разходи на студентите (такси за обучение и регистрация) формират значителен източник на средства за тази степен на образование. Важно място тук има финансовата помощ за студентите от страна на държавата под формата на стипендии и заеми.

Изхождайки от значението на образованието, страните от ОИСР изразходват за него 5.9% (за 1995г.) от техния общ БВП, от които 4.7% са преки обществени разходи. Обществените субсидии за домакинствата и други индивидуални субекти²⁰ представляват 0.08%, а държавната финансова помощ за студенти за битови нужди – 0.05% - 1%. Държавните разходи са основен източник за финансиране на образованието. В тези страни средно се отделят 13% от общия размер на държавните разходи за образование. Общественото финансиране на образованието е приоритет дори за страни, в които общественото участие в други области е минимално. Въпреки значителните различия по отделни страни от ОИСР и по степени на образование, в тях се изразходват средно по 4880 USD на учащ се годишно (вж. табл. 3).

Държавният бюджет е основен първичен източник за финансиране на образованието. В някои страни той се прехвърля към регионалните и местните власти, които се превръщат в пряк източник на средства (вж. табл. 4). Отговорността за финансирането на висшето образование е в голяма степен централизирана. В 19 от 25-те страни от ОИСР над 85% от обществените средства за висше образование се покриват от държавния бюджет.²¹

В редица страни-членки на ЕС не се плащат такси за обучение във ВУЗ, т.е. образованието може да се разглежда като "безплатно". В други учащите се заплащат регистрационни такси и/или такси за обучение. Те обаче получават финансова подкрепа за тази цел, която обикновено е насочена към определени групи студенти или към повечето от тях. В по-

²⁰ Тези субсидии включват средства, отпуснати на студенти (домакинства) за образователни услуги (финансова помощ, заеми, стипендии и др.), както и средства, предоставяни на частни субекти, фирми и организации, осъществяващи различни образователни програми, в т.ч. за чиракуване, и т.н.

²¹ Вж. OECD, Centre for educational research and innovation. "Education at a glance, OECD, Indicators, 1997".

голяма част от страните-кандидатки студентите заплащат такси (регистрационни или за обучение), в т.ч. и в България.

Таблица 3
Разходи на учащ се в държавното и частно образование по степени (USD, 1994г.)

	USA	F	D*	UK**	CZ*
основно	5300	3280	3350	3360	1810
средно	6680	5810	6160	4430	2690
висше	15510	6010	8380	7600	5320
средно за всички степени	7790	4700	5850	4340	2650

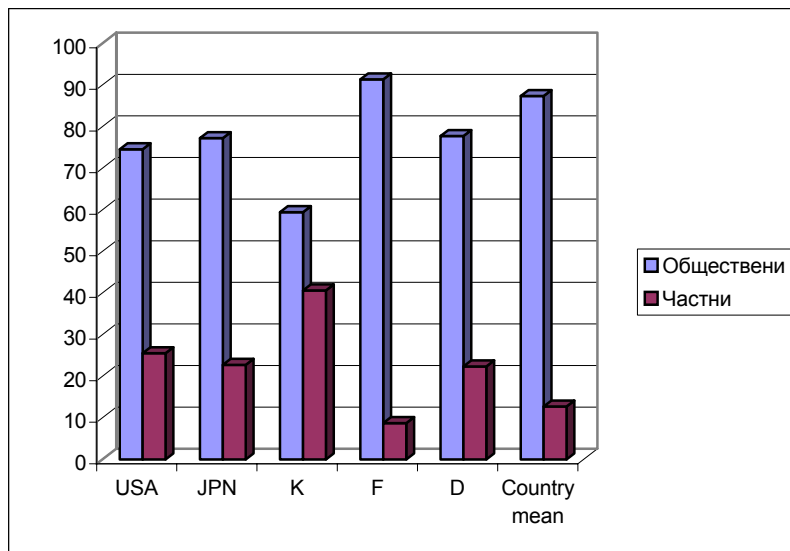
* Държавни институции.

** Държавни и държавно субсидирани частни институции.

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation, "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка)

Частното финансиране на образованието има не малко значение. В редица държави домакинствата, фирмите и други частни източници имат съществен принос. В страните от ОИСР частните източници на средства за образованието представляват 1.2% от общия им БВП, като делът им варира съществено в отделните страни: от 2 до над 22% от общия размер на разходите за образование (вж. фиг. 1).

Фигура 1
Съотношение между обществените и частни източници за финансиране на образованието, в % (1994г.)



*Country mean = осреднен показател за страните

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation. "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка).

По-значителни са различията в областта на висшето образование. В Япония, Корея и САЩ над 50% от разходите за тази сфера се покриват от частни източници, докато в други страни делът е около и под 2%.

В *обобщение* може да се каже, че във всички страни държавата играе съществена роля в администрирането и финансирането на образователната система, в т.ч. и в областта на висшето образование. Формите и степента на нейната намеса зависят от конкретните особености на всяка отделна страна.

Таблица 4

Структура на първичните и крайните източници* на финансиране на образованието по административни равнища - % (1994)

	USA	F	D	UK	CZ
Първични	Основно и средно образование				
Централно	8	72	3	20	80
Регионално	48	12	77	a	a
Местно	44	16	19	80	20
Крайни					
Централно	1	71	3	15	80
Регионално	1	13	73	a	a
Местно	98	16	24	85	20
Първични	Висше образование				
Централно	34	92	15	100	99
Регионално	66	5	84	a	a
Местно	x	3	1	n	1
Крайни					
Централно	25	92	7	65	99
Регионално	75	5	93	a	a
Местно	x	3	1	35	1

* Първични източници – средствата преди трансфера между различните административни нива; крайни източници – средствата след трансфера.

Източник: OECD, Centre for Educational research and Innovation. "Education at a Glance, OECD, Indicators", 1997 (извадка).

3. Образователната система в България

До 1990 г. образованието в България е изцяло държавно и безплатно. С началото на реформите в страната настъпиха съществени изменения и в системата на образование.

Администриране на образователната система

Според Конституцията образованието в България е светско и в държавните и общинските училища е безплатно. Тя определя съществената роля на държавата в областта на образованието, която трябва да го насърчава като създава и финансира училища, да създава условия за професионално обучение и квалификация, да упражнява контрол върху всички видове и степени училища.

Значителните социално-икономически промени, настъпили в страната през 90-те години, оказваха силно влияние върху развитието на образователната система и наложиха нейното приспособяване към новите потребности. Настъпиха изменения в нормативната база на системата:

приети бяха три нови закона, регламентиращи нейното функциониране – Закон за народната просвета (1991г.), Закон за висшето образование (1995г.), Закон за професионалното образование и обучение (1999г.). На базата на тези закони бяха създадени частни учебни заведения във всички степени и видове образование, ограничи се ролята на държавата и настъпиха някои промени в принципите на държавно управление на образователните дейности, ВУЗ получи автономия. Съобразно новото законодателство образователните институции имат право на собствено имущество и фондове, сами да определят вътрешната си структура и организация, методиките и средствата на обучение. Държавата се намесва на входа на образователната система чрез определяне на нормативи и изисквания за прием в образователните институции, а чрез тяхното финансиране – и на изхода – с държавни образователни изисквания за качеството на обучението.

Администрирането на образователната система на национално равнище се осъществява от Министерството на образованието и науката (МОН), което: назначава директори на училищата; утвърждава списъка с професии, учебните планове и програми за всяка професия, които са единни и общозадължителни, контролира издаването на документи от училищата за завършено образование. Училищата имат право да избират свободноизбираемите предмети и да разработват учебни програми за тях съобразно спецификата на регионалната икономика. Висшето образование има значително по-висока степен на автономност, гарантирана от Закона за висшето образование, в съответствие с който функционира Националната агенция за оценяване и акредитация към Министерския съвет като специализиран държавен орган.

На регионално равнище провеждането на държавната политика в областта на образованието се осъществява от регионалните инспекторати по образованието, които са териториални органи на МОН за управление и контрол. Общинските образователни органи не се намесват пряко в дейността на учебните заведения. Тяхно задължение е да осигурят: задължителното училищно обучение, като при отказ да се посещава училище в задължителната възраст се налагат глоби; материално-техническото и социално-битовото обслужване на училищата; стопанисването на общинските учебни заведения.

На локално равнище управлението на училищата се осъществява от директорите, от педагогически и училищен съвет. Последният включва ученици, учители, родители и представители на обществеността и има за цел да съдейства за увеличаване на връзките и влиянието на обществеността върху образователната дейност, които на сегашния етап са твърде слаби.

Възприети са единни критерии за прием на ученици в професионалните училища. Той се осъществява по одобрен от държавата план за прием и обучение в държавните и общинските училища. Финансиращите органи предлагат броя на местата според възможностите за осигуряване на необходимите финансови средства, докато регионалните инспекторати на МОН заедно с регионалните служби по заетостта и общинските съвети ги разпределят, взимайки предвид тенденциите в икономическото развитие на региона, мрежата от училища, наличната материална база и професионалната квалификация на учителите.

Изграждането на адекватна система от държавни стандарти за професионално обучение е твърде съществено за развитието и ефективността на образователната система. След премахването на съществуващите до началото на реформите квалификационни равнища и стандарти, от 1994г. МОН започна съставянето на нов списък на професиите за училищно и извънучилищно обучение. Той е свързан с Националната класификация на професиите в Р. България и е приет като държавен нормативен акт за планиране и организация на дейностите в системата на професионалното образование и обучение и предлагането на работна сила. Приетият модел на образователна структура позволява хармонизирането ѝ с международните стандарти.

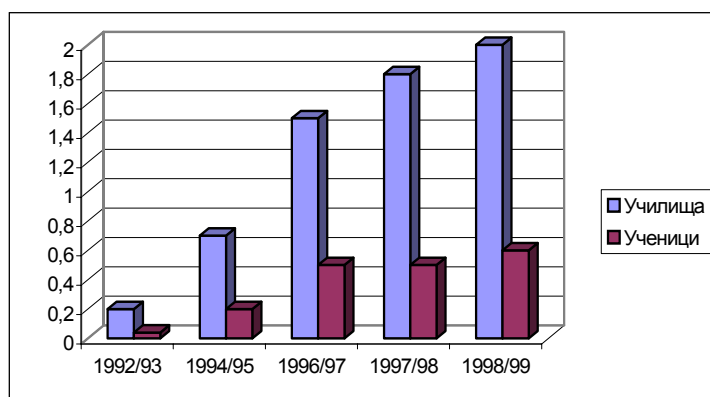
В съответствие с новото законодателство се създават и функционират частните образователни институции. Периодът 1992-1999г. се характеризира с тенденция към нарастване както на броя на частните училища, така и на учащите се в тях във всички степени на образованието. Делът на частните основни и средни училища се увеличава за периода от 0.2 на 2%, а делът на учениците в тях – от 0.04% на 0.6% (вж. фиг. 2).

Делът на студентите в частните висши учебни заведения е значително по-висок - от 2.5% той надхвърля 10%. Като цяло процентът на учащите се в частни учебни институции в страната надвишава 2.3. Характерно за последните три години от периода е забавянето на посочената тенденция, което в голяма степен се дължи на обедняването на населението и на финансовите затруднения на домакинствата.

По данни от доклад за сътрудничество във висшето образование на програмата ФАР за учебната 1996/1997г. България се нарежда на едно от водещите места по процент на учащите се в частни учебни заведения (от всички степени на образование) и особено във висшето. Преди нас (с по-голям процент) е Полша, а средният процент за 13-те страни от Европейската програма ФАР е по-нисък от този на България (вж. табл. 5).

Фигура 2

Относителен дял на частните училища и учениците в тях (%)



Източник: НСИ, Статистически справочник за съответните години.

Таблица 5

Структура на учащите се по видове учебни институции през 1996/1997г.
(%)

	Средно		Висше		Всичко общо	
	Обществени	Частни	Обществени	Частни	Обществени	Частни
България	99	1	91	9	98	2
Чехия	100	-	100	-	100	-
Унгария	100	-	100	-	100	-
Полша	96	4	85	15	97	3
Словения	100	-	100	-	100	-
PHARE-13*	98	2	92	8	99	1

* 13-те страни са: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехия, Естония, Македония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения
Източник: Multi-country PHARE programme: co-operation in higher education. Education statistics and indicators in the PHARE countries: 1996/97 (извадка).

Финансиране на образователната система

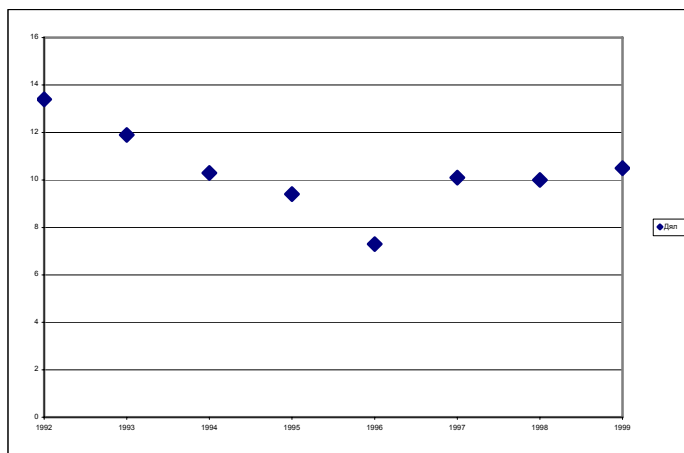
Въз основа на Закона за народната просвета и Закона за висшето образование се осъществява финансирането на образованието в страната. Основни негови източници са: държавният бюджет чрез МОН и други министерства и ведомства, и бюджетите на общините. Размерът на разходите се определя от МОН (съгласувано с Министерството на финансите) на базата на нормативи за издръжката на един ученик за всяка година според държавните образователни изисквания, диференцирана по степен на образование, вид училище и според условията на населеното място. Отделно се определят средствата за капиталовложения, за субсидиране на научни изследвания в областта на образованието, за квалификация на преподавателите. Освен от бюджетите учебните институции могат да си осигуряват средства от дарения, наеми, такси, от извършване на педагогически и други услуги. Частните училища получават от държавния бюджет средствата по норматив за веществената издръжка на всеки ученик в задължителна училищна възраст и тяхното изразходването се контролира от МОН.

Държавните институции за висше образование имат самостоятелен бюджет. В приходната му част постъпват средства от: субсидии от държавния бюджет; местните органи на власт; дарения; спонсорство; собствени приходи. Издръжката на обучението, осигурявана от субсидията от държавния бюджет, се определя въз основа на: диференцирани нормативи за един студент, броя на учащите се, резултатите от оценката на висшето училище.

През последните години средствата, насочвани към образованието, са доста ограничени. Очертава се тенденция към намаление дела на обществените разходи за образование като процент от държавния бюджет и от БВП. Делът на разходите за образование от консолидирания държавен бюджет на страната намаляват от 13.4 на 10.5% за периода 1992-1999г. (вж. фиг. 3). Размерът на обществените средства за образование на един учащ се е твърде ограничен. Средно за периода, той (в доларово изражение) се

движи в границите 200-300 USD, което е значително по-малко от този в развитите страни, както и от разходите, отделяни в началото на периода (1990г. – 552 USD).

Фигура 3
Дял на разходите за образование в общия обем на разходите на консолидирания държавен бюджет (%)



Източник: НСИ, Статистически годишник за съответните години.

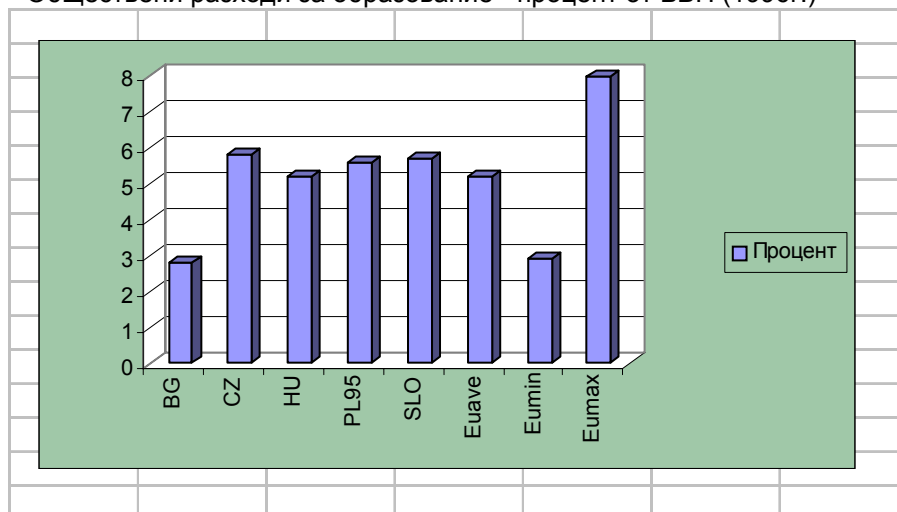
Намалява и делът на разходите за образование като процент от БВП на страната. По данни на Европейската фондация за обучение (European Training Foundation) през 1996г. България има по-нисък процент на обществените разходи за образование от БВП от повечето страни в преход от Централна и Източна Европа, близо два пъти по-нисък от средния показател за Европейския съюз и по-нисък от минималния за ЕС (вж. фиг. 4).

Почти незначителни са източниците за финансиране на образованието, различните от бюджета. Държавният бюджет покрива около 90% от обществените разходи за образование. Той осигурява 99% от разходите за издръжка на основните и средните училища и 100% - за обществените училища. Малко по-различна е ситуацията във висшето образование: бюджетът осигурява около 66% от разходите за издръжка на висшите учебни заведения и близо 90% от тези на обществените. В страните с развита пазарна икономика, в зависимост от конкретните условия, бюджетът заема около 70-90% от източниците за финансиране на висшето образование. Например във Франция в структурата на финансовите източници бюджетът заема 90%, таксите за обучение 5% и другите източници 5%; в Германия съответните проценти са 69, 0 и 31; в Англия – 72, 16 и 12; в САЩ в общественения сектор – 59, 15 и 26; във Финландия – 85, 0 и 15 и т.н.²²

²² Вж. Цекова, Е. Теоретични основи и проблеми на финансирането на висшето образование в България. – Научни трудове, УНСС, т.1, 1999. Използваният източник на данни за структурата на финансовите потоци е: Уилямс, Г. Финансиране на висшето образование - съвременни модели. Париж, ОИСП, 1990.

Фигура 4

Обществени разходи за образование - процент от БВП (1996г.)



EU ave - среден показател за ЕС

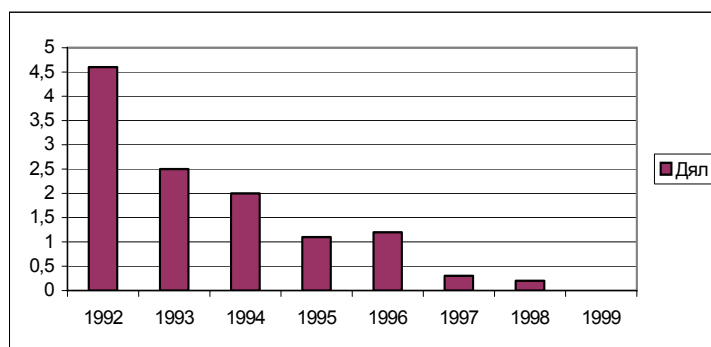
Обществените разходи за образование включват разходите на централната, регионалната и местната административни власти

Източник: European Training Foundation. Key indicators on accession countries, 1999 (извадка).

Минимално е фирменото участие, показателни за което са данните за дела на студентите, обучаващи се срещу заплащане от юридически лица. За периода 1992-1998г. той намалява от 4.6 на 0.2%, или само 426 човека в края на периода, а за 1999г. няма данни за наличието на такива (вж. фиг. 5). Липсват официални данни за размера на различните от бюджета източници на финансиране на образователната система, въз основа на които по-точно да се определи тяхното значение и роля.

Фигура 5

Дял на българските студенти във ВУЗ, обучаващи се срещу заплащане от юридически лица (%)



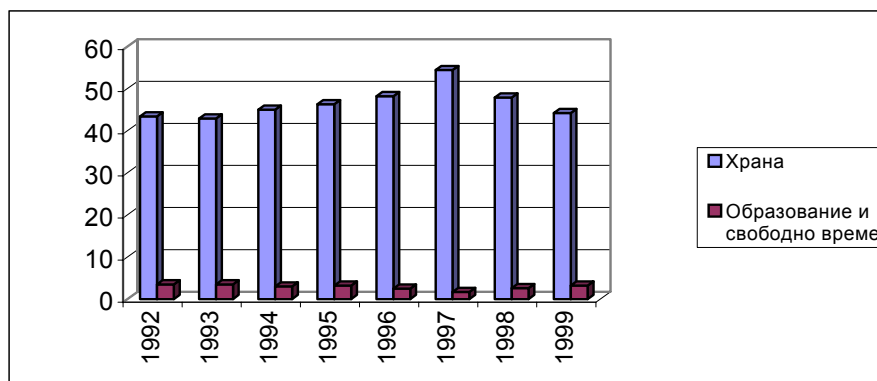
Източник: НСИ, Статистически годишник за съответните години.

Обедняването на населението значително ограничава възможностите му само да финансира обучението си. Като пример в това отношение са измененията в структурата на общия разход на домакинствата. Статистиката показва, че дялът на разходите за храна средно на човек нараства за периода 1992-1999г. и достига до 44.2%, а този на разходите за образование и свободно време намалява от 3.5 на 3.2% за същия период (вж. фиг. 6).

За сравнение, по данни на Евростат²³ в страните от ЕС дялът на потреблението на хранителни продукти в крайното потребление на домакинствата се движи в границите на 11-16%, а този на образование, книги и вестници 2-6% през 1996г. Пак по данни на Евростат²⁴ за страните от Централна и Източна Европа най-висок процент на разходи за храна в общия разход на домакинствата има Румъния (55.3% за 1998г.), следвана от България (49.6% за същата година). За останалите страни този процент варира в границите на 25-40. Що се отнася до дела на разходите за образование, тук България се нарежда на едно от последните места в групата с 0.6%, като най-голям дял имат Унгария и Естония с 1.1% за 1998г. Домакинските бюджети в България са твърде натоварени с разходи за храна, енергия, данъци и т.н. и възможностите за отделяне на средства за образование са много малки и намаляващи, въпреки стремежа на младежите да се образуват (показателни за което са и данните за бързото увеличаване броя на студентите в страната) и непрекъснато нарастващия брой на платените образователни услуги.

Фигура 6

Структура на общия разход на домакинствата по групи разходи (%)



Източник: НСИ, Статистически справочник за съответните години (извадка).

Разходите за образование варират съществено в зависимост от размера на доходите и като процент от общия разход на домакинствата, и като абсолютна сума. Тези различия са предпоставка за неравнопоставеност и ограничаване достъпа до образователната система на отделни групи от

²³ Вж. Eurostat Yearbook, edition 1998/1999.

²⁴ Вж. Statistical Yearbook on candidate and South-East European countries, yearbook 2000.

населението. В доклада на Световната банка от 1999г. за бедността в България²⁵ се констатира, че процентът на учащите се в основното и средното образование сред децата от бедните домакинства (линията на бедност е определена от екипа на Световната банка) е по-нисък от средното равнище. Същевременно хората с по-ниско образование като правило са по-бедни от високообразованите. По-голямата бедност сред нискообразованите рефлектира в значително по-малкия процент на учащите се деца от бедните домакинства (явление, което е много слабо изразено през 1995г., когато е правено предишното изследване на специалистите на Световната банка).

България има сравнително добре образовано население. По данни на Европейската фондация за обучение през 1997г. процентът от населението във възрастовата група 25-59г. със завършено основно и по-ниско образование е 32 при 42 средно за ЕС (за 1996г.). Съответните дялове за населението със завършено средно образование са 49 и 39% и със завършено висше образование 19 и 19%. По тези показатели нашата страна има по-добро образователно равнище на населението от съответната възрастова група от средното равнище за ЕС. Аналогично е състоянието и при възрастовата група 25-29г. с изключение на висшистите. Процентът на младежите от тази група със завършено висше образование у нас е 17, докато средният за ЕС е 21 (въпреки нарастващия брой на студентите в България). Твърде неблагоприятно явление обаче, с оглед бъдещото изменение на качеството на работната сила на страната ни, е относително ниският дял на учащите се от възрастовата група 14-19г. както спрямо съответния процент в страните от ЕС, така и спрямо тези от Централна и Източна Европа (вж. табл. 6).

Таблица 6

Дял на учащите се от възрастовата група 14-19г. за 1997/98г. (%)

	BG	CZ	HU	PL	RO	SLO	EUav*
учащи се 14-19г.	65	69	67	81	59	82	84
учащи се 16г.	79	90	79	95	71	97	91
учащи се 18г.	48	50	45	66	40	67	72

* среден показател за ЕС за 1996/1997г.

Източник: European Training Foundation. Key indicators on accession countries, 1999 (извадка).

Ниският процент на учащите се и на завършващите средно образование е негативен факт, който е предпоставка за нарастване на малограмотността на населението в бъдеще и за задълбочаване разслояването на населението, доколкото незвършилите средно образование не могат да продължат обучението си в по-висока степен. Същевременно редица изследвания показват, че процентът на децата, учещи се във ВУЗ, на родители с висше образование и с по-големи доходи е по-висок, отколкото на тези с по-ниска образователна степен и по-малки доходи.

От анализа на състоянието на образователната система в България може да се направи *извод*, че държавата играе съществена роля в администрирането и финансирането ѝ. С приемането на новите закони тази

²⁵ Вж. Document of the World Bank. Bulgaria: Poverty during the Transition. Report N 18411, June 1999.

роля се ограничи в известна степен, промениха се някои от принципите на държавно управление, разшири се децентрализацията, гарантира се автономията на ВУЗ. Съществено е мястото на държавното финансиране на образованието, което покрива основната част от разходите за тази сфера. Въпреки това държавните средства са значително ограничени, а и намаляващи, с неблагоприятна вътрешна структура и не са в състояние да създадат необходимите условия за адекватно развитие на образователната система. Незначителна е все още ролята на различните от бюджета източници на финансиране. Имайки предвид, че страната ни се намира в тежък преходен период (в какъвто обикновено развитите страни увеличават държавните разходи за образование), както и факта, че делът на учащите се у нас е по-нисък от средния за ЕС, може да се каже, че държавата трябва да насочи много повече усилия за подпомагане развитието на образователната сфера (както чрез преки субсидии, особено за инвестиции, така и чрез създаване на благоприятни условия и стимули за развитие на извънбюджетните източници за финансиране).

4. Основни насоки за развитие на образователната политика

На съвременния етап на развитие на световното стопанство, на задълбочаващите се процеси на глобализация и технологично развитие, ключови елементи във всяка програма за повишаване на националната конкурентоспособност, на заетостта и производствения растеж са образованието, обучението, повишаването на квалификацията и качеството на работната сила. По думите на бивш американски секретар по труда: "...идеята за конкурентоспособността на американската индустрия или на американската икономика ... трябва да бъде заменена с конкурентоспособността на американската работна сила".²⁶ С други думи в съвременните условия нациите трябва да бъдат конкурентоспособни, за постигането на което инвестирането в образование и обучение е основен елемент.

С оглед на все по-нарастващото значение на образованието и обучението за икономическото развитие и адаптирането на икономиките към новите световни тенденции правителствата и международните организации обръщат все по-голямо внимание на усъвършенстването на тази сфера. В началото на 90-те години Европейската комисия предложи да се развие широка дейност в полза на растежа и заетостта. Приети бяха редица документи, един от които е "Бялата книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта", където съществено място заемат въпросите за максимизиране инвестициите в човешкия капитал и усъвършенстване на системата на образование и непрекъснато обучение. Един от ключовите моменти е този за достъпа до образование и обучение – съществен проблем за заетостта и социалната интеграция. Въз основа на това ЕК прие някои документи и предложения за развитие на тази система и представи общи ръководни начала за действие в областта на образованието, обучението и младежта за периода 2000-2006г. Някои от основните поставени въпроси са за: ролята на

²⁶ Вж. Reich, R. B. The work of nations: Preparing ourselves for 21st century capitalism. New York, 1992.

регионалните и местните власти за осъществяване на връзката между системата на образование и обучение и предприятията; адекватно финансиране с оглед социалната интеграция на неравнопоставените групи в обществото; развитие на електронната мрежа в училищата и мултимедийните средства за обучение; обучението на обучаващите, за осигуряването и обмяна на необходимата информация; съвместни действия за осигуряване качеството на висшето образование; коопериране в областта на образованието и т.н.

Българското образование трябва да функционира и да се усъвършенства в съответствие със световните тенденции и с европейските насоки за развитие на образователната сфера. Същевременно то трябва да бъде съобразено със специфичните икономически, социални, културни условия в страната и с традициите в тази сфера, с конкретните потребности на бъдещото развитие на българското общество и икономика.

Три са основните предизвикателства пред системата на образование в световен мащаб: подобряване на достъпа, на равнопоставеността и на качеството на образованието. Те стоят и пред българската образователна система. Преодоляването на съществуващите проблеми и усъвършенстването на тази сфера може да се постигне чрез комплекс от мерки и дейности, чрез прилагането на някои общовалидни принципни положения за подобряване ефективността и управлението на образователната система:

- Национална образователна политика. Националната стратегия и политики за развитие на системата на образование трябва да бъдат в унисон с национална стратегия за развитие на икономиката и обществото, отчитаща засилващите се световни тенденции към глобализация, развитие на технологията и нарастваща конкуренция. Тя трябва да бъде разработвана съвместно от правителството и социалните партньори. С оглед националната значимост на образованието на съвременния етап е необходимо държавата да разработва национална образователна стратегия, адекватна на потребностите на икономиката. Същевременно участието на социалните партньори в разработването ѝ има значителни предимства: стимулиране на заинтересуваността и ангажираността им за внедряването и практическото прилагане на разработената с тяхно съдействие стратегия; разработването на конкретни насоки, методи и форми на обучение, осъществяването на поддържащи услуги и не на последно място, по-активно участие във финансирането на образованието. На активизирането на социалното партньорство при формирането и прилагането на политиката в областта на човешките ресурси се акцентира в Конвенцията за развитие на човешките ресурси на Международната организация по труда (МОТ) (N 142, 1975), посветена на международните стандарти за развитие на човешките ресурси.

В България все още няма цялостна стратегия за развитие на образованието, а и социалният диалог в тази област е много слабо застъпен. Освен че държавната политика трябва да бъде насочена към поддържане на социалното партньорство, е необходимо и социалните партньори да

проявяват по-голям интерес, да оценят правилно значението на образованието и собствената си роля за неговото развитие. Същевременно взаимодействието между държавните органи, отговорни за формирането и прилагането на образователната политика, а именно Министерството на образованието и науката и Министерството на труда и социалната политика, все още не е развито в необходимата степен.

- Адекватно финансиране. Принципът за максимизиране на инвестициите в човешките ресурси е заложен в Бялата книга на Европейската комисия. Необходимостта от осигуряване на стабилно финансиране на образователната система засяга както увеличението на обществените източници на средства, така и създаването на допълнителни стимули за развитие на частното финансиране.

Когато държавната политика се насочва към стимулиране развитието на системата на образование, ограниченията върху обществените разходи създават затруднения пред бюджетното финансиране. В резултат държавата се стреми да стимулира предприятията и индивидите да увеличат разходите си, особено в областта на висшето образование и непрекъснатото обучение. Едни от фискалните инструменти, използвани за тази цел, са: "данък обучение" (годишен данък, изплащан от работодателите като процент от работната заплата, предназначен за финансиране на националните агенции за обучение; в някои случаи малките фирми са освободени от този данък, а големите заплащат повече); "данък плюс субсидия" или "система на отстъпките" (част от данъка се връща обратно към фирмите, за да покрие разходите по обучението на заетите, или индиректно чрез агенциите за обучение); "обезпечаване на индивидуалното обучение" (данъчни облекчения за отделните индивиди в случаите, когато работодателите не отделят достатъчно средства за обучение на заетите); безлихвени заеми или нисколихвени дългосрочни кредити за покриване разходите по образованието; данъчни преференции и стимулиране на спонсорството за частни и юридически лица и т.н.

Характерна особеност на периодите на рецесия е нарастването на държавните разходи за образование и обучение като един от възможните начини за изход от кризисното състояние. В България обаче, която на сегашния етап се намира в такъв период, финансирането на образованието се оценява като недостатъчно и същевременно няма индикации за увеличаване на държавната субсидия. Държавният и местните бюджети са основен източник на финансиране на образованието, като фирменото, индивидуалното и външното финансиране изпълняват твърде ограничена и допълваща функция. Въпреки лансираната в последно време идея за преминаване към финансова децентрализация в образователната система, все още няма необходимите условия за това. Фирмите не са заинтересувани, нито стимулирани да влагат средства в тази област. Няма развита система на данъчни преференции за спонсорство в сферата на образованието и обучението. Данните за структурата на домакинските бюджети показват, че делът на разходите за образование е твърде ограничен поради обедняването на населението. Външното финансиране на този етап не е голямо и е съсредоточено предимно към проекти в областта на професионалното

образовние. За да се излезе от този "омагьосан кръг", е необходимо въпреки всички затруднения да се отделят повече обществени средства за развитие на образованието, като същевременно се разработи система от мерки за стимулиране увеличаването на фирмените разходи за тази сфера и за привличане на повече външни ресурси.

- Централизация и децентрализация в администрирането - оптимално съчетаване. Административното управление обикновено се свързва тясно с централизираното вземане на решения, когато държавните органи разработват и прилагат образователната политика в цялата страна. Развитието на социалното партньорство обаче включва съществени елементи на децентрализация както във формирането, така и в прилагането на съответните политики. На практика на съвременния етап в редица страни все по-голяма част от тези дейности се прехвърля от централно на регионално и локално равнище. Положителна страна на децентрализацията е постигането на по-високо съответствие между продукцията на образователната система и конкретните специфични потребности и условия, които понякога се различават доста съществено. Развитието на местната инициатива създава условия за по-голяма ефективност и адекватна насоченост на образователните дейности. Потенциални ползи има и в областта на активизирането на мотивацията и заангажираността на местната общественост и бизнес с оглед усъвършенстване и подпомагане на образованието. От друга страна, прекомерната децентрализация може да възпрепятства достигането на националните цели за сметка на локалните. Тя може да доведе до проблеми в координацията, обмена на информация, до повишаване на стойността и намаляване на ефективността на обучението в национален мащаб. Съществен проблем може да възникне и от гледна точка на достъпа до образование и неговото качество, защото по-бедните райони или общини могат да се отделят по-малко средства за тази сфера, отколкото в по-богатите. Това от своя страна е предпоставка за задълбочаване на диференциацията между тях. Следователно е необходимо постигането на оптимална степен на децентрализация и високо хармонизиране и взаимодействие между централната и местните власти в областта на образователната политика и насочването на ресурсите.

На сегашния етап в България новата законова уредба позволява децентрализирането на отговорностите и управлението на местно равнище, давайки на училищните директори по-високи правомощия в тази насока. Все още обаче гъвкавостта, координацията и взаимодействието между органите, отговорни за образователната политика на всички нива, не са развити в нужната степен.

Във връзка с това е наложително развитието и рационализирането на връзките на образователната система с практиката, с работодателите, особено от частния сектор, активизиране участието на потребителите и обществеността при осъществяването на дейността, разработването на образователните програми и стандарти, практическото обучение на учащите

се и при финансирането на образователната система, както и с цел усъвършенстване на съчетаването на потребностите и търсенето на съответни видове и категории труд с подготовката и обучението на работната сила. Важно значение в тази насока има засилването на връзките с обществеността и неправителствените организации.

Стандарти, сертификация и признаване на квалификацията. Създаването на адекватна и прозрачна система от стандарти за обучение по професии, за професионална квалификация и оценка равнището на квалификация е твърде важен елемент на образователната политика. Наличието на такава система позволява постигане на съответствие между квалификацията, която обучаващите институции дават и обучаваните желаят да получат, от една, и от друга страна, потребностите на производството от съответни видове квалификации. От голямо значение за развитието на тази система е участието на социалните партньори в нейното разработване. Съществен момент е и лицензирането на съответните институции за обучение. През последните години все по-широко се използват различни методи и показатели за мониторинг и оценка на институциите за обучение и провежданите от тях програми.

У нас съществува система на професиите и специалностите, която в голяма степен кореспондира с европейските изисквания. Законът за народната просвета (1991г.) регламентира въвеждането на държавни образователни изисквания (стандарти) в образователната система. Разработени и въведени в практиката са национални стандарти по професиите. Според Закона за професионалното образование и обучение (1999г.) стандартите за обучение по професия се разработват и валидизират от Националната агенция за професионално образование и обучение, като разработването ще се възлага на експертни комисии, изградени на трипартитен принцип. На сегашния етап обаче все още не е постигната необходимата степен на обвързване между списъка на изучаваните професии и специалности и търсените такива на пазара на труда, както и с очертаващите се структурни промени в икономиката. Негативен момент в тази област е слабата връзка между училищата и работодателите и недостатъчната степен на асоцииране на социалните партньори.

Качество на образованието. Повишаването на качеството е друг основен компонент на образователната политика. През последните години значително се развиха различни системи за осигуряване по-високо качество на обучението. Създадени са редица стандарти за качество с оглед да се оценят възможностите на институциите да осигуряват качествени услуги. Един от известните подходи към качествено управление на системите за обучение и образование е Системата от международни стандарти, развита от Международната организация по стандартизация - ISO 9000. За да бъде лицензирана като отговаряща на определен ISO 9000 стандарт, всяка институция трябва да покаже, че отговаря на съответни изисквания за обучение.

От голямо значение за повишаване качеството на образователната дейност е развитието на т. нар. обучение на обучаващите като един от основните фактори, влияещи върху качеството на обучението.

В България са изградени редица нови институции в системата на професионалното обучение, като наред с центровете за професионално обучение, професионално ориентиране и консултиране има и центрове за обучение на обучаващи. Все още няма обаче единна и прозрачна система от стандарти, в т.ч. за качеството на обучението, не са развити специализираното обучение и програмите за обучение на преподавателите и специалистите, ангажирани с образователната дейност. Необходимо е обучението на обучаващите да обхване всички равнища и сектори и да бъде изведено като приоритет в образователната политика.

Важна насока в областта на повишаването на качеството на образователния процес е развитието и използването на нови съвременни методи и средства за обучение, в т.ч. развитие на електронна мрежа в училищата.

Надеждна и лесно достъпна информация. Държавата играе значима роля за осигуряване на необходимата информация, върху която да се базират образователните политики и програми. Има редица трудности при събирането на съществена и достоверна информация. В отделните страни се правят различни изследвания и проучвания, осигуряващи стойностна информация за образованието и обучението. Повечето от тях обаче са твърде скъпи, епизодични и "чувствителни" към променливите икономически условия. Важна е ролята на организациите на работодателите и работещите. Те (организациите) трябва обаче да са напълно представителни с оглед усъвършенстването на информационните потоци и предпазването от използване на частна информация за влияние върху държавната политика за частни изгоди.

В България липсват регулярна и пълна информация и анализи на текущите и бъдещите потребности от образователни услуги, на начините и степента на използване на ресурсите, на по-нататъшната реализация на обучаваните и т.н. Недостатъчни са информацията и капацитетът за реализирането на такива изследвания. Необходимо е значително подобряване на информационната система, на събирането, обработката, анализирането и разпространението на база данни за наличието и потребностите от съответни категории, качество и квалификации на труда, за бъдещата реализация на обучаваните, за влиянието на повишаването на образователното и квалификационното равнище върху производителността и заплащането на труда, и т.н., с оглед усъвършенстването на политиките за развитие и на оценката на ефективността на образователната система.

Развитието на системен мониторинг е наложително с цел изследване и анализиране на състоянието и промените, както и за усъвършенстването на политиките в тази сфера. Мониторингът, като процес на непрекъснато наблюдение, събиране на достоверна, адекватна и разбираема, съпоставима информация за регистриране на промените и установяване на текущото състояние с оглед оценяването му спрямо предишни състояния и бъдещи очаквания е необходим с оглед формулиране на нужните корекции за ограничаване на негативните последици и за подобряване и актуализиране на съответните политики.

* * *

Образованието е един от основните фактори на икономическото, социалното и културното развитие на човешкото общество. От икономическа гледна точка образователната дейност създава значителни обществени ползи. Поради голямото му значение и социална полезност, както и поради необходимостта от създаване на равни възможности за всички за достъп до обучението и от адекватно и ефективно разпределяне на ограничените обществени ресурси, ролята на държавата в неговото администриране и финансиране е твърде съществена навсякъде, въпреки спецификите в отделните страни. Това се отнася и за България. В съответствие с новите политически, икономически и социални промени у нас, ролята и принципите на държавно управление се променят. С оглед постигането на по-голяма ефективност и адекватност на функционирането на образователната система е необходимо по-нататъшно непрекъснато усъвършенстване на държавната образователна политика в съответствие с потребностите и особеностите на нашата страна, на глобалните процеси и изменения и на международните норми и стандарти.

ДЪЛГОСРОЧНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ НА БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА В ЕС, САЩ И ЯПОНИЯ

В дългосрочна перспектива икономиката на България през започналия XXI век е изправена пред две взаимосвързани исторически предизвикателства: а/ Да се доближи възможно най-плътно до основните стандарти за ефективност и търговия в икономическото пространство на Европейския съюз (ЕС) като решаващо условие за придобиване на пълноправно членство; б/ Да се включи конкурентоспособно в динамично развиващите се производствено-търговски мрежи на световното стопанство.

Няма съмнение, че адекватната реакция на предизвикателствата представлява всъщност гигантска историческа задача, чиято поетапна реализация може да се проектира, организира и отчита пред обществеността върху основата на различни критерии. Но също тъй е без съмнение, че кумулативно крайният и меродавен критерий за общественоекономическото развитие в желаната посока, е постигането при всеки нов етап на *по-висока икономическа конкурентоспособност*.

Световната практика вече убедително доказва, че колкото по-добре е хармонизирано функционалното партньорство между свободната стопанска инициатива и иманентните инструменти на държавата за регламентиране и активизиране на икономическия живот в дадена страна, толкова по-големи са при еднакви други условия сравнителните ѝ резултати в постигането на висококонкурентна стопанска дейност.

Едни от най-мощните средства за въздействие върху икономическия и обществения живот от страна на държавата са инструментите на *бюджетната ѝ политика*. Нещо повече, доколкото бюджетната политика през цялата досегашна история е била най-активното поле за намеса в общественоекономическия живот, изследването и теоретичното обобщение на практиката ѝ през по-дълъг период и особено на тенденцията ѝ към ускорено сближаване в напредналите страни през последните десетилетия характеризира до голяма степен ролята на държавата в общественоекономическото развитие, в частност за постигането и поддържането на по-висока конкурентоспособност в глобализацията се свят. Или тя по специфичен начин отразява комплексната роля на държавата в съвременната общественоекономическа действителност.

Целите на изследването са: а/ Да се подложат на анализ, обобщение и оценка *дългосрочните* аспекти, акценти и инструменти на бюджетната политика в ЕС, САЩ и Япония като основа за *принципни изводи* относно *ролята на държавата* в съвременното общественоекономическо развитие на всяка страна; б/ Да се очертаят по този начин принципните насоки, в които би трябвало да се развива бюджетната политика на всяка по-слаборазвита

¹ Илия Балабанов е ст.н.с. д-р в Икономически институт на БАН, секция "Макроикономика", тел.: (02) 9875879, факс: (02) 9882108.

страна, стремяща се към членство в ЕС, каквато е България, с оглед, първо, да се доближи максимално до членките на ЕС и, второ, като мощен лост за придобиване на по-висока конкурентоспособност на българската икономика^{*}.

* * *

Сравнително по-голямото внимание, което ще бъде отделено по-долу на бюджетната практика в САЩ, наред с тази на страните-членки на ЕС е мотивирано от две съществени съображения. Първо, въпреки усиливащата се през последното десетилетие тенденция към уеднаквяване на икономическите политики във всички най-развити страни, оставащите все още различия между тази на САЩ и на европейските индустриални държави отразяват в определена степен спецификата между неоконсервативния и (с известна условност за обобщаващото понятие) европейския модел пазарно стопанство, в който като цяло държавната намеса чрез бюджетните инструменти е по-значителна. Второ, тъй като икономиката на САЩ поради относителния си размер, равнище на ефективност и конкурентоспособност е не само с най-мощно влияние върху световните икономически процеси, но в определена степен и трасира начините за постигане на по-висока ефективност от останалите икономики, резонно е да се предположи, че поне част от прилаганите днес акценти и инструменти в бюджетната ѝ политика, утре с висока вероятност ще се ползват творчески като верифициран опит в бюджетната практика на останалите.

Три са основните насоки, в чиито ограничения бюджетната политика на дадена страна може косвено или пряко, по-силно или по-слабо да въздейства върху стопанската ѝ дейност: 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, респ. механизми* за пряко и/или косвено акумулиране и изразходване на бюджетните средства, както и чрез създаване на условия за постигане на по-високо *качество* на административно-държавните функции и услуги по линия на отбелязаните в т. т. 1 и 2, а също и на всички останали услуги, финансирани от бюджета.

Въздействието по *първата насока* се оценява за аналитично-приложни и концептуални цели най-вече чрез сравнителния *относителен* размер на държавния бюджет в БВП. Анализът по *втората* се извършва главно чрез относителните величини на всяко от бюджетните приходни и разходни пера (статии) в целия бюджетен размер и в БВП, както също и чрез дела на бюджетния дълг и на бюджетния излишък. *Третата* - чрез изследване и оценка на институционално-нормативните режими, механизми и контрол за набирането и изразходването на перата, както и на създадените предпоставки, условия и фактори с различно естество, от които съществено зависи *качеството* на бюджетно-административните услуги.

Анализът на бюджетните практики на развитите страни до края на изследването ще бъде структуриран под формата на последователно проследяване на бюджетната практика по трите насоки.

^{*} Поради ограниченото място в студията *сравнителните* оценки и изводи за ролята на дългосрочните инструменти на *българската* бюджетна политика върху икономическото развитие на страната ще бъдат представени в друга публикация.

Предварително е нужно да се отбележи, че конкретният избор и решения на държавната администрация в дадена страна по всяка от четирите насоки безспорно се налагат главно от икономическата и обществено-политическата ѝ конюнктура, поради което имат специфична характеристика. Преди това обаче те в не по-малка степен са диктувани също от концептуалните идеи за ролята на държавата в теоретичната доктрина, доминирала в ценностната система на съответния управляващ политически елит². Оттук произтичат определени методически затруднения в анализа и оценките на прилаганите решения.

Обикновено колкото повече наложилата се доктрина в принципа на план минимизира държавната намеса и по-точно колкото повече управляващата политическа класа прилага доктринерски (едностранчиво и схематично) нейните идеи, толкова и повече съдържанието на конкретната бюджетна политика е подчинено предимно на *краткотрайните* задачи, проблеми и ефекти от *пазарната конюнктура*. Несъмнено и толкова по-лесно на практика се оценява ефекта от въздействието на предприеманите бюджетни мерки върху стопанската дейност. Само че дори когато подобни оценки са преобладаващо положителни, след по-дълга времева дистанция (в ретроспекция) те обикновено, както показва опитът, съществено се променят и то не в положителна посока. Главната причина е, че при подобен икономически мироглед и подход твърде често се оказват наложителни съществени корекции и неочаквано нови решения в политиката на държавата. Следователно съответно по-слаба е приемствеността между икономическите политики на последователно управлявалите политически екипи. Нещо повече, понякога дори в рамките на един политико-управленски мандат, както в България през 1997-2001 г., се стига до официално обявяване на необходимост от рязък завой към изцяло "нова икономическа (и съответно бюджетна) политика".

При икономическа и бюджетна политика, ориентирана освен към краткосрочните проблеми на конюнктурата (каквато всъщност беше цялата досегашна практика от началото на реформите в България), а в необходимата степен и към *стратегическите* обществено-икономически цели, достоверността на оценката по принцип изисква тя да излезе извън рамките на пряката взаимовръзка "прилагани инструменти-непосредствени стопански ефекти". Към колкото по-дългосрочни стратегически цели и резултати са ориентирани основните акценти и инструменти в даден (и пореден) държавен бюджет, толкова по-нелогично и погрешно е оценката му да се прави само в рамките на тази взаимовръзка. Толкова по-наложително е тя да се извършва предимно от гледна точка и в съдържателния контекст на *дългосрочните* икономически цели и резултати, в частност чрез ефекта от насочените към дълготрайното развитие *бюджетни* инструменти. Това, разбира се, предполага наличието на определена държавна програма (стратегия) за обществено-икономическото развитие. Ето защо бюджетните практики в избраните развити страни ще бъдат анализирани и оценявани в

² "И когато са верни, и когато са погрешни, идеите на икономистите и политическите мислители имат много по-голямо значение, отколкото е прието да се допуска. В действителност те именно правят света"(Keynes J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan, 1936, p. 383.)

по-дългосрочен хоризонт предимно от гледна точка на необходимостта от такава стратегия.

А. Относителни размери и тенденции в структурирането на бюджетните приходи в избрани страни.

Данните от таблици № 1 и 2 показват, че през последните четири десетилетия (1961-2000г.) общият относителен дял на приходите и разходите на държавната администрация в БВП* на всички страни-членки на Европейската икономическа общност (1958г.) забележимо се е увеличил. Това по специфичен начин свидетелства за *съответно по-активна трайна намеса на държавата в общественно-икономическия им живот*. От общо осреднените 35.3% приходи и 35.5% разходи в БВП през периода 1961-1970 г. те достигат за цялата Общност към края на осмото десетилетие съответно 44.5% и 49.1%. И както отчетливо се вижда, с изключение на Австрия, Люксембург, Финландия и Швеция, във всички останали страни през седмото и осмото десетилетие е допускан значителен бюджетен дефицит. След 1990 г. общите държавни приходи и разходи в Общността продължават да се увеличават съвсем слабо и стагнират на около 45-46%. В САЩ и Япония, където по традиция се преразпределя сравнително по-малка част от БВП чрез държавния бюджет, съответните стойности също бележат до 1990 г. трайна тенденция към увеличение. От началото на 90-те г. и в края на десетилетието кривата на държавните приходи в САЩ също се успокоява, колебаейки се около 33-34%, докато приходите на японската държавна администрация след достигане през 1990 г. на националния пик от 34.4%, дори започват да намаляват и гравитират около 31% към края на века. До 1997 г. бюджетът на САЩ продължава да се характеризира с голям хроничен бюджетен дефицит, когато администрацията на президента Б. Клинтън успява най-после да го ликвидира, а след 1997 г. и до края на втория си мандат (януари 2001 г.) даже да осигури значителни бюджетни излишъци. Япония напротив, като се изключи периода 1961-1970 г., през останалите три десетилетия е била обременена със значителен бюджетен дефицит и нещо повече, прогнозният му размер през 1998-2001 г. се очертава като безпрецедентно висок за мирно време.

* Според методиката на Eurostat, която тук ще бъде използвана, брутните приходи и разходи на държавната администрация са формулирани на английски език като Total receipts and Total expenditure of general government. В тях са включени брутните приходи и разходи на: централното правителство в съответната страна; на местната държавна администрация (включително на локалните правителства при федерално устройство); фондовете за социално осигуряване. Вж. Eurostat, Yearbook 2000, p. 235-236. В българската икономическа практика Total receipts and Total expenditure of general government се обозначават с обобщаващото понятие консолидиран държавен бюджет.

Таблица № 1

Текущи брутни приходи на държавната администрация (General Government) в % от БВП

	Белгия	Дания	Германия	Гърция	Испания	Франция	Ирландия	Италия	Холандия	Австрия	Португалия	Финландия	Швеция	Англия	ЕС-15	САЩ	Япония
1961-70	35.1	36.2	37.4	27.3	:	36.4	26.9	28.2	37.4	37.7	20.4	32.6	:	37.8	35.3	29.1	20.0
1971-80	44.4	47.1	43.3	25.0	24.2	39.9	34.3	30.2	46.1	42.6	26.1	41.1	51.9	41.1	39.7	31.6	24.6
1981-90	49.5	54.9	45.1	35.3	33.6	47.3	40.3	38.7	50.6	47.0	34.8	47.4	59.7	43.5	44.5	33.2	31.9
1987	51.0	58.1	45.0	32.6	37.8	49.8	40.4	39.5	53.6	48.7	33.7	47.3	63.6	39.2	45.1	36.4	33.1
1988	49.5	58.6	44.2	30.6	37.9	49.2	41.1	39.8	53.1	48.6	35.5	49.3	63.0	38.8	44.6	35.8	33.4
1989	47.9	57.9	45.1	29.2	39.7	48.7	37.4	41.6	50.1	47.5	35.8	49.6	65.3	38.7	44.9	36.0	33.6
1990	47.4	54.9	43.3	38.0	37.2	47.7	38.1	42.2	47.6	47.5	36.0	52.1	62.5	41.1	44.4	33.4	34.8
1991	47.6	54.6	43.1	39.0	38.0	47.7	39.5	43.2	50.3	47.9	37.5	54.1	59.4	41.5	44.7	33.4	34.4
1992	47.6	55.8	44.4	40.0	39.7	47.5	39.8	44.0	49.7	49.7	40.5	54.4	58.7	39.5	45.0	33.1	33.8
1993	48.4	57.7	44.9	41.4	39.8	47.9	39.6	47.1	50.5	50.4	39.0	54.3	58.1	38.0	45.5	33.2	32.6
1994	49.2	57.9	45.3	43.2	38.7	48.1	40.1	44.9	47.7	49.1	38.3	54.2	56.5	38.5	45.3	33.3	32.7
1995	48.8	56.8	45.0	44.5	37.0	48.0	36.9	44.7	46.3	49.8	39.2	53.2	57.6	39.2	45.1	33.7	32.7
1996	49.3	57.6	45.7	45.0	37.8	49.7	37.2	45.5	46.5	50.5	40.4	54.0	59.3	39.1	45.9	34.1	32.3
1997	49.5	56.9	45.5	46.5	38.3	49.6	36.7	47.2	46.0	49.8	42.0	52.6	58.8	39.4	45.8	34.3	32.3
1998	49.9	56.3	45.6	47.2	38.6	49.6	35.7	45.9	45.3	49.4	42.5	52.4	60.5	40.7	45.9	34.5	32.6
1999	50.0	57.5	46.1	47.6	39.0	49.9	35.4	46.8	45.4	49.6	43.4	52.1	59.4	40.9	46.2	34.6	30.5
2000	49.7	56.3	45.6	47.1	39.1	49.3	34.8	46.0	44.6	48.8	43.8	51.1	58.5	40.6	45.7	34.4	30.8
2001*	49.0	55.7	44.9	46.8	39.1	48.9	34.3	45.5	43.7	48.5	44.0	49.6	57.0	40.4	45.2	33.8	30.9

* Прогнозни данни

Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Data Pocket Book, 1997, N 7, p.36; 1999, N 11, p. 34

Таблица № 2

Пълни разходи на държавната администрация като % от БВП

	Белгия	Дания	Германия	Гърция	Испания	Франция	Ирландия	Италия	Холандия	Австрия	Португалия	Финландия	Швеция	Англия	ЕС-15	САЩ	Япония
1961-70	37.8	33.3	37.0	26.9	:	36.3	32.7	31.4	35.9	37.2	19.4	30.2	:	38.6	35.5	29.7	18.6
1971-80	50.3	46.1	45.3	31.5	25.6	40.8	44.5	38.9	47.8	43.6	29.4	36.7	50.6	45.1	42.4	32.9	26.5
1981-90	59.1	57.2	47.1	47.8	39.1	50.0	51.3	50.9	56.3	50.1	42.5	44.2	60.7	46.3	49.1	36.3	32.6
1987	58.7	55.7	46.9	42.3	40.8	51.7	48.8	50.5	59.5	53.0	39.3	46.3	59.3	40.8	48.7	39.3	32.7
1988	56.5	58.0	46.4	42.2	41.0	50.8	45.5	50.5	57.7	51.7	39.1	45.3	59.5	39.9	47.8	38.2	31.9
1989	54.3	58.4	45.0	43.6	42.3	49.9	39.1	51.4	54.8	50.3	38.2	43.3	60.0	38.7	47.2	38.1	31.1
1990	53.5	56.7	45.3	57.2	42.7	49.7	42.3	54.4	53.2	50.0	41.5	46.8	58.7	43.3	48.6	36.4	32.0
1991	54.5	57.6	46.4	52.9	43.6	50.2	44.1	54.4	53.7	51.1	43.5	55.4	60.6	45.0	49.5	37.0	31.2
1992	55.2	58.7	47.2	55.3	45.0	51.8	44.4	54.5	54.2	51.7	43.8	60.2	66.3	47.5	50.8	37.8	32.4
1993	56.4	61.2	48.5	57.9	48.0	54.2	44.2	57.7	54.3	54.7	45.5	61.7	70.1	46.8	52.3	37.0	34.2
1994	54.8	61.2	48.2	55.3	46.2	53.9	43.5	55.2	52.0	54.1	44.8	60.3	67.6	45.9	51.3	36.9	34.9
1995	53.4	59.6	48.8	57.4	45.4	54.0	41.2	53.1	50.8	54.9	45.3	57.8	64.6	45.6	50.9	35.9	36.1
1996	53.4	59.0	49.6	56.1	44.3	54.2	39.2	52.9	48.9	54.4	45.7	57.3	62.7	44.3	50.7	35.3	36.1
1997	51.8	57.2	48.6	53.8	42.7	53.5	37.8	50.9	47.6	51.9	46.9	54.6	60.9	42.0	49.0	34.3	35.4
1998	51.4	55.6	47.7	53.3	42.2	52.7	35.3	49.2	48.5	51.9	46.7	51.4	58.4	41.1	47.9	33.2	38.2
1999	51.5	54.9	48.1	53.2	41.6	52.5	34.2	49.3	46.4	51.9	47.4	49.0	57.6	40.8	47.8	32.5	38.6
2000	50.8	54.2	47.3	52.7	41.2	51.5	33.2	48.2	45.2	51.5	47.7	47.4	56.4	39.9	46.9	31.9	38.9
2001*	49.9	53.5	46.3	52.1	40.9	50.7	32.6	47.3	44.2	51.0	48.0	45.6	54.8	39.4	46.1	31.3	38.3

*Прогнозни данни

Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Data Pocket Book, 1997, N 7, p.37; 1999, N 11, p. 35

Таблица № 3.

Реален растеж в % на БВП

	Белгия	Дания	Германия	Гърция	Испания	Франция	Ирландия	Италия	Холандия	Австрия	Португалия	Финландия	Швеция	Англия	ЕС-15	САЩ	Япония
1961-70	4.9	4.5	4.4	8.5	7.3	5.6	4.2	5.7	5.1	4.7	6.4	4.8	4.6	2.9	4.9	4.2	10.1
1971-80	3.4	2.2	2.7	4.6	3.5	3.3	4.7	3.6	3.0	3.6	4.7	3.4	2.0	1.9	3.0	3.3	4.4
1981-90	1.9	2.0	2.2	0.7	3.0	2.3	3.6	2.2	2.2	2.3	3.2	3.0	2.0	2.7	2.4	3.2	4.0
1987	2.1	0.3	1.5	-0.5	5.6	2.3	4.7	3.1	1.4	1.7	6.4	4.1	3.1	4.8	2.9	3.1	4.2
1988	4.9	1.2	3.7	4.5	5.2	4.5	4.3	3.9	2.6	3.1	4.9	4.9	2.3	5.0	4.2	3.9	6.2
1989	3.4	0.6	3.6	3.8	4.7	4.3	6.1	2.9	4.7	4.3	4.9	5.7	2.4	2.2	3.5	2.7	4.8
1990	3.0	1.2	5.7	0.0	3.7	2.7	7.6	2.2	4.1	4.6	4.4	-0.5	1.4	0.6	3.0	1.7	5.1
1991	2.0	1.4	5.0	3.1	2.3	1.0	1.9	1.4	2.3	3.4	2.3	-5.9	-1.1	-1.5	1.7	-0.2	3.8
1992	1.6	1.3	2.2	0.7	0.7	1.5	3.3	0.8	2.0	1.3	2.5	-3.2	-1.4	0.1	1.2	3.3	1.0
1993	-1.5	0.8	-1.1	-1.6	-1.2	-0.9	2.6	-0.9	0.8	0.5	-1.1	-0.6	-2.2	2.3	-0.4	2.4	0.3
1994	3.0	5.8	2.3	2.0	2.3	2.1	5.8	2.2	3.2	2.4	2.2	3.7	4.0	4.4	2.8	4.1	0.6
1995	2.6	3.7	11.7	2.1	2.7	1.7	9.5	2.9	2.3	1.7	2.9	3.9	3.7	2.8	2.4	2.7	1.5
1996	0.9	2.8	0.8	2.4	2.3	1.1	7.7	0.9	3.0	2.0	3.0	4.1	1.3	2.6	1.6	3.7	5.0
1997	3.2	3.1	1.5	3.4	3.8	2.0	10.7	1.5	3.8	1.2	4.1	5.6	1.8	3.5	2.5	4.5	1.4
1998*	2.9	2.7	2.2	3.7	4.0	3.2	8.9	1.3	3.7	2.9	3.5	5.6	2.6	2.2	2.7	4.3	-2.8
1999*	1.8	1.5	1.5	3.4	3.6	2.5	7.8	1.1	3.0	2.1	3.1	3.9	3.7	1.8	2.1	3.8	1.3
2000*	2.7	1.9	2.6	3.8	3.6	2.9	6.9	2.2	3.2	2.8	3.3	4.0	3.5	3.4	3.0	2.8	1.6
2001*	2.8	2.1	2.7	3.9	3.5	3.0	5.8	2.5	3.3	2.6	3.3	4.0	2.8	3.6	3.0	2.5	2.1

*Прогнозни данни

Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Data Pocket Date Book, 1997, N 7, p.12; 1999, N 11, p. 10

От гледна точка на възможното позитивно въздействие на държавата върху икономическата ефективност и развитие големи или малки са тези бюджетни обеми? По-същественото увеличаване или намаляване на обемите влияе ли съответно върху стопанската динамика? Естествено по-пълноценен отговор на тези въпроси може да се даде само върху основата на конкретен анализ и съпоставка с БВП на *целия комплекс* от икономически функции на държавата във всяка страна за достатъчно дълъг период. Следователно формално логично осезаема пряка връзка между измененията в големината на държавните бюджети и динамиката на БВП не би било коректно да се търси.

Наистина детайлното проследяване на измененията през четиридесетгодишния период между общите бюджетни обеми и динамиката на БВП по отделни страни и периоди (таблици № 1, 2 и 3) като че ли установява в някои конкретни случаи такава зависимост. Подобен пример е Япония, която през цялото първо десетилетие на изследвания период има сравнително най-ниски държавни приходи и разходи, не е допуснала бюджетен дефицит и е успяла да достигне средногодишен прирѣст на БВП с над 10%. Впоследствие обаче корелацията, ако има своето обективно основание и значимост за стопанското развитие, започва да се губи, при това не само на Япония

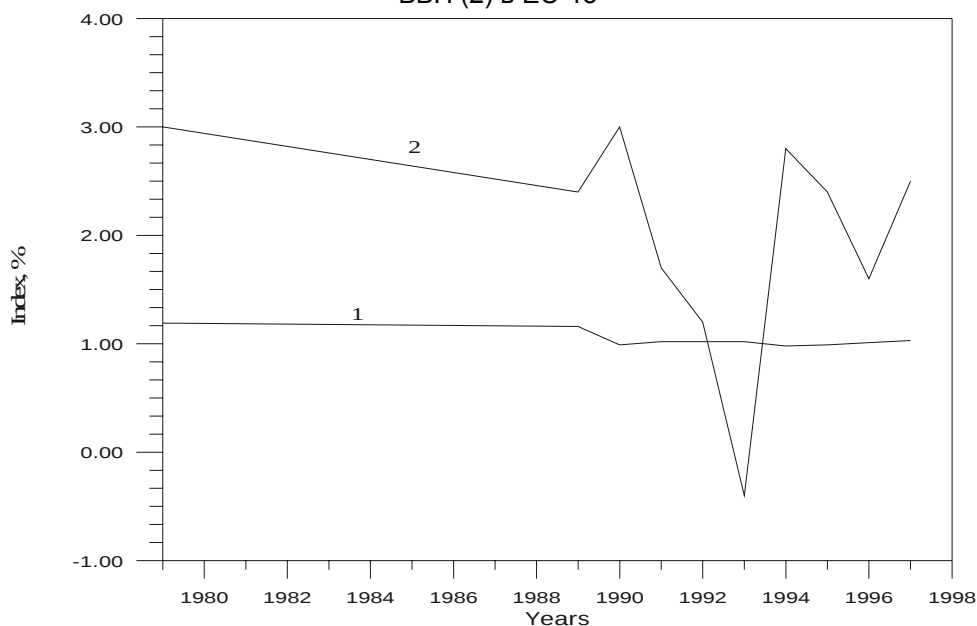
Фиг. 1 показва, че на всеобщото и с различна величина покачване в отделните страни на наблюдаваните бюджетни агрегати, през всичките следващи десетилетия всъщност съответстват най-противоречиви промени в БВП. *Или корелация всъщност не съществува.*

Известно е обаче, че според неокласическите школи подобна зависимост съществува и тя е всеобща. Едно от основните им принципни твърдения е, че *сравнително големият* държавен бюджет и особено по-нататъшното му нарастване влияе негативно върху икономическото развитие. Тъкмо в неговото нарушаване същите школи намират главната причина не само за рецесията през 70-те, но и за Голямата депресия през 30-те години. Върху основата на неокласическите ценности в началото на 80-те г. най-напред в Англия, после в САЩ, а през 1984-1985 г. в повечето страни-членки на ЕС, бяха извършени значителни данъчни и бюджетни реформи. Така благодарение на общото намаляване на данъчното бреме, на съкращаването на бюджетни разходи и на стремежа към съществено редуциране на държавните дългове, в двете последвали реформите години (1987 и 1988) Англия постигна ръст на БВП съответно с 4.8% и 5%; САЩ – 3.1% и 3.9%; Белгия – 2.1% и 4.9%; Гърция – 5.6% и 5.2%; Франция – 2.3% и 4.5%; Ирландия – 4.7% и 4.3%; Португалия – 6.4% и 4.9%; Финландия – 4.1% и 4.9%; Япония – 4.2% и 6.2%³. Или ясно е, че съблюдаването в бюджетната политика на отбелязания неокласически принцип може наистина да доведе до положителни резултати. *Това обаче не става винаги*, тъй като например през 1989-1990 г. бюджетните приходи и разходи в някои от тези и в останалите (нецитирани) държави продължават да намаляват като същевременно БВП в последвалите ги години *вместо съответно да се*

³ Източник: Eurostat and DG ECFIN: EC Economic Date Pocket Date Book, 1997, N 7, p.12, Table 1.

увеличава (съобразно неокласическата теза), започва също да намалява, достигайки в половината от страните през 1993 г. дори до отрицателни стойности.

Фигура 1
Верижен годишен индекс на осреднените бюджетни разходи (1) и на ръста на БВП (2) в ЕС-15



От тези факти произтичат съществени изводи. **Първо**, не всяко намаление на данъчната и бюджетната квота на преразпределение от БВП води непременно до положителни икономически резултати. Положителното въздействие може да се получи само при *съответни* предпоставки и условия в дадената страна и в определени граници, които изискват (или позволяват) такова намаление. Следователно подобен стопанско-управленски опит би могъл да се проучва и (не безкритично) използва от други страни, само ако в тях също са налице съответните предпоставки и условия, които добре трябва да се познават и отчитат. **Второ**, щом бюджетните обеми в повечето страни през 90-те години продължават (макар и по-слабо) да се увеличават или стагнират *на по-високи равнища* от редуцираните през 80-те години, това по-нататък най-малкото означава, че предприетото през “неоконсервативния експеримент” бюджетно редуциране, довело до положителни икономически резултати: а) е само специфичен частен случай на по-дълготрайното всеобщо бюджетно увеличение. [Следователно редукцията на бюджетите не може да се провежда като общовалидна и неограничена във всички страни политика. Също така, поне що се отнася до редукцията като частен принцип в практическата действителност, неокласическата теория очевидно няма все още качеството на Всеобща теория, за каквато (не само) тя претендира]; б) кореспондира с необходимото съкращаване на бюджетното финансиране

само на определени (а не на всички) функции на държавната администрация, които са междуременно или ненужно възникнали, или са хипертрофирани, или с развитието просто са станали неефективни. **Трето**, трайното увеличение на бюджетните обеми през четиридесетгодишния период действително не корелира пряко с по-висока икономическа динамика, поради което в държавната политика е нерелевантно да се залага и преследва подобен резултат. Обаче всеобщото, макар и с различна интензивност, увеличение на бюджетите в отделните страни налага извода, че то е с висока вероятност предизвикано от една навярла през втората половина на XX век *необходимост за финансиране на значително по-широки функции и услуги, извършвани от държавата, които благоприятстват ефективно развитие на стопанската дейност в наблюдаваните страни.*

И все пак твърде дълго в исторически план покачване на бюджетните разходи в най-развитите държави показва същевременно, че абсолютното разширяване на административната дейност и на нейната издръжка има някакъв предел и че нарастването им до този предел на съответния етап по принцип не е въпрос на свободен избор. Особено при нейното изграждане и развитие в по-изоставащи общества и най-вече в страни, извършващи радикални социално-икономически реформи, каквито са СЦИЕ, по-високите (но, разбира се, аналитично доказани) разходи са необходимо условие за по-ефективна роля на държавата. Следователно твърде дълго лансираната и извънисторически отстояваната от (нео)класическата философия теза за „минималната държава“, особено в страни с радикални реформи като СЦИЕ, наистина няма пълна и всеобхватна историческа валидност. Както изрично подчертава за социално-икономическите реформи в СЦИЕ бившият първи зам. министър председател и министър на финансите в Полша от 1994 г. до 1997 г., а през 1998 г. старши гостуващ изследовател в Департамента по икономическа политика на Световната банка проф. Грж. Колодко, „размерът на правителството е по-маловажен, отколкото качеството на неговата политика...Опитите да се намали размерът на правителството чрез съкращаване на бюджетните разходи могат да причинят повече злини, отколкото ползи“⁴.

Извън формулираните *общи* изводи конкретната социално-икономическа действителност и развитие в *отделната страна* може да изисква значително по-широка или по-малка държавна намеса, съответно по-висок или по-малък дял на бюджетното преразпределение, стига разбира се, да е адекватна съответната държавна администрация и на първо място правителството спрямо изискванията на обективните реалности. Това обаче би било оправдано само ако е разкрита и доказана в специфичните им социално-икономически условия *допълнителната* необходимост.

Кои са тези по-широки общоприлагани функции и услуги на държавата, изискващи през втората половина на XX век *по-обемно* бюджетно финансиране? Какви са обективните ограничения на увеличеното им финансиране, чиито съблюдаване във всяка съвременна бюджетна политика благоприятства стопанската дейност? При какви предпоставки и условия

⁴ Колодко Грж. Десет години постсоциалистически преход: уроци за реформи в политиката, Икономическа мисъл № 5/2000, с. 29.

препоръчаното в обратна посока *намаляване* на бюджетните обеми от неокласическите школи може от своя страна да окаже положително въздействие върху стопанската ефективност и динамика?

2. Нека потърсим отговорите на тези въпроси в останалите две насоки за програмиране и реализация на бюджетната политика – най-напред по линия на *структурирането* на бюджетните приходи и разходи. Обаче вместо по *конкретни* пера (статии) на приходите и разходите през отделните финансови години във всяка страна, каквато е най-разпространената изследователска практика на бюджетната политика, анализът на измененията в *структурирането* им тук ще бъде направен по линия на три *основни, общи* за всички страни *функции* на държавата, които именно ни интересуват. Основание за подобен подход се съдържа и в обстоятелството, че *детайлните* статистически показатели на бюджетите в отделните страни изразяват *преди всичко конкретната роля на държавата в съответната им действителност*. Във всяка от тях бюджетната практика и исторически традиции са формирали държавни институции, които по функции и структурен дял в държавните приходи и разходи са малко сходни (т. е. не се покриват) в сравнителен международен план. В масовият случай това са специфични държавни институции със съответен бюджетно-структурен дял на финансиране, които повече съответстват на конкретните им конюнктурни нужди и национални различия, отколкото на криещите се зад тях общи за всички тях управленски потребности и еднотипни решения в бюджетната практика и политика.

Така например държавата в редица страни регулира икономиката посредством *няколко* икономически министерства (плюс комитети, агенции и пр.) със *съответните* им бюджети за издръжка на ведомствената администрация и за инвестиране в условията за развитие на съответната стопанска дейност. В други страни обаче намесата е съсредоточена главно в *едно* икономическо министерство (например като това на търговията в Япония и САЩ). Всяка от така формираните конкретни практики на отделните страни безсъмнено има своето позитивно влияние върху ефективността на стопанската дейност в съответните им условия. Но анализът на такова конкретно равнище не позволява коректна сравнимост между страните. Следователно ако се насочи предимно към *детайлната* бюджетна практика в отделните страни и в частност към структурирането на приходите и разходите на *конкретната* им държавна администрация по финансови години, които в най-голяма степен са отражение на националните им традиции и същевременно на *текущата* им социално-икономическа конюнктура, анализът не би могъл да даде удовлетворителни резултати от гледна точка на горепоставените въпроси. В най-добрият случай той би очертал конкретната *прагматична* бюджетна политика на всяка страна съобразно специфичните ѝ реалности и конюнктура. Върху негова основа обаче трудно могат да се разкрият търсените общи правила (разбира се, ако съществуват) за *структурирането* на приходната и разходната част на бюджета, които по-късно да се използват дедуктивно-творчески като проверено знание и опит за по-ефективна стопанска дейност в отделната страна.

Тъй като тук се интересуваме от *общовалидните* потенциални възможности за позитивна роля на държавата в стопанската дейност, сравнителният анализ на статистическата информация относно *структурирането* на бюджетните приходи и разходи в отделните страни ще бъде направен съобразно *основните общовалидни функции* (задачи и услуги) на държавата в общественото развитие на всяка страна, така както са практикувани и са се променяли *през дълъг период*. В най-силно агрегиран вид ролята на държавата може да се сведе до три основни регламентиращо-регулиращи функции - *административни, икономически и социални*. *Главно по отношение на тези три типа функции и съответно услуги са се развивали досега най-съществените теоретични идеи и полемки за ролята на държавата.*

Известно е, че всеки регламент изпълнява едновременно и организираща, и регулираща роля. Но основният водораздел на концептуалните спорове в обществознанието относно ролята на държавата досега – от най-философски абстрактните до най-пряко приложните, се е свеждал до *централния дилемен въпрос*: дали държавата трябва да регламентира *само пасивно* (апостериорно и “неутрално”) обществените процеси, така както те са се развивали до момента по своя “естествен, спонтанен, авторегулиращ се ред” (Cosmos-Хайек)⁵ или е оправдана *активната* ѝ намеса, чрез която тя може да *катализира и регулира* в определена степен развитието им в интерес на обществото и неговите членове. В първия случай работата ѝ се изчерпва с издаването и съблюдаването на нужния пакет от закони, регламентиращи и по-точно – *регистриращи* обществената организация, равните права и сигурността на гражданите, техните икономически, културни и духовни отношения, както вече са се формирали дотогава по естествения си ред. Подобна функция, сведена само до дейността на правосъдието, полицията и армията, А. Смит определя като роля на “нощен пазач”. Хайек я формулира като “управление чрез закона” (rule of law), което в принципиален план е същото. В тези си ограничения държавата очевидно изпълнява само най-старата си основна *административно-регламентираща* (и *съблюдаваща законовия ред*) функция, която ще я съпровожда до края на съществуването ѝ. Главно с финансирането на тази функция и на нейното развитие съобразно измененията в общественно-политическите реалности е свързано *твърдото приходно-разходно ядро* в бюджета на всяка страна, върху което беше привлечено вниманието в началото на разработката и по което няма принципни спорове. Но в отбелязаните ограничения също тъй очевидно няма място за *активно* регламентиращи, т. е. регулиращи *административни, икономически и социални функции*.

Във втория случай държавата изпълнява ролята на “провидение”, което активно привнася “рационален ред” (или *Taxis*, както го нарича Хайек) в общественото развитие. Въпреки че след Кейнс доминиращата част от

⁵ В сравнително най-изчистен, ясен и систематизиран вид, фундаменталните класически идеи за ролята на държавата в общественно-икономическото развитие са обобщени, защитени и изразени в книгата на Фр. А. Хайек Конституция на свободата (Constitution of Liberty, London, 1960), поради което тук използваме само няколко ключови понятия на автора, с които те могат да бъдат синтетично маркирани.

теоретичните спорове около тази роля всъщност не са водени толкова по това дали да има или въобще да няма активна намеса, а предимно в какви концептуални насоки, форми, *обхват* и инструменти да става активната намеса, полемиките относно отграничените по-горе три основни типа функции на държавата са главно около *степента* и средствата за изпълнение от нея на *активно-регулиращите* административни, икономически и социални функции.

Разбира се, свеждането на държавната роля до трите основни типа функции съдържа условност, включително и поради нестихващите около тях полемки. Най-спорната е била и остава *социалната* функция на държавата, която е и исторически най-“младата”. Относително най-ограничен (и почти безспорен) обект на полемиките е *административната ѝ функция*, което е благоприятствало формирането във всяка страна на относително устойчивото бюджетно ядро от приблизително еднотипови бюджетни приходи и разходи. Но доколкото ги има, главният мотив на ограничените дискусии около държавно-административната функция е свързан най-вече с почти хроничното в много общества паразитно-бюрокралично самообстраване и злоупотреба с власт от държавната администрация. За упоритото съществуване на този феномен свидетелстват специални изследвания както на Запад⁶, така и на Изток⁷. Обаче дори при авторитетната част от полемистите в неокласическата парадигма, този всеобщ феномен се използва не съвсем основателно като аргумент против *всякакво* разширяване на държавната намеса.

Колкото по-ранен е историческият етап на общественото развитие, толкова сравнително по-чист е всеки от трите типа функции, като най-малък (гравитиращ дори към нулата в отделните страни) относителен дял имат социалните функции; сравнително повече са икономическите, докато административните почти изцяло доминират, практически олицетворявайки *цялата* роля на държавата (както е формулирана по-горе от А.Смит). С обществено-икономическия прогрес обаче икономическите и социалните функции не само относително нарастват, но и границите между тях започват да се размиват. На по-високите исторически стъпала всяка от трите типа започва в нарастваща степен да изпълнява *по-комплексни* (т.е. едновременно и административни, и икономически, и социални) задачи, с което условността на отграничението им дори се засилва. И все пак разграничението понастоящем дори в най-развитите страни е все още достатъчно отчетливо. По тази причина политическите им партии продължават в своите програми да свързват перспективите за развитие на съответната страна с алтернативен избор на приоритетен акцент върху някой от трите основни типа функции за сметка на останалите под формата на “дясна”, “центристка” или “лява” алтернатива.

2.1. В *приходната* част на бюджета трите основни функции са фокусирани по-конкретно в изпълнението на *фискалната* задача, която както е известно, от своя страна се осъществява посредством държавната политика на *данъчните, неданъчните и социално-осигурителните* приходи.

⁶ Вж. например The Budget – maximizing bureaucrat: Appraisals and evidens / Eds. Andre B., Stephan D. Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Press, 1991 – VII, p. 366.

⁷ Шахматов Ф. Предприимателство в России, М – 1966, с. 225.

(Разбира се, освен приходна, фискалната задача изпълнява чрез съответната политика на трите вида приходи също така *икономически* и *социалнорегулиращи* функции.) От вниманието тук обаче ще бъдат изключени *неданъчните* приходи. Първо, защото те са практически незначителна и пренебрежима част от бюджетните приходи (около 10 % в страните-членки на ЕС⁸), поради което свързаната с тях роля на държавата не променя основните ѝ общовалидни функции. Второ, защото формите и структурата на тези приходи са в най-голяма степен свързани със *специфичната* роля на държавата съобразно конкретните условия на всяка от съответните страни.

За периода 1988-1997г. осредненият общ относителен дял на *бюджетните приходи* в страните от ЕС, набавяни от източниците на **фондовете за социално осигуряване** в процентно измерение към brutните бюджетни постъпления на държавната администрация се е изменял в приблизителен диапазон между 34% и 38% (Таблица 4). Естествено в отделните страни този диапазон е много по-широк. От 12.2 % и 14.5% съответно в Дания и Ирландия през 1988 г. той достига 51.7% в Германия през 1997 г. И няма съмнение, че различията са свързани преди всичко със специфичните условия, традиции и общественно-ценностните нагласи в съответните държави. От друга страна, проследяването на *националните* изменения по години откроява в немалка част от тях вътрешно противоречиви колебания, които – без да се опростяват и игнорират многобройните причини от друго естество за проявлението им - също могат да се обяснят предимно с конкретни конюнктурни успехи, проблеми и потребности. И все пак зад тези специфични колебания в изследваните страни се крие едно *общо* развитие на трите типа основни държавни функции, което тук заслужава внимание.

Най-напред относителният дял на фондовете за социално осигуряване в повечето от страните отбелязва през целия период леко покачване. Въпреки че в страни като Белгия и Ирландия тенденцията е към понижаване, в ЕС като цяло осреднената им величина е нарастнала приблизително с 4%. Разбира се, подобно слабо увеличение прави рисковано извличането на по-определени обобщаващи изводи. Ако обаче изследваният период се разшири в ретроспективна посока с още две десетилетия, осреднените за целия ЕС статистически стойности на този показател през 1980 г. се оказват 29%, а през 1965г. - 22.8%⁹. Или за периода 1965 г. – 1996 г. осредненият относителен дял на бюджетните приходи в страните от ЕС, набавяни от източниците на фондовете за *социално осигуряване*, в процентно измерение към общите бюджетни постъпления на държавната администрация бележи ясна *тенденция към покачване*, която в последните години на периода също започва да затихва. Съпоставен с тенденцията към покачване за същия период на *цялостните бюджетни приходи* (вж. началото на т. 2), делът на фондовете за социално осигуряване в статично и динамично измерение (т. е.

⁸ "Данъците и социалното осигуряване съставляват приблизително 90 % от общите приходи на държавната администрация (general government)" [Eurostat. Yearbook 2000, p. 241]

⁹ Messere K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 24, table 11.

не само по величина, но и като динамична характеристика) следва почти плътно нейното развитие.

Таблица 4
Бюджетни постъпления от фондовете за социално осигуряване по текущи цени в %
към общите бюджетни приходи на държавната администрация (general government)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	34.8	33.5	34.0	34.4	35.0	36.7	36.7	36.2	37.6	
Белгия	45.6	45.2	43.8	43.5	44.4	44.1	43.9	43.4	42.9	42.5
Дания	12.2	13.1	13.9	14.7	15.3	16.0	14.7	13.3		
Германия	45.5	44.0	45.1	47.2	46.7	48.8	48.3	48.6	51.1	51.7
Гърция										
Испания	45.8	44.8	45.6	46.1	47.5	51.6	50.0	48.8	47.6	
Франция	48.2	48.4	48.1	48.4	49.6	50.4	50.0	49.9	49.6	48.6
Ирландия	14.5	14.5	12.9	13.5	13.7	13.1	12.2	13.2	11.4	
Италия	45.7	45.0	47.4	45.2	44.2	41.5	43.5	41.6	46.2	
Люксембург										
Холандия	42.9	41.7	42.8	42.3	43.4	42.5	41.6	42.9	40.8	
Австрия	34.6	34.9	34.4	34.5	33.8	35.2	36.9	37.3	36.9	
Португалия	31.7	30.2	31.2	30.8	30.8	36.4	35.2			
Финландия	31.7	31.2	32.4	36.5	39.4	46.7	49.8	48.2	44.6	42.0
Швеция		24.2	25.8	26.7	27.6	29.2	28.6	26.8	24.1	23.4
Англия	19.9	18.4	18.1	18.2	18.8	22.1	21.9	20.1	18.8	

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 240.

Таблица 5
Социално-осигурителни постъпления, плащани от държавата в % към всички
социално-осигурителни постъпления (Social protection receipts by type as a % of total
receipts. General government contributions)

	1990	1994	1995	1996	1997
ЕС-15		32.9	31.9	31.9	
Европа-11	25.0	27.6	26.9	27.2	
Белгия	24.7	20.5	20.8	20.4	
Дания	80.1	73.7	70.6	68.9	67.8
Германия	25.2	28.8	28.5	30.0	30.1
Гърция	33.4	30.5	30.8	30.3	
Испания	26.2	28.2	29.8	27.8	27.1
Франция	16.7	21.5	21.1	20.2	
Ирландия	59.0	61.2	62.9	63.0	63.9
Италия	29.0	33.6	29.8	29.6	
Люксембург	40.6	42.8	46.1	46.7	47.2
Холандия	25.0	16.9	16.0	16.4	15.6
Австрия	35.9	36.9	36.4	35.7	34.6
Португалия	33.8	39.0	39.4	42.2	
Финландия	40.6	46.4	46.0	44.6	44.8
Швеция		50.2	48.3	45.3	
Англия	39.9	50.4	49.5	48.5	47.9
Исландия		61.3	61.2	59.6	56.2
NO	63.0	62.8	62.4	61.2	

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p.257.

На пръв поглед откритите изменения не са свързани с развитието на основните активни държавни функции, особено като се има предвид, че средно над 40% от цялата сума на фондовете за социално осигуряване произтичат от съответните плащания на работодателите и малко под 30%.¹⁰ -

¹⁰ Eurostat, Yearbook 2000, p. 257.

от вноските на самите осигурявани лица, т. е. общо около 70% не са свързани с намесата държавата. Това обаче е само привидно. В тази връзка не бива да се забравя, че първо, плащанията и от двата отбелязани източника са определяни не доброволно, а задължително от държавата със закон, което е реализация на определена нейна социална и икономическа политика; второ, третият основен източник на тези фондове – средно около една трета, е самата държава и по-точно другите източници на нейният бюджет. Отделно заслужава специално да се отбележи, че в някои страни като Ирландия, Норвегия и Дания делът на *бюджетните* плащания *от държавата* за тези фондове за 1990 г дори достига съответно до 59%, 63% и 80.1% (вж. Таблица № 5).

Изложените дотук съображения позволяват да се формулират следните **изводи**. 1) Ясно изразената за дълъг период от време тенденция към повишаване на относителният дял на фондовете за социално осигуряване в общите бюджетни приходи на страните в ЕС, допълнително усилена с тенденцията към нарастване на общият дял на бюджетните приходи в БВП, от които е част, характеризира в съответната степен *развитието на държавните функции в посока към ценностите на социалното пазарно стопанство, солидарното гражданско общество и държава, т. е. към социално-гражданските ценности и услуги*. (На този въпрос ще се върнем отново); 2) Тъй като основният дял от средствата в тези фондове са за пенсии и здравни грижи (средно около 70% за ЕС), който обикновено се определя като функция от равнището на средната работна заплата и достигнатия жизнен стандарт, т. е. в сравнение с другите структурни ингредиенти този дял е сравнително най-слабо мобилният (консервативният), трайното относително повишаване на фондовете за социално осигуряване като резултат от гореотбелязаните две тенденции най-осезаемо рефлектира в нарастването на всички останали форми на социалните грижи и услуги – за подпомагане на младите семейства и децата, за безработните, социално слабите и инвалидите, за жилищно строителство и др. Добър индикатор за това повишение дават измененията на крайното им потребление на *човек от населението* като практически резултат от двете тенденции. В ЕС само за периода 1990-1996 г. това потребление се е повишило по неизменни цени с 16%¹¹. Както ще се опитаме да покажем по-нататък обаче, в условията на фундаменталните промени, настъпващи в световните обществено-икономически реалности, дори и най-чисто социалните грижи и услуги, осъществявани от държавата, вече имат и своя *икономически* потенциал и покритие.

2. Много по-пряко и силно държавата може да въздейства върху обществено-икономическите процеси посредством другия основен бюджетно-приходен източник – **данъците** благодарение на съответната им политика. От гледна точка на интересуващите ни въпроси какви съществени промени е приемала данъчната политика за разглеждания период като реализация на съответната роля на държавата?

¹¹ Eurostat, Yearbook 2000, p. 250.

Таблица 6

Брутни данъчни постъпления в бюджета като % от БВП

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	28.3	31.8	34.8	37.7	40.3	41.2	41.7	42.0	42.1	42.5	40.5	41.1	41.5
Белгия	31.2	35.7	41.8	44.4	47.7	44.8	44.9	44.9	45.6	45.9	45.4	45.8	46.0
Дания	29.9	40.4	41.4	45.5	49.0	48.7	48.8	49.2	50.3	51.6	49.9	49.7	49.5
Германия	31.6	32.9	36.0	38.2	38.1	36.7	38.2	39.0	39.1	39.3	38.5	37.6	37.2
Гърция	22.0	25.3	25.5	29.4	35.1	37.5	39.0	40.8	41.2	42.5	32.1	32.0	33.7
Испания	14.7	16.9	19.5	24.1	28.8	34.4	34.7	36.0	35.0	35.8	32.8	32.7	33.7
Франция	34.5	35.1	36.9	41.7	44.5	43.7	43.9	43.7	43.9	44.9	44.0	45.0	45.1
Ирландия	25.9	31.0	31.3	33.8	36.4	35.2	35.8	36.2	36.4	37.5	33.1	33.2	32.8
Италия	25.5	26.1	26.2	30.2	34.5	39.1	39.7	42.1	43.8	41.7	41.2	42.9	44.4
Люксембург	30.6	30.9	42.8	46.3	46.7	43.6	42.9	42.5	44.3	45.0	44.4	46.6	46.5
Холандия	32.7	37.0	42.9	45.0	44.9	44.6	47.2	46.8	47.7	45.9	42.0	41.5	41.9
Австрия	34.7	35.7	38.6	41.2	43.1	41.3	41.3	41.9	43.2	43.5	42.4	44.1	44.3
Португалия	16.2	20.3	21.7	25.2	27.8	31.0	31.7	33.4	31.4	33.0	33.3	33.2	34.2
Финландия	30.3	32.5	37.7	36.9	40.8	45.4	46.9	46.8	45.4	47.3	45.2	47.5	46.5
Швеция	35.0	39.8	43.4	48.8	50.0	55.6	53.7	52.0	50.1	51.0	47.9	50.0	51.9
Англия	30.4	36.9	35.5	35.3	37.9	36.4	35.7	35.1	33.4	31.1	35.2	35.1	35.4
САЩ	24.3	27.4	26.7	26.9	26.0	26.7	26.8	26.7	27.0	27.6	28.8	29.2	29.7
Япония	18.3	19.7	20.9	25.4	27.6	31.3	30.8	29.2	29.1	27.8	28.4	28.2	28.8

Източник: Извадка от OECD, Paris, 1996, Revenue Statistics 1990-1995 Table 3; OECD, Paris, 1999, Tables 3 and 39.

Макар и косвено, ясна представа за промените на *брутния относителен дял на данъците* в общите бюджетни приходи на разглежданите държави през изследвания период дава вече направената по-горе характеристика на тенденцията на измененията в дела на фондовете за социално осигуряване. Тъй като след изключване от вниманието на неданъчните постъпления (които са не само практически незначителни, но и до голяма степен константни), всяко изменение в единия от оставащите други два основни източника на фискалните приходи до пълния им бюджетен размер (100 %) е огледално изменение и на втория, то анализът на динамиката на относителния дял на данъците в общите бюджетни приходи би дал същите изводи за промените във функциите на държавата, каквито и вече направения анализ на дела на фондовете за социално осигуряване. Ето защо тук ще го спестим. Тъй като, от друга страна, данъците през по-голямата част от досегашната политико-стопанска история са били практически единственият бюджетен източник и следователно пряко характеризират функциите на държавата във фискалната област, по-съществена представа за преразпределителните ѝ функции чрез данъците могат да дадат *промените в относителния им дял спрямо БВП*.

Таблица № 6 показва, че за периода 1965-1997г. **общият дял на данъчните постъпления в БВП е нарастнал средно за ЕС-15 от 28.3% на 41%. Това означава, че частта от БВП, която държавата е преразпределяла чрез данъците в петнадесетте страни, се е увеличила приблизително с 46%.**

Дори само този факт налага *категоричния извод* за проявена през същия период *тенденция към силно нарастване на ролята на държавата* чрез възможностите и инструментите на фиска в общественоекономическото развитие. В общ принципен план този извод би бил още по-категоричен ако се вземат под внимание равнищата на данъчното преразпределение от началото на XX век за най-развитата и по онова време индустриална страна в света - САЩ. Консултантът по данъчна политика в ОИСР и Световната банка Кен Месър цитира оценки на Селимън (Selignan, E. *Studies in Public Finance*, 1925), според които делът на brutните данъчни постъпления в националния доход на САЩ за 1900 г., 1914 г. и 1925 г. съответно е бил 8%, 7% и 11% (за сравнение делът например във Франция през същите години е съответно 15%, 14% и 20%)¹². На фона на съвременната действителност тези факти сами налагат *извода*, че в началото на XX век и през цялата политико-икономическа история дотогава ролята на държавата практически се е свеждала главно до административно-регулиращите си функции.

Съществуват обективни основания да се допусне, че една от причините за нарастването на относителния дял на данъчната тежест е отбелязаното по-горе паразитно саморазширяване и обюрокрактизиране на държавно-административния апарат в почти всяка от страните досега. Например след проведените в средата на 80-те години данъчни реформи в ЕС, довели съобразно изискванията на неокласическите принципи до общо намаляване

¹² Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 3.

на данъчното бреме, данъчният дял в бюджетните приходи на страни като Холандия, Германия, Ирландия и Англия през 1997 г. леко е намалял или се е запазил спрямо на равнището от 1980 г. (4 години преди започване на реформите). Обаче в повечето от останалите страни-членки на ЕС аналогичният дял през 1997 г. чувствително се е увеличил, поради което средно в ЕС-15 от 36.9% през 1980 г. той е нарастнал на 39.8% през 1985 г. (по времето на реформите), прибавя по-малко от 1% през 1990 г. и още около 1% до 1997 г. Или би могло да се приеме, че ако с облекчаването на данъчното бреме в резултат от реформите данъчната цена на неефективното бюрократизиране на държавните институции е редуцирана донякъде, то със същата причина не може да се обясни проявлението на *цялата* отбелязана тенденция. Щом последната продължава да се развива и *след реформите*, та дори и в САЩ, която сравнително най-последователно е прилагала неокласическите принципи, очевидно има други съществени основания за нейното проявление. Или причините за тенденцията към засилено участие на държавата в преразпределението на БВП не могат да не се свързват и търсят на първо място в характеристиката и обективните потребности на общественоекономическото развитие на водещите страни в света през XX век. Както е известно, през втората му половина това развитие бележи един от редките си, *близо четиредесетгодишни подеми*. Този подем едва ли би бил възможен без осигуряването от държавата на съответните му необходими благоприятни предпоставки и условия от макроикономическо, политическо, институционално и пр. естество.

И все пак, въпреки че възходящият характер на тенденцията в страни като Швеция, Франция, Дания, Белгия и др. поражда логични очаквания тя да продължи и в бъдеще¹³, почти всеобщото ѝ затихване през 90-те години за целия ЕС около осреднената стойност 40-41% провокира допускането на обратната хипотеза: първо, че тенденцията вероятно няма да се развива повече възходящо, освен по изключение в отделни страни; второ, че вероятно около тази осреднена граница гравитира сравнително ефективният (близък до оптималният, ако такъв съществува) размер на brutната данъчна тежест в БВП. Или това е прагматично достигнатата досега *пределна граница на ефективната държавна намеса в неговото преразпределение*. Евентуалното ѝ по-нататъшно разширяване след 50-процентовия праг (както в Швеция) вече би превърнало държавата в първостепенен и доминиращ над частния сектор стопански субект. А това, както показва досегашният исторически опит, не е по-добрата алтернатива за ефективното развитие на икономиката.

Естествено отбелязаната (с известна условност) пределна граница не бива да се приема като обща и задължителна за всички страни. Както вече се подчерта, ефективната ѝ величина в отделната страна зависи преди всичко

¹³ Тъкмо такава е експертната прогноза на Кен Месър, оглавявал от 1971 до 1991 г. Отдела за данъчна политика в ОИСР (Head of the OECD's Fiscal Affairs Division), а впоследствие консултант на ОИСР и на Световната банка: "През следващите 20 години brutните данъчни постъпления ще продължат да нарастват бавно спрямо БВП, като обаче съотношението им спрямо БВП ще продължи да се променя *по различен начин* за отделните държави" ". [Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 25]. Би било коректно да се добави, че вероятно по-достоверна е неговата прогноза (бел. на автора).

от конкретният исторически път, традиции и ценности, съобразно които се е развивало нейното общество и които (с изключение на специфичните *екстремални* отклонения) обикновено се приемат от различните му субекти като "нормални". Ускоряващата се интегрираност и глобализация на икономическите, политическите и културните процеси в света обаче, не позволяват да се правят изводи за съхраняване и в бъдеще на националните различия (без, разбира се, да се допуска, че напълно ще се заличат). *Напротив, те най-вероятно ще се променят със същата ускореност в конвергентна, а не в консервационна или дивергентна посока*¹⁴.

От друга страна, днес вече е ясно, че с глобализацията и масовото нахлуване на принципно нови технологии в обществено-икономическите процеси досегашната роля на държавата не би могла да се съхрани. В съвременните реалности вече са налице достатъчно съществени основания **за най-общия извод**, че бъдещата ѝ роля не само ще е много по-усложнена и различна от досегашната, но и от *съответно* новите ѝ функции в много по-голяма степен от миналото ще зависи по-нататъшното ефективно развитие на обществено-икономическите процеси. Следователно ако по-горе беше допусната хипотезата за евентуално достигната през 90-те години критична (пределна) граница на *количествената* намеса на държавата *чрез данъците* в преразпределението на БВП, която едва ли повече ще се разширява, със същата вероятност би могло да се предположи, че бъдещата ѝ ефективна роля ще се развива предимно в *качествена* насока - качествено нови форми, организация и начин за осъществяване на основните ѝ функции.

2.3. Как се е променяла *структурата на данъчните приходи* в бюджетите през разглеждания период като функция от съответната роля (политика) на държавата?

В досегашната стопанско-историческа практика съществува твърде голямо многообразие по страни и периоди на използваните данъчни форми и на взаимното им структуриране. Даже колкото по-ранен е историческия период, по-голямо е многообразието. Обаче *най-широко използваните днес форми*, които в рамките на своето въздействие най-осезаемо характеризират основните държавни функции и главно по отношение на които в бъдеще данъчната практика и политика на различните страни все повече ще се унифицира върху основата на по-нататъшната интеграция и глобализация на световните процеси, могат да се сведат до следните няколко: Данък върху доходите на физическите лица (Personal income tax); Данък върху печалбата на юридическите лица, наричан още Корпоративен данък (Corporation income tax); Данъци върху потреблението на стоки и услуги (Consumptions taxes), по-значимите от които са Данък добавена стойност (Value added tax – VAT), акцизите (Excises duties) и митата (Customs duties); Данъци върху собствеността и капитала (Property and capital taxes), които са: върху недвижими имоти, върху наследството, върху капиталови и финансови преводи, върху лихвения, рентния и акционерния (дивидентен и при продажби) приръст (gain) на капиталовите активи. Ето защо и анализът на

¹⁴ И тук обратна (следователно по-вероятната) е оценката на Кен Месър: "Няма голямо основание да се вярва, че в следващите 20 години ще има по-голяма международна данъчна *конвергенция* от досегашната". [Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 25]

измененията в *структурата* на данъчните приходи през изследвания период тук ще бъде ограничен само до отбелязаните укрупнени данъчни форми като кръгът от наблюдаваните страни ще бъде стеснен само до най-развитите – т.нар. страни Г-7. Презумпцията е, че дълготрайните тенденции в структурните изменения на отбелязаните данъчни форми в тези страни са *качествено репрезентативни* за данъчните процеси въобще в повечето страни.

Таблица 7
Данъци върху доходите на физическите лица в закръглени % към brutните данъчни постъпления в държавните бюджети.

	1965	1975	1985	1995
САЩ	32	35	38	36
Япония	22	24	25	21
Германия	26	30	29	27
Франция	11	12	13	14
Италия	11	15	27	26
Англия	33	40	27	28
Канада	23	33	35	38
Средно за Г- 7	24	27	28	27
Средно за ЕС-15	24	29	28	26

Източник на таблици № № 7, 8 ,9 и 10: OECD, Long term trends in tax revenues, Paris, 1981; OECD, Revenue Statistics, 1998.

Таблица 8
Корпоративни данъци в закръглени % към brutните данъчни постъпления

	1965	1975	1985	1995
САЩ	16	11	7	9
Япония	22	21	21	15
Германия	8	4	6	3
Франция	5	5	4	4
Италия	7	6	9	9
Англия	4	6	12	9
Канада	15	14	8	8
Средно за Г- 7	11	10	9	8
Средно за ЕС-15	7	6	8	7

Таблица 9
Данъци върху собствеността и капитала в закръглени % към brutните данъчни постъпления

	1965	1975	1985	1995
САЩ	16	14	9	10
Япония	8	9	10	12
Германия	6	4	3	3
Франция	4	3	4	5
Италия	7	3	2	6
Англия	14	13	12	10
Канада	14	9	9	10
Средно за Г- 7	10	8	7	8
Средно за ЕС-15	7	5	4	4

Таблица 10

Данъци върху потреблението в закръглени % към brutните данъчни
постъпления

	1965	1975	1985	1995
САЩ	5	7	8	8
Япония	-	-	-	5
Германия	16	15	16	17
Франция	23	23	20	17
Италия	13	14	14	14
Англия	6	9	15	19
Канада	18	12	13	14
Средно за Г- 7	11	10	11	14
Средно за ЕС-15	13	15	17	18

Първата констатация, която и най-беглият аналитичен прочит на данните в таблиците от № 7 до № 10 откроява директно, е изключително широкия (няколкократен) диапазон на съотношенията между относителните дялове на отделни данъци в някои страни спрямо общите им данъчни приходи редом до близките или почти съвпадащите дялове при други данъци. Достатъчно е за илюстрация да се посочат съотношенията по съответните години например между Франция и Англия за данъка върху доходите на физическите лица, който през 1965 г. във Франция е само 11%, докато в Англия е три пъти по-голям – 33%. През 1995 г. съотношението е намаляло на два пъти и все пак остава впечатляващо високо.

Няма съмнение, че главната причина за такива големи различия се съдържа в специфичния национален подход и традиции, съобразно с които се е развивала данъчната практика във всяка страна. Но от гледна точка на интересуващите ни въпроси за ролята на държавата, както близките съотношения, така и големите различия разкриват на повърхността нещо повече от специфичните характеристики на националните данъчни практики. Така например ако данъците върху доходите на физическите лица във Франция са три или два пъти по-малки от тези на Англия (каквито приблизително са и разликите им в данъчните дялове върху собствеността и капитала), то съотношенията при корпоративните данъци са твърде близки, докато при потребителските данъци пропорцията е *приблизително реципрочна*. Или каквато и да е специфичната данъчна политика на отделните страни, тя очевидно на първо място е подчинена на *фискалната функция* на държавата, т. е. има за задача да осигури чрез *съответни нива и структуриране* на данъчните форми, необходимия *обем* бюджетни постъпления. Следователно още тук може да се формулира извода, че за да реализира продуктивно дадена функция на държавата *в която и да е страна*, данъчната политика спрямо определена данъчна форма не може да не се осъществява в тясно единство и в *съответна координация* с останалите форми, което по принцип изключва подходът към програмирането и изпълнението ѝ да е фрагментарен, “на парче”, събирателен.

Обаче освен изпълнението на фискалната функция, начинът на структуриране и историческото развитие на различните данъчни форми по отделни страни и в сравнителен междудържавен план характеризира по-

нататък също така взаимоотношаваното развитие на основните държавни функции във всяка от страните, откроява в определена степен приоритетните акценти върху една или друга от тях за сметка на останалите, а на тази основа очертава и изменящата се през времето ориентация към по-либерален или на модел за пазарна икономика и общество с по-висока ангажираност на държавата. Защото чрез съответни изменения във величините на различните видове данъци може съответно да се влияе върху фискалния потенциал и инвестиционната дейност, евентуално да се стимулира или затормози икономическата динамика, да се регулират в значителна степен както макроикономически, така и социални процеси и пропорции, да се променя съществуващия социално-икономически модел.

Какво по-конкретно открояват в това отношение структурните изменения на четирите основни данъчни форми през изследвания период?

Най-напред като въвеждаща постановка на анализа нека припомним, че в съвременните условия всяка от формите реализира едновременно и фискална, и икономическа, и административно-регулираща, и социална функции на държавата. Обаче поради специфичната си данъчна база и нееднакъв размер на облагането, всяка от данъчните форми всъщност притежава *различен потенциал* за реализирането на отделните държавни функции. Така например поради сравнително най-широката си данъчна база данъците върху доходите на физическите лица могат съответно по-силно да реализират фискалната функция - средно 24% от брутната данъчна тежест в страните от ЕС-15 през 60-те г., докато останалите три данъчни форми за същия период почти еднакво си разпределят по около 11-12% от тежестта. Ето защо при наличието на подобна специфика всяко увеличение дори само с процент на първия данък би допринесъл съответно повече за нарастване на бюджетните приходи, отколкото същото увеличение на всеки от останалите данъци. Същевременно всяко изменение например на корпоративния данък поради по-особената си икономическа природа, би могло да повлияе върху деловата активност и икономическото развитие значително по-осезаемо в сравнение, да речем, със съответното изменение на данъците върху доходите на физическите лица. Или всяко повишение или намаление на отделните данъчни форми, а още повече всяка *по-дълготрайна* тенденция в едната или другата посока, е индикация за съответен акцент на една от трите основни държавни функции, която е по-значително обвързана с него.

2.3.1. В периода 1965-1975 г. *данъците върху доходите на физическите лица* във всички страни от Г-7 и като цяло от ЕС (таблица № 7) бележат *силна тенденция към повишение*; до края на следващото десетилетие чувствително отслабва интензивността си, достигайки своя пик, а през по-следващото десетилетие започва обратно поведение към леко намаляване. По отношение на държавните функции какво показва тенденцията?

Като цяло тенденцията утвърждава направените по-горе изводи за съществено нарастване роля на държавата през същия период. Затихването ѝ, а впоследствие и приемането ѝ на по-ниски стойности, също е в унисон с допуснатата хипотеза, че през 90-те години основните данъчни форми вероятно са достигнали тавана на икономически обосноваваните си равнища на

фискално преразпределение от държавата на БВП. Ето защо те съвкупно в бъдеще, поне във водещите икономики, едва ли ще се увеличават. Най-стръмната част от тенденцията през първото десетилетие обаче разкрива нещо повече. Тази част съвпада с последното от четирите следвоенни десетилетия на стабилно стопанско и обществено развитие, което не познава значителни социално-икономически сътресения. По-конкретно това е десетилетието, през което, от друга страна, приключват продължилите почти четвърт век *широкомащабни макроструктурни реформи* в повечето индустриални страни. Но много е важно за темата да се подчертае, че реформите са провеждани не само по инициатива на държавата, но и са *финансирани най-вече от държавните бюджети*. Следователно няма съмнение, че в основата за проявлението на стръмната част на отбелязаната тенденция, лежат предимно *фискалните* потребности, цели и акценти в политиката на държавата.

Същевременно е известно, че поради естеството си, данъците върху доходите на физическите лица могат да изпълняват още две икономически функции. От една страна, всяко увеличение или намаление на данъка, с който се облага сравнително голяма маса потребители, директно води в съответната степен до обратно намаляване или увеличение на платежеспособното търсене на стоки и услуги. Следователно чрез промените му *в определени граници* то може да влияе благоприятно или пък, ако не се съблюдават тези граници, да влияе неблагоприятно върху динамичното макросъотношение между произведени и потребени пазарни блага. [Частен случай на подобно въздействие са двете алтернативни възможности и цели, за които държавните институции биха изразходили едно евентуално увеличение на данъка върху доходите на физическите лица. Ако увеличението се използва например за инвестиционно потребление и конкретно за създаване или развитие на необходими инфраструктурни, стопански, институционални и др. проекти, благоприятстващи икономическата дейност, нежеланото въздействие в по-дългосрочен хоризонт не би се получило. Ако обаче увеличените средства се отклонят за непродуктивни, паразитно-бюрократични цели, нежеланият ефект би бил налице.] От друга страна, с данъците върху доходите на физическите лица се облага, както е известно, икономически активната част от населението, която е вторият основен фактор на стопанската дейност и развитие. Прекомерното увеличение на този тип данъци подкопава икономическата мотивираност на активното население *като производствен фактор*. Следователно и тук увеличението има своята пределна граница (таван), която или предварително трябва да бъде разкрита и съблюдавана с оглед запазване ефективното въздействие на този инструмент, или може апостериорно да се разкрие по пътя на пробите и грешките.

Щом до 1985 г. относителният дял на този тип данъци във всяка от страните е нараствал дори след "петролните шокове" през 1973-1975 г., това в контекста на общото стабилно икономическо и социално развитие на наблюдаваните страни може само да означава, че увеличаването му през целия период *е консумирало позитивния си потенциал за въздействие* чрез *трите* основни функции на държавата. Що се отнася до критичния таван на позитивното въздействие, той в *осреднена* стойност се намира по всяка

вероятност около 28-те %. За отделните страни обаче този таван не може да не е различен, т. е. специфичен, доколкото специфична е цялата структурна конфигурация на данъците във всяка страна. Следователно тъкмо той, а не осреднената му стойност, трябва по принцип да не се прекрачва с оглед запазване на ефективното въздействие.

Съображенията дотук позволяват да се направи *обобщаващата констатация-извод*, че като цяло тенденцията е въздействала противоречиво върху стопанското и общественото развитие. През първото десетилетие чрез акцентиране главно върху фискалните функции, държавните администрации в Г-7 и ЕС-15 са съумявали в духа на кейнсианската философия да съдействат успешно на икономическото и социалното развитие. Тенденцията е спомогнала да се достигнат и експлицитат критичните тавани за увеличението на относителния дял на данъците върху доходите на физическите лица в общата данъчна тежест, под които държавата може да оказва позитивно въздействие върху общественоекономическия прогрес. Но пречупването на тенденцията в обратна посока през 80-те години също показва, че таваните са не само достигнати, но и че държавната политика е *нагазила в неблагоприятните зони на въздействието*. Вероятно тези всеобщи събития изтласкват в икономическата теория на преден план неоконсервативните принципи, върху чиято основа в средата на десетилетието се извършват широки данъчни реформи *и то непосредствено* след току-що завършилите макроструктурни реформи.

2.3.2. През целия изследван период *осредненият* относителен дял на *корпоративната данъчна форма* в страните от ЕС-15 (таблица № 8) отбелязва противоречиви колебания. Те очевидно се дължат главно на различните посоки и интензивност, с която са се променяли *националните* му измерения. В края на периода средният относителен дял в ЕС-15 се връща на същото равнище, каквото е и в неговото начало. Но предвид водещата роля, която най-напредналите страни имат по отношение развитието на останалите в света, особен интерес представляват измененията в националните равнища на осреднения им относителен дял в страните от Г-7. Макар и като цяло с не голяма интензивност, измененията в тях отбелязват през периода *трайна и устойчива тенденция към намаление*. Това означава, първо, че по-маловажната фискална роля, която по начало е отредена на тази форма в данъчната система, е продължила и без това да намалява. А като се имат предвид аналогични примери в други области на напредналите страни, би могло да се очаква, че в бъдеще всяка порационална държавна администрация и в останалите страни ще следва подобна тенденция или поне няма да допуска структурно увеличение на този вид данъци. Второ, чрез постепенното намаляване дори след кризата през 70-те години на относителния дял на този тип данъци, държавата в най-развитите страни очевидно се стреми да стимулира частната инициатива, създавайки възможност за повишено капиталообразуване и оттам за динамизиране на корпоративната стопанска дейност. Такъв ефект обаче може да стане реалност, едва когато в съответното общество са отстранени всички законови и административни пречки на капиталообразуването и, нещо повече, дори е създадена *стимулираща среда* за капиталовото, вместо на

нестопанското (луксозно и паразитно) потребление. Трето, *пределните тавани* и на корпоративните данъци, под които размерите им могат да имат реално стимулиращо въздействие, по принцип *не са общите, осреднени за всички държави величини*. За всяка от тях те са специфични и (както при другите данъчни форми) са в зависимост от формиралата се конкретна структура на данъчната система и от утвърдилата се роля на последната в обществено-икономическото развитие на съответната страна. Специфичността им е обусловена също така от конкретното, прагматично установило се в дадената страна разпределение между частните и държавните инициативи, инвестиции и проекти за развитието на макростопанската и регионалната инфраструктура, на образованието, науката и пр., което в съответното общество се възприема като рационално и нормално.

2.3.3. От сравнението на числата в таблица № 9 с аналогичните данни в останалите три таблици, се вижда, че на фискалната задача на *данъците върху собствеността и капиталовите трансфери* също е отредена второстепенна роля. През изследвания период относителният осреднен дял на тази форма в общите данъчни постъпления на страните от ЕС-15 *бележи ясна тенденция към понижение*. Това, както при корпоративните данъци, означава *по-нататъшно* отслабване на фискалната им роля. От друга страна, затихването на тенденцията през последното десетилетие дава основание да се предположи, че вероятно около стойностите през 1995 г. ще се задържат и в бъдеще относителните им величини, с които се свързва пределната им (критична за ефективното им въздействие) стойност. Под това ограничение, данъците върху собствеността могат да изпълняват успешно освен чисто фискална и други (предимно регулативни) задачи, произтичащи от мястото и ролята на техния обект (съответния вид собственост), в развитието на обществено-икономическата система. Накратко какви по-конкретно са тези задачи?

Най-напред собствеността, както е известно, в преобладаващата си част представлява повече или по-малко отложен във времето материализиран резултат от ефективността и доходите на стопанските субекти. Ето защо промяната в размера на данъчното ѝ облагане не само съответно *пряко икономически регулира* нейния размер (на което отговаря, разбира се, и определен *социално регулиращ* ефект), а и по косвен начин въздейства *стимулиращо* или *депресивно* върху стопанската дейност. [Но тази взаимовръзка, както е известно, е опосредствана от функционалното състояние и /не/адекватност на гражданското (имущественото) законодателство в отделната държава, което означава, че от него в решаваща степен зависи (от 0 до 1) степента на стимулиращото ѝ въздействие. Колкото по-леки, удобни, сигурни и ефикасни възможности осигурява при еднакви други условия гражданското законодателство за наследяване, опазване, покупко-продажба, трансфер, замяна и пр. на собствеността, по-силно въздействаща е взаимовръзката.]

Следователно тенденцията към намаляване на данъците върху собствеността в ЕС-15 през периода 1965-1995 г. разкрива, подобно при корпоративните данъци, стремежа на повечето правителства от страните в Съюза приоритетно да развият *с помощта и на този инструмент*

стопанската дейност, усилвайки възможностите на капиталообразуването. Същевременно обаче следването на подобна политика неизбежно е съпроводено с увеличаване на имуществената диференциация в обществото за сметка на социалната егалитарност, което е индикатор за съответно отслабени *социални* функции на държавата. И все пак затихването на тенденцията през последното десетилетие не аргументира очаквания за по-нататъшно съществено повишаване в обозримо бъдеще на ролята на този инструмент в отбелязаните посоки.

От друга страна, дадена собственост може да бъде резултат, както е известно, и на нестопанска, паразитно-спекулативна или престъпна (вкл. от сенчестата икономика) дейност. Световната стопанска практика особено през последните десетилетия показва, че в условията на разширяващата се либерализация и глобализация на обществено-икономическите процеси делът на собствеността от подобен произход се увеличава. Естествено най-ярко процесът се наблюдава в страните световни лидери, където наред със съответен приръст на всички форми на капитала и на недвижимата собственост, особено силно е нарастнал относителният размер на спекулативния финансов капитал и на доходите от спекулативна дейност, а също така на обемите и доходите от финансовите трансфери. И въпреки все по-големите затруднения на националните правителства ефикасно да контролират и облагат в условията на глоболизиращата се либерализация измененията в тази собственост, логично е да се очаква, че с по-нататъшното разширяване и укрепване на международните политически и финансово-икономически институции, по отношение на нея, най-напред в развитите страни, ще се разшири данъчната база и събираемост както и сравнително ще нарастнат данъчните ставки за нейното облагане. Значително по-високите относителни величини в таблица № 9 на данъците върху собствеността в най-развитите страни (Г-7) спрямо осреднените величини в ЕС-15 подкрепят и аргументират подобни прогнозни очаквания.

2.3.4. Много ясно изразена *тенденция към нарастване* през изследвания период се наблюдава *при данъците върху потреблението*. Ако в началото на XX век този вид данъци са били ограничени само до *митата и акцизите* върху продажбата на отделни стоки (и заедно с данъците върху собствеността на земята и сградите са били *основният фискален източник*¹⁵), впоследствие като *масов потребителски данък* се налага данъкът върху оборота, а през втората половина на XX век в повечето пазарни страни той е заменен с практически по-ефикасния данък върху добавената стойност. Известно е, че данъците върху потреблението имат *предимно фискални функции*. Но както и при останалите данъчни форми, чрез съответните им изменения - общо или диференцирано (преференциално), чрез частично или пълно освобождаване от данъчно

¹⁵ "В 1900 г. повечето бюджетни постъпления са получавани от митата и акцизите заедно с данъците върху собствеността на земята и зданията. По същото време само в някои страни се прилага данък върху личните доходи на малцина богати хора, придружен в някои случаи от данъци върху богатството и наследствата. Корпоративни данъци, вноски за обществено осигуряване и общи (general) данъци върху потреблението не съществуват" (Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 2).

облагане, държавата може също така в значителна степен да регулира конкурентоспособността и активността в стопанската дейност, равнището на потребление и оттам динамичната му пропорция с пазарното предлагане.

Най-напред отбелязаната тенденция отразява нараствалата през периода грижа на повечето правителства от наблюдаваните страни да осигурят достатъчно бюджетни *приходи* за финансиране на все по-широката си дейност. От тази гледна точка усилващият се акцент върху разглежданата данъчна форма може да се обясни главно с нейната, доказана в стопанската практика лесна и широка приложимост, сравнително високата ѝ събираемост. Съществено отстъпление, което Франция прави, даже в обратна посока на тенденцията, има своите основания. Главното от тях е, че тя не само е от първите, които въвеждат данъка върху добавената стойност (през 1954 г.), но и главно на него възлага още от самото начало реализацията на основната фискална функция на държавата за сметка например на другите, сравнително по-“фискалистки” форми – данъците върху доходите на физическите лица и върху собствеността. По този начин структурата на данъчната ѝ система през целия период се отличава съществено от аналогичната в страните от Г-7 и най-вече от повечето в ЕС. С постепенното превръщане обаче на ЕС в единно икономическо пространство, значителните различия поражда, както е известно, проблеми за търговско-икономическия обмен и за бюджета на всяка страна в Общността, в т. ч. и на Франция. Ето защо чрез данъчните реформи през 80-те г. Франция не само е принудена рязко да намали и синхронизира до практически приемливи разлики спрямо другите страни-членки на Съюза относителното равнище на потребителските си данъци, но и съответно да увеличи личните подоходни данъци.

Що се отнася до евентуалното бъдещо развитие на отбелязаната тенденция, би могло отново да се цитира достоверната, по наша преценка, прогноза на Кен Месър: “През следващите 20 години се очаква тенденция към леко нарастване на данъците върху потреблението (особено на ДДС) и на данъците върху недвижимото имущество, както и намаляване (away from) на данъците върху доходите на физическите лица и на приходите за социално осигуряване”¹⁶

Б. Относителни размери и тенденции в структурата на бюджетните разходи в избрани страни.

Анализът на *структурните* изменения в бюджетните *разходи* също ще бъде направен от гледна точка на промените в трите основни общовалидни функции на държавата - *административни, икономически и социални*. Доколкото обаче принципните изводи за развитието на всяка от тях, които вече са направени върху основата на анализа на бюджетните *приходи* през тридесетгодишния период, са еднакво валидни и за разходната част на държавните бюджети, то за да открийм съществуващата донякъде специфика на функциите в *разходната* част, ще е достатъчно да ограничим вниманието само до последното десетилетие.

¹⁶ Messere, K. 20th Century Taxes and Their Future, Bulletin for international fiscal documentation, 2000, № 1, Volume 54, p. 25.

От друга страна, в условията на съвременната силна обвързаност и взаимно влияние между общественно-политически и икономически процеси вече трудно може да се прокара отчетлива граница между разходите за административни и икономически функции на всяка държава, - конкретните програми и проекти, чрез които те се реализират от съответната й администрация, са тясно преплетени. Главно по тази причина между двата типа разходи в международен план липсва сравнимост и не се води отделна статистика. Ето защо разходите за двете функции тук ще бъдат анализирани съвместно. Що се отнася до *конкретния* начин, по който бюджетните разходи са структурирани през по-дълъг период между работните програми и проекти за реализация на административните, икономическите и социалните функции на държавата *в отделните страни*, те поради високата си национална преплетеност и специфика могат да се проследят и съответно анализират най-вече в бюджетната практика на всяка отделна страна. Това обаче тук поради няколко обективни ограничения нито е възможно, нито необходимо. За целите на изследването е достатъчно е да се проследят *по-съществени* им структурни изменения за по-дълъг период в САЩ като страна световен индустриален лидер¹⁷.

Както и при анализа на бюджетните приходи, започваме със структурния дял на разходите за *социалната* функция.

1. Подобно на констатациите и изводите от анализа на бюджетните *постъпления* за социалното осигуряване, данните за изразходването им по отделни страни и средно за ЕС-15 в таблица № 11 отново представят една *добре откроена тенденция към нарастване*. Нещо повече, както е и логично да се очаква, степента на нарастването на разходите за периода 1990-1996 г. (с малко над три пункта) практически плътно съответства на ръста на постъпленията (също с малко над три пункта). С изключение на незначителните колебания в някои страни, тенденцията като цяло е индикация за чувствително развитие на *социалната* функция на държавата през 90-те години в ЕС-15. Нещо повече, ако по-нататък се вземе под внимание факта, че в Европейския съюз БВП е нарастнал в по-малка степен (с два пункта) за същия период, тази констатация-извод придобива още по-категорично принципно значение. В действителност тенденцията е свидетелство, че общественно-икономическото развитие на разглежданите страни с висока определеност се е осъществявало към *социално ориентиран модел* държава и общество. Известно е, че в съвременните условия измененията във всяка функция на държавата води същевременно и до съответно изменение във въздействието на останалите й функции върху общественно-икономическото развитие. Оттук усиляването на социалната функция може още да означава, че чрез последствията й се създава по-

¹⁷ Историческите примери от бюджетната политика на САЩ са във висока степен индикативни за развитието на аналогичната практика в много други страни и съответно за въздействието й върху общественно-икономическото им развитие, не само поради лидерската роля на американската икономика в света още от началото на XX век, но и поради обстоятелството, че само за един век (след 1776 г., когато с Декларацията на независимостта се формира като самостоятелна държава) американското общество прави историческия скок от земеделски протекторат на Англия до най-развитата индустриална страна.

висока *социална стабилност* като необходимо условие и благоприятна предпоставка на *икономическото* развитие.

Таблица 11

Брутни разходи за социална защита в % към БВП.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ЕС-15	25.4	26.6	27.9	29.0	28.7	28.5	28.7
Белгия	25.5	26.5	27.6	28.8	28.4	28.3	28.6
Дания	26.8	27.4	27.4	29.0	29.1	29.5	30.0
Германия	30.3	31.4	32.1	33.5	35.1	34.3	33.6
Гърция	22.7	21.7	21.1	22.0	22.1	22.7	23.3
Испания	20.4	21.6	22.8	24.4	23.3	22.6	22.4
Франция	27.7	28.4	29.3	31.2	30.5	30.6	30.8
Ирландия	19.1	20.2	20.8	20.8	20.3	19.9	18.9
Италия	24.1	24.6	25.8	26.0	25.8	24.5	24.8
Люксембург	23.5	24.6	24.4	25.2	24.7	25.3	26.2
Холандия	32.5	32.6	33.2	33.7	32.7	31.7	30.9
Австрия	26.7	27.0	27.6	29.0	29.8	29.7	29.5
Португалия	15.5	16.8	18.7	21.0	21.0	20.7	21.6
Финландия	25.5	30.4	34.4	35.4	34.6	32.7	32.1
Швеция	32.9	34.2	36.9	38.6	37.5	35.6	34.8
Англия	23.1	25.4	27.8	28.8	28	27.7	27.7

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 246.

2. Таблици 12 и 13 представят относителния дял на бюджетните разходи за крайното потребление на всички стоки, услуги и инвестиции от държавните администрации в страните на ЕС-15 спрямо БВП. Като се има предвид, че данните за социалните разходи в предишната таблица (№ 11) включват и инвестициите за развитието на съответните институции и на дълготрайната инфраструктура, това означава, че относителният дял на разходите тук отразяват *останалата* част от бюджетното финансиране на всички *административни* и *икономически* инициативи на държавата с текущ и дългосрочен прицел. По-конкретно това са не само стоките и услугите за държавната администрация, но и за удовлетворяване на административните и икономическите нужди от различно естество на гражданите и стопанските предприемачи в съответните страни.

И в двете таблици равнищата на бюджетните разходи за административните и икономическите функции на държавния апарат през периода 1990-1997 г. не се отличават със съществени флуктуации. Те се характеризират с една сравнителна стабилност. Временното нарастване с около два пункта на осреднените им разходи за стоки и услуги в ЕС-15 през 1992-1995 г. (таблица 12) се дължи не толкова на абсолютното им увеличение, колкото на запазването на абсолютните им равнища (главно поради относителната автономност и традиционна консервативност на фискалните постъпления и разходи) по отношение на съществения спад в темповете на БВП в началото на 90-те години (вж. Таблица №3). Следователно направеният в началото на анализа принципен извод, че тенденцията към дълготрайно увеличаване и стабилизиране през 90-те години на общите бюджетни разходи в БВП, свидетелстваща за съответно

разширена роля на държавата, тук е нужно да се уточни в следните насоки. Налице са обективни основания да се изрази хипотезата, че към края на XX век брутният относителен размер в БВП на *бюджетното* финансиране на социално-икономическите функции на държавата в *напредналите* страни *престава да се нуждае от по-нататъшното му количествено увеличаване* като материален фактор на потенциалното й по-ефективно въздействие върху общественото развитие. Евентуалното му по-нататъшно нарастване би могло да настъпи предимно поради разширяването на *социалната* функция на държавата като специфичен аспект от развитието на гражданското общество към все по-ясно открит и по-зрял *социално-демократичен* модел. Обаче при всяко увеличение на БВП вследствие на интензивното нахлуване на нови знания и технологии (включително и поради съответно по-високо *качество* на държавните функции) *брутният* размер на бюджетното преразпределение не само *съответно* ще нараства в *абсолютно* измерение, но и след достигането на определена критична граница на *финансово* насищане на издръжката на държавните функции, е логично да започне *относително да намалява*.

Таблица 12

Крайното потребление на държавната администрация в % към БВП

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	17.8	17.3	18.9	19.0	18.9	19.3	17.5	17.2
Белгия	14.0	14.4	14.2	14.7	14.7	14.7	14.5	14.4
Дания	25.9	26.0	26.1	26.8	26.3	25.7	:	:
Германия	12.1	12.8	12.9	12.9	12.4	12.2	12.0	11.6
Гърция	17.1	15.7	15.6	15.1	:	:	:	:
Испания	15.5	16.1	17.0	17.4	16.8	16.6	16.5	16.1
Франция	18.0	18.3	18.9	19.9	19.5	19.4	19.7	19.4
Ирландия	14.8	15.6	15.8	15.7	15.4	14.6	13.9	13.4
Италия	17.6	17.6	17.7	17.6	17.1	16.1	16.4	:
Люксембург	13.8	:	:	:	:	:	:	:
Холандия	14.5	14.5	14.7	14.8	14.3	14.4	14.1	13.8
Австрия	18.6	18.9	19.4	20.2	20.3	20.1	19.8	19
Португалия	15.5	17.2	17.3	17.9	17.6	17.8	:	:
Финландия	21.1	24.2	24.8	23.3	22.3	21.8	22	21.1
Швеция	27.2	27.1	27.8	28	27.1	25.7	26.1	25.7
Англия	20.6	21.6	22.1	21.9	21.6	21.2	:	:

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 244.

Таблица 13

Капиталова база (gross capital formation) на държавната администрация по текущи цени като % от БВП

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ЕС-15	2.9	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6	2.5	2.4
Белгия	1.3	1.3	1.4	1.5	1.6	1.4	1.2	1.4
Дания	2	1.6	2.4	2.2	2.2	2	:	:
Германия	2.2	2.6	2.8	2.7	2.6	2.4	2.2	2
Гърция	:	:	:	:	:	:	:	:
Испания	4.8	4.8	4	4	3.9	3.6	3.1	3
Франция	3.5	3.5	3.5	3.3	3.2	3.2	3	2.9
Ирландия	2.1	2.2	2.1	2.2	2.4	2.4	2.3	:
Италия	3.3	3.3	3	2.7	2.3	2.2	2.2	:
Люксембург	:	:	:	:	:	:	:	:
Холандия	2.7	2.7	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	2.6
Австрия	3.2	3.2	3.3	3.2	3.2	3	2.8	2
Португалия	3.3	3.3	3.8	4	3.6	3.7	:	:
Финландия	3.6	3.8	3.5	2.8	2.9	2.7	2.7	2.9
Швеция	3	3	3	3.1	3.2	3.1	2.7	2.3
Англия	2.3	2.1	2.1	1.9	1.8	1.8	:	:

Източник: Eurostat, Yearbook 2000, p. 245.

3. Както се отбеляза, сравнително най-близка индикативна представа за скритите зад националните специфики общовалидни структурни изменения в бюджетните разходи за *административната, икономическата и социалната* функции на държавата могат да дадат по-съществените структурни промени в бюджетните разходи на най-развитата през XX век страна – САЩ. Ето защо тук ще им бъде отделено по-голямо внимание.

За да бъде обаче анализът и изводите по-ясно адресирани, първо кратко ще отграничим видовете дейности на държавата, които (с известна условност на отграничението) са съответен обект на бюджетно финансиране за всяка от трите функции, така както се е формирало като резултат от историческото им развитие в САЩ. Условността се дължи не само на частичната им взаимна преплетеност и покритие през последните 1-2 десетилетия, но в определена степен и на специфично националната бюджетна практика, с която САЩ се отличава от другите страни.

Към финансовата издръжка на *административната* функция на американската държава могат да се причислят бюджетните разходи за: законодателните органи, Държавния департамент, Изпълнителното управление на президента, фондовете отделяни за президента, Администрацията по общо обслужване, Министерството на юстициите и органите на съдебната власт, Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната и НАСА (доколкото доминиращата част от функциите на тази институция са свързани с отбраната на страната).

Към финансовата издръжка на *икономическата* функция на американската държава ще бъдат причислени бюджетните разходи за: Министерството на търговията, Министерството на аграрното стопанство, Министерството на енергетиката, Министерството на труда, Министерството

на транспорта, Министерството на финансите и Управлението на кадрите (въпреки, че функциите му не са само икономически).

Към финансовата издръжка на *социалната* функция на американската държава ще бъдат причислени бюджетните разходи за: Управлението за социално застраховане, Министерството на образованието, Министерството на здравеопазването и хуманитарните услуги, Министерството на жилищното строителство и градското развитие, Управлението по работите на ветераните, Управлението по защитата на околната среда.

3.1. В исторически най-ранния си период *административната* функция на държавата в САЩ изцяло доминира. В преамбюла на конституцията ѝ от 1887 г., тази функция е регламентирана като “формиране на по-съвършен Съюз, създаване на правосъдие, гарантиране на вътрешното спокойствие, осигуряване на съвместна отбрана, подпомагане (promote) на всеобщото благоденствие и опазване благото на свободата”¹⁸. В сферата на бюджета административната функция би могла да се формулира като институционално организиране, събиране и използване на *фискални* средства за осъществяване на традиционната ѝ външна дейност, на вътрешния ред и сигурност на гражданите, на правосъдната система и на армията. Въпреки конституционния императив за “подпомагане на всеобщото благоденствие”, първоначално *социални* функции и услуги държавата в САЩ, подобно на всяка друга исторически по-ранна държава до около началото на XIX век, практически не извършва. По онова време *икономическата* ѝ функция не е обособена от административната, сведена е само до фискалната и изпълнява практически незначителна стопанско-регулираща роля чрез акцизите и митата¹⁹. От постъпленията им държавата инвестира в изграждане на пристанища, в национални инфраструктурни обекти и в развитието на океанското параходство.

Но постепенно до към средата на XIX век тя вече оказва минимално *социално* подпомагане на най-бедните слоеве от населението (наред с религиозно-милосърдните организации); след Гражданската война между Севера и Юга (1865 г.) въвежда безплатното образование в началното и средното училище, финансира строителството и издръжката на държавни университети, полага началото на социалната медицина. В икономическата сфера “поземлената политика, стимулирането на промишлеността и железопътното строителство, митническото, антимонополното и природоопазващото законодателство вече са обект на държавно регулиране”²⁰. Изразени в максимално агрегирани относителни величини, бюджетните разходи за тези инициативи на държавата и за развитието им през целия XX век очертават структурните изменения (вж. табл. 14).

¹⁸ Constitution of the United States, Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, Washington, p. 1.

¹⁹ “В 1800 г. митническите сборове са представлявали 84 % от бюджетните постъпления на САЩ” [The Statistical History of the United States from Colonial times to the Present. N. Y. 1995, p. 1107].

²⁰ Социально-экономическая эффективность: опыт США. Роль государства. М.: Наука, 1999, с. 97.

Таблица 14

Изменения в относителните дялове на бюджетните *разходи* за основните функции на държавата в САЩ през 1902-1997 г. в % към brutните бюджетни разходи

Функции	1902	1913	1927	1940	1970	1980	1990	1995	1996	1997
Администр.	20.8	19.0	14.6	17.2	32.3	23.3	34.8	23.6	22.5	22.6
Икономич.	42.9	45.7	47.7	38.7	20.6	21.2	31.8	34.8	34.9	34.6
Социална	36.3	35.3	37.7	44.1	47.1	55.0	39.7	48.9	49.0	50.3

Източник: Пресмятания от: 1) The Statistical History of the United State from Colonial Times to the Present. N. Y. 1995. P. 1120; 2) The Budget U. S. Government for Fiscal Year 2002, Historical Tables. Executive office of the President of the U. S. Table 4.2. P. 79.

Забележка: Превишаването над 100 % на сумираните относителни дялове след 1990 г. е компенсирано в края на таблица 4.2 от съответните отрицателни проценти на неразпределените бюджетни постъпления (Undistributed offsetting receipts).

3.1. Таблица № 14 и Фигура 2 показват, че от началото на XX век разходите за основните във всяка държава *административни* функции и услуги не само вече не са изцяло доминиращи както в предишния век, но и съществено са отстъпили на последно място след другите две. (Естествено, не бива да се забравя, че в абсолютно изражение всеки от типовете бюджетни разходи са толкова по-големи, с колкото е нарастнал обема на БВП в края спрямо началото на столетието). С изключение на 1990 г., те не напускат последната позиция през целия век. Значителното им нарастване до 1970 г. (32.3%) може да се обясни главно с всеобщата етатистка експанзия през кейнсианския период; последвалото го рязко спадане на разходите за административни нужди до 23.3% - с практическия крах на кейнсианската парадигма в края на 70-те години, както и с икономическата криза през 1880-1982 г. По тази причина новият президент Р. Рейгън предприема радикална бюджетна реформа, силно орязвайки правителствените издръжки и разходите за социалната инфраструктура. Сравнително най-високата стойност на разходите за административната функция през 1990 г. (34.8%) всъщност не е свързана с фактическото ѝ разширяване или с бюрократично раздуване на държавния апарат. Тя се дължи на резкия скок на военните разходи през двата мандата на Рейгън, наложен от силното изостряне на военно-политическото противоборство между Западния и Източния блок. Така например от 229.4 млрд. долара през 1980 г. (22.7% от brutните бюджетни разходи) финансовите средства, отделяни от бюджета за националната отбрана през 1985 г., силно са нарастнали на 306.1 млрд. (26.7%), докато през 1990 г. те вече са 324.6 млрд. (или 23.9%), след което започват да намаляват и бележат през 1997 г. 241.1 млрд. (16.9%).²¹ През същите години съвкупните бюджетни разходи за *цялата* държавна администрация имат незначителни флуктуации и с плаха тенденция към относително намаляване остават практически постоянни – те са съответно: 13.279 млрд. през 1980 г., 12.332 млрд. през 1985 г., 13.053 млрд. през 1990 г. и 12.879 млрд. през 1997 г.²² Следователно увеличаването на бюджетните

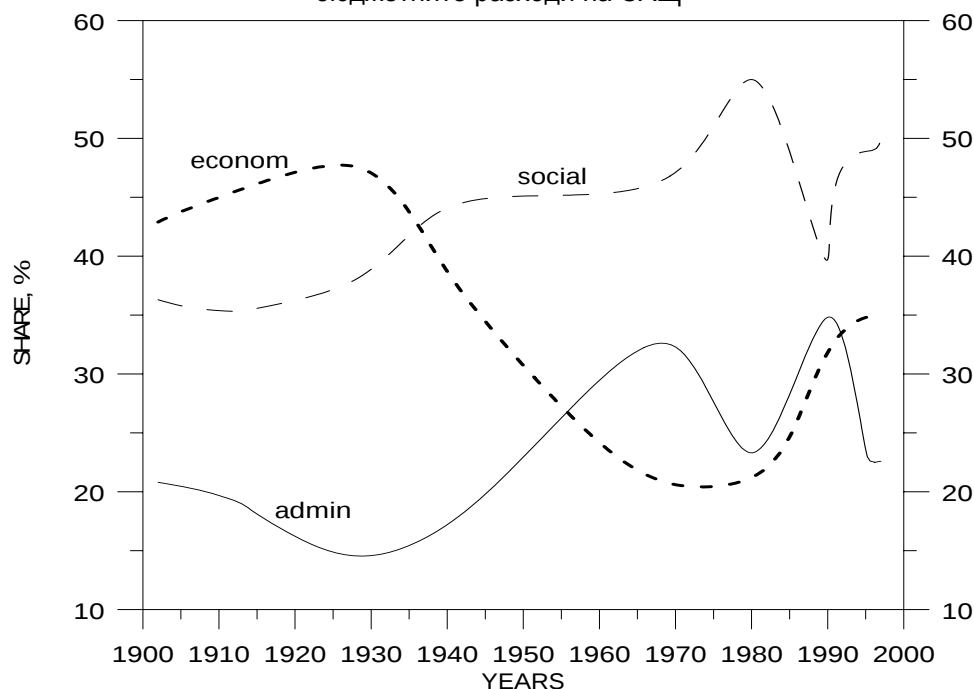
²¹ Federal Government Finances and Employment. U. S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States: 1999. № 546. Federal Budget Outlays. P. 350.

²² Пак там, Table 5.1, p. 90-91.

разходи за военни нужди и оттам за цялата административна функция през 90-те години очевидно е ставало за сметка на вътрешното бюджетно реструктуриране и съответно редуциране на останалите.

Няма съмнение, че макар и с най-скромен относителен дял на бюджетните си разходи, *административната* функция заедно с другите две е съдействала за мощното развитие на американската икономика и общество през XX век. Обаче щом тя в сравнение с предишния век е изпълнявала подобна роля със значително по-нисък бюджетен дял, това може само да означава, че позитивното административно въздействие на американската държава върху обществено-икономическото развитие се е осъществявало главно чрез повишаване на нейното *качество и ефективност*. Или анализираната бюджетна практика на САЩ отново потвърждава вече направения *принципен извод*, че по-ефективното въздействие на която и да е държавна функция, не се нуждае непременно от *съответно увеличение* на бюджетните ѝ разходи. Като евентуално увеличеният военен бюджет в една държава е само предпоставка за по-висока отбранителна способност, но самата способност е пряка функция от *качеството* на новосъздадените с увеличените разходи по-ефективни отбранителни системи и оръжия, така и увеличеният като цяло държавен бюджет спрямо следваното от него по-консервативно равнище може да бъде само благоприятна финансова основа за по-ефективна държавна роля (но, разбира се, при достатъчно ефикасен по отношение на обективните реалности държавен апарат).

Фигура 2
Тенденции в измененията на относителните дялове на трите функции в
бюджетните разходи на САЩ



Обаче сравнително редките по-значителни флуктуации и стабилизирането като цяло на бюджетните разходи за административни нужди около трайни относителни равнища в страните от ЕС и особено в САЩ като най-развита страна доказват, че от функционално-ефективна гледна точка и в *относително*, и в *абсолютно* измерение те имат *предел*. Следователно потенциалът за позитивно въздействие на държавата, в случая чрез *административната* ѝ функция върху общественоекономическото развитие, може да бъде материализиран само до ограниченията на този предел. Веднъж заделени и направени в рамките на пределните равнища, по-ефективното ѝ въздействие може да се постигне също по линията на по-високо *качество* на административните услуги. Но след настъпването на този предел, по-ефективното ѝ въздействие по-нататък може да се получи *само* по линията на по-високо качество. А развитието в напредналите страни *след* 90-те години очевидно може да се свързва преди всичко с повишаване качеството на държавните функции.

3. 2. През първата половина на XIX век *икономическата* функция на държавата в САЩ е в почти латентно състояние и едва може да се отграничи от административната ѝ функция. От началото на XX век до настъпването на Голямата депресия обаче делът на държавните разходи по обслужването ѝ е вече най-големият. Това означава, че *силната и гъвкава протекционистична* политика на държавата от втората половина на XIX век, благодарение на която икономиката на САЩ не само успява да се измъкне от задушаващата я зависимост спрямо английската, но и за 3-4 десетилетия да достигне в отделни индустриални отрасли дори по-висока конкурентоспособност, продължава да е в основата на икономическия подем на Америка и през новия век. Към по-съществените елементи на активната политика могат да се причислят: приемането и прилагането в края на XIX в. на антимонополното законодателство, мощната тарифна защита на националното производство от натиска на английския внос, преките държавни субсидии за редица отрасли, на първо място за аграрния сектор²³. Следователно високият и вече доминиращ относителен дял на бюджетните разходи за *икономическата* функция *преди* Голямата депресия може да се обясни, първо, с относителното ѝ обособяване като самостоятелна политика от административната. Поради това втората намалява за сметка на първата; второ, доминиращият дял може да се обясни най-вече с *първостепенната грижа*, с която младата държава обгражда *стопанската дейност* не само като решаващ фактор за развитие на американското общество, но и като императив за всяка домогваща се до международната конкурентоспособност страна. Чувствителното спадане на разходите за икономическата функция към 1940 г. на 38.7% в сравнение с предкризисната 1927 г., когато са били 47.7%, е свързано най-вече с т. нар. “нов курс” на президента Ф. Рузвелт през 30-те години. С поставянето пред страната на историческата цел за изграждане на “държава на всеобщото благоденствие”, той официално поставя началото на смяната на акцентите от *икономическата* върху

²³ Волобуев В.П. Финансовые дилеммы США – эволюция бюджетного регулирования экономики, М., Наука.1987, с. 15.

социалната функцията на държавата. И наистина за пръв път през 1940 г. социалните разходи на държавата започват да доминират. Всъщност скритият в икономически план обективен мотив и смисъл на “новия курс” е намирането на прагматично решение на основния проблем, предизвикал Голямата депресия – предприемане на широкомащабна програма от подходящи политически мерки за повишаване на относително изоставащото платежеспособно търсене спрямо натрупаното свръхпроизводство. Излишно е да се добавя, че теоретичната канава на новите мерки са придобили вече силно приложно влияние по същото време идеи на Дж. М. Кейнс.

Почти двукратното свиване на относителните бюджетни разходи за икономическата функция през 70-те и началото на 80-те години отново се дължи (както обикновено впрочем при всички значителни флуктуации във всяка стопанска политика) на конкретни конюнктурни причини в американската икономика – на забавянето на растежа на БВП (до 0.2% по неизменни цени за 1970 г.), наложило съответни ограничителни бюджетни мерки²⁴, така и на въведените бюджетни рестрикции на Р. Рейган след кризата 1980-1982 г. Целта им, разбира се, е да се приложи не само по-ефективна, но и *по-пестелива* правителствена политика. Двукратното свиване обаче е резултат също така и на новите радикални инициативи през 70-те години, чрез които държавите в САЩ и всички развити страни правят силен завои в икономическата си политика към силно ограничаване на *преките* субсидии и мерки за държавна намеса за сметка на *косвените* икономически инструменти. В резултат те като цяло значително децентрализират финансовите потоци и *редуцират* бюджетното преразпределение в полза на повишеното фирмено капиталообразуване.

Покачването в обратна посока с почти наполовина на относителната издръжка на *икономическата* функция през 90-те години може да се обясни само с: а) настъпилото в края на века рязко усложняване на общественото-икономическите процеси в резултат от глобализацията и международната им взаимнообвързаност. То изисква адекватно регулиране от страна на държавните и наддържавните институции; б) увеличената по същото време финансова *ангажираност на държавата в САЩ с масираното развитие на научно-иновационните и високотехнологичните* дейности като решаващ фактор на съвременната конкурентоспособност. (На този въпрос ще се върнем по-долу). Като се има предвид, че най-вече с реализацията на икономическата функция през двукратния мандат на Б. Клинтън би могло да се свързва най-високия за последните три десетилетия подем в американската икономика (вж. динамиката на БВП в Таблица №3), то стабилизацията на относителната ѝ издръжка около 34-35% от brutните бюджетни разходи през 1995-1997 г. сама налага извода, че тази величина е ако не оптималната, то е доказано продуктивната в една развита съвременна икономика.

3.3. От началото на XX век до настъпването на Голямата депресия относителният дял на бюджетните разходи за *социалната* функция на държавата в САЩ спрямо brutната им величина вече е нарастнал на 35-37%. След влизането в сила на “новия курс към държавата на всеобщото

²⁴ Пак там, с. 83.

благоденствие” делът на социалните разходи не само допълнително нараства, но и *трайно се превръща до края на века в най-голямото перо на федералния (консолидирания) бюджет*. Това преди всичко означава, че въпреки енергичното и последователно оспорване на *активната социална функция* на държавата от почти всички представители на неокласическата философия през XX век и въпреки най-тясното практическо придържане към принципните й ценности от американската държава в сравнение с повечето напреднали страни, *социално-икономическото развитие на САЩ всъщност неотклонно се е осъществявало в посока към “държавата на всеобщото благоденствие”*. Следователно дори общественно-икономическата практика на САЩ не потвърждава истинността им. Те могат в определена степен да се приемат като реалистични, ако заделяните през подобен дълъг период от време бюджетни разходи за социалната политика останат поне относително неизменни (т. е. “неутрални”) спрямо аналогичните разходи за останалите две функции.

Достигането на относителните бюджетни разходи за социалната функция до пиковата величина от 55% през 1980 г., значителното й снижаване впоследствие до 39.7% (1990 г.), след което отново приема леко възходяща тенденция към нарастване на 48.9% през 1995 г., на 49% през 1996 г. и на 50.3% през 1997 г. е обусловено в основата си от следните фактори.

Извън съмнение е, че *непосредствената* причина за спада им след 1980 г. е икономическата криза през 1980-1982 г. и рестриктивната политика на Р. Рейгън спрямо социалните програми и разходи. Но тъй като обратната тенденция по-късно към нарастването им през двата мандата на Демократическата партия, която е с по-силна социална ангажираност, достига едва 50.3%, това е индикация за много по-съществени скрити причини от общозначим характер. Подобно развитие отново експлицира (в случая чрез конкретната практика на САЩ) фундаменталния теоретико-приложен проблем за обективните *икономически* ограничения на *социалната* функция и програми на държавата. Пикът от 55% и последвалият го продължителен спад косвено свидетелстват, че *издръжката на социалната функция и програми значително е надхвърлила обективното бреме, което съществуващият икономически потенциал и неговото развитие могат да поемат*. Според оценката на руския икономист В. С. Васильев, тъкмо надхвърлянето на обективно допустимата й граница е в основата на продължителните бюджетни дефицити на САЩ през втората половина на XX век: “В 70-те години дефицитите бяха станали хронични и главната причина за това, според нас, се корени в разгръщането към средата на 60-те години на широк кръг социални програми, “бюджетния натиск” на които Америка започна да чувства по-късно с лаг от 10-15 години”.²⁵ И все пак обективността изисква да се отбележи, че към тази причина трябва да се прибавят и относително високите военни разходи, които американската държава поддържа през всичките десетилетия на студената война до настъпването на двата мандата на Б.Клинтън.

²⁵ Васильев В. С. Распадающийся социальный контракт Америки: бюджетное измерение. Сп. США – ЕПИ, 1996, № 9, с. 7.

Теоретическото изясняване на пределните бюджетни ограничения на социалните функции на държавата е неотделим аспект от фундаменталния комплексен проблем за разкриването на *определящите ключови динамични параметри* на устойчивото обществено-икономическо развитие. Само върху тяхна основа е възможно създаването на достатъчно надежден приложен алгоритъм и апарат за дългосрочно макропрогнозиране, програмиране и развитие. Твърде вероятно е той да остане още дълго открит, поради което практиката ще е наложително да ги налучква по апостериорен път с цената на нежелани отклонения и забавено развитие. Но заедно с това самата световна историческа практика вече многократно и недвусмислено е открила някои общи принципни правила, последователното съблюдаване на които позволяват поддържането и на сравнително реалистична социална политика, и на удовлетворително продуктивна икономическа политика. Най-общо те са: първо, икономическата и социалната функции (и съответно политики) на държавата трябва да са винаги органично взаимнообвързани, взаимнокоординирани и единни, а не взаимно противоречиви; второ, бюджетните разходи за социалната политика не могат да се определят в ущърб на необходимите фискални приходи и разходи за една достатъчно продуктивна икономическа политика; трето, (като функция от второто) *по-големите бюджетни разходи за социалната политика могат да дойдат само от съответно по-висока народностопанска производителност*. Още през 50-те години на XX век бащата на “германското икономическо чудо” Лудвиг Ерхард подчертава в тази връзка: “Днес съществува съвсем тясна вътрешна връзка между икономическа и социална политика. Ето защо социалната политика, която е неутрална и автономна в народностопански аспект, *принадлежи на миналото*. Казано по-ясно, тя трябва да отстъпи място на такава социална политика, която е най-тясно съгласувана с икономическата политика. Социалната политика не бива косвено да причинява щети на народностопанската производителност и да противодейства на основополагащите принципи на пазарноикономическата система”²⁶.

Дори само тези принципни съображения на един политико-икономист от голям калибър, които са и практически апробирани в германското “икономическо чудо”, доказват, че широко практикуваните и до днес предложения от политическите партии в почти всяко демократична страна за обществен избор на “лява” или “дясна” алтернатива в икономическата и в т. ч. бюджетната политика, са дълбоко спекулативни по своята природа и всъщност ретроградни. Те очевидно обслужват само користните им теснопартийни, но не и обществените интереси.

3.4. И в САЩ, както във всяка страна, освен чрез /пре/структурирането на бюджетните разходи за основните държавни функции, позитивното въздействие на държавата върху социално-икономическото развитие по-нататък се осъществява и чрез *приоритетно-преференциалното* /пре/разпределение на разходите между *конкретните* й дейности, програми

²⁶ Ерхард Л. Благодарение за всички. С., Университетско издателство “Стопанство”, 1993, с. 222-223.

и проекти²⁷. Тук е невъзможно, но и ненужно да се анализират *детайлните* дългогодишни промени в разпределението на бюджетните разходи между конкретните дейности, програми и проекти на изследваните страни. (По-подробно за най-важните от тях към средата на 90-те години вж. Балабанов, И. Съвременните стратегически акценти на индустриалната политика. - "Икономическа мисъл", 1999, № 3, с. 3-20). Доколкото обаче като решаващ фактор на общественно-икономическия прогрес в напредналите страни през последните 1-2 десетилетия започна да се налага целенасоченото *качествено* развитие на *човешкия* капитал и върху негова основа – масираното разгръщане на *научно-иновативните* дейности във *всички* обществени сфери, във връзка с темата е достатъчно да се проследят измененията в структурата на агрегираните бюджетни разходи в САЩ за цялостното развитие на *човешкия* и *физическия* капитал (като база за сравнение), които са двата най-основни стопански фактори, както и за *изследователско-развойните* дейности (R&D). В официалната статистика на САЩ двата фактори са формулирани като човешки и физически *ресурси* (Human and Physical resources) на общественно-икономическото развитие. Бюджетното финансиране на *човешките* ресурси според тази статистика включва разходите за: образование, /пре/квалификация, заетост и обществени услуги, здравеопазване (Health), медицинска помощ и грижи (Medicare), защита на доходите (Income security), социално осигуряване, помощи и услуги на ветераните (Veterans benefits and services). Бюджетното финансиране на *физическите* ресурси включва разходите за: енергетиката, природните ресурси и околната среда, транспорт, обществено и регионално развитие, обезпечаване на търговски и домакински кредити.

Таблица 15

Бюджетни разходи за развитие на човешките и физическите ресурси, на изследователско-развойните дейности (R&D).

Бюдж. р-ди за:	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1997	2000	2006*
Чов. рес. в млрд. \$	14,2	26,2	75,3	313,4	619,3	923,8	1002,3	1115,3	1581,5
В % към бюдж. р-ди	33,4	28,4	38,5	53,0	49,4	60,9	62,6	62,3	71,1
В % към БВП	5,2	5,0	7,4	11,5	10,8	12,6	12,2	11,4	11,8
Физ. рес. в млрд. \$	3,7	8,0	15,6	66,1	126,0	59,1	59,9	84,7	104,6
В % към бюдж. р-ди	8,6	8,7	8,0	11,2	10,1	3,9	3,7	7,7	4,7
В % към БВП	1,3	1,5	1,5	2,4	2,2	0,8	0,7	0,9	0,8
R&D в млрд. \$	1,1	7,3	15,2	30,2	63,8	68,4	71,1	73,3	:
В % към бюдж. р-ди	2,5	7,9	7,7	5,1	5,1	4,5	4,4	4,1	:
В % към БВП	0,4	1,4	1,5	1,1	1,1	0,9	0,9	0,8	:

*Прогнозна оценка

Източник: Извадка и пресмятания от The Budget U. S. Government for Fiscal Year 2002, Historical Tables. Executive office of the President of the U. S. Tables 3.1 and 9. 7.

²⁷ "Бюджетната дейност е важен масив от държавните функции. Но тя все пак си остава един от технологичните инструменти, подготвителен стадий на държавното въздействие. Главният масив от работата на най-разнообразните държавни сфери на дейност не опира до това, как да се съберат и разпределят средствата на бюджета, а самите конкретни мероприятия, процеси, програми и пр., финансирани от тези средства, както и доколко резултативен е държавния контрол върху провеждането им, какви са техните непосредствени и по-далечни резултати"[Социално-икономическая еффективность: опыт США. Роль государства. М.: Наука, 1999, с. 20].

Преди да се пристъпи към кратък анализ на данните от таблица № 15 е нужно да се има предвид, че първо, огромната част от разходите за развитието на всеки от трите типа икономически фактори се прави от частния сектор. Следователно предимно тази част има определящата роля за ефективността, конкурентоспособността и динамиката на американската икономика; второ, формиралата се структура и съответно тенденции на разглежданите разходи между частния сектор и държавния бюджет е резултат *също и* на специфичния пазарен модел, следван в дадената страна, както и на *сравнителното* конкурентно равнище на развитие, което икономиката ѝ е добила спрямо другите в световното стопанство. В страни с относително по-либерален модел делът на бюджетните разходи е съответно по-малък, поради което и флуктуациите им по години за дълъг период обикновено са и с по-ограничен диапазон; трето, поведението на последната част от тенденцията на разходите за всеки от трите фактори (т.е. характеристиката на кривата ѝ) зависи и от това доколко степента на вътрешното инвестиционно насищане е близо до специфичния си *предел*, свързан с ефективността му използване. Достигането на предела *обикновено стабилизира* кривата на водоравно равнище, поради което не откроява адекватно реалната степен на приоритетност, с която се ползват на етапа съответните разходи и проекти на държавата в бюджетната ѝ политика.

Най-същественото, което таблица № 15 недвусмислено показва, е *трайно нарастващото внимание и ангажираност на държавата в САЩ към развитието на човешкия капитал*. В сравнение с относителните разходи за физическия капитал, които дори намаляват с почти четири пункта за половин век, делът на федералните разходи за човешкия капитал през същия период се е увеличил от 33.4% на 62.3% през 2000 г. и само за следващите 6 години се предвижда рязко да скочи на 71.1%. Това означава, че бюджетните инвестиции в човешкия капитал са безусловен *приоритет* на федералния бюджет и следователно са третирани като първостепенен фактор на обществено-икономическото развитие. Този приоритет, разбира се, има своето чисто социално измерение. Същевременно обаче той има преди всичко *икономическо измерение*. Той очевидно е развиван на първо място като траен основен *стратегически* генератор на икономическата динамика. Самата стопанска практика в напредналите страни вече е доказала убедително, че освен по-висока социална осигуреност, здравно равнище и образованост на населението, по-големите разходи на държавата за отбелязаните социални нужди водят не само до съответно по-висока социална стабилност, която е косвен благоприятен фактор на стопанската дейност, но и особено до по-високо *качество* на човешкия капитал, който е пряк и все по-решаващ фактор на съвременната икономическа конкурентоспособност и развитие.

Известно е, че активните форми и средства, чрез които се повишава качеството на човешкия капитал, са образованието, професионалната /пре/квалификация и научната дейност. Но непосредственият функционално-трансмисионен *мост* между повишаващото се качество и икономическото развитие са най-вече *приложните* дейности, резултати и *иновации* на *научната* сфера – новите открития и технологични изобретения (патенти) на природните и техническите науки; многообразните икономико-организационни

иновационни решения на обществените науки. В съвременната ускорено интегрираща и глобализираща се стопанска дейност те придобиват все по-нарастващо значение за нейното развитие.

От близо един милиард долара през 1950 г. абсолютните разходи на държавата в САЩ за научни изследвания и развитие (for the conduct of R&D) през 2000 г. надхвърлят 73 милиарда. Дори като се има предвид, че разходите от федералния бюджет съставляват едва една трета (например за 1995 г. те са 35%) от съвкупните разходи на страната за изследвания и развитие, впечатляващият им размер и ръст през изследвания период сами характеризират, макар и по косвен начин *съществената* роля и място, които американската администрация е отредила на *иновационната* дейност в политиката си по отношение на обществено-икономическото развитие. Рязкото покачване на относителния дял на R&D-разходите през шестото и седмото десетилетие съответства на завоя през 60-те години в икономическата политика и военната доктрина на САЩ към масирано развитие и използване на научно-техническите достижения в цивилната стопанска дейност и особено във военното им производство. Това всъщност е специфичен исторически период за САЩ, характеризиращ се с *широкомащабни капиталовложения от държавата* в областта на науката, техниката и приложните изследвания чрез крупни програми, които ускорено разширяват фундамента на научно-техническото превъзходство на САЩ в целия свят. Намаляването на дела през 80-те е обусловено както от кризите през 1973-1975 г. и 1980-1982 г., така и с отслабването по-късно на военно-политическото напрежение между Изтока и Запада.

През периода 1950-2000 г. относителният дял на федералните R&D-разходи в съвкупните бюджетни разходи, както и по отношение динамиката на БВП, бележи тенденция към съвсем леко повишение. По този начин тенденцията *само плахо загатва за фактическата ранжировка* на изследванията и технологиите в дървото на приоритетите на държавната политика на страната. В действителност днес в САЩ на R&D-дейностите е отредена ролята на *първостепенен фактор* на икономическото им развитие. Що се отнася до размера на разходите за R&D-дейностите и в частност на бюджетната им част, който тук не отразява адекватната им първостепенна роля, логично е в бъдеще да се очаква *не само абсолютното, но и относителното им нарастване*. Главният логичен аргумент за подобна прогноза е безспорният факт, че *единица разход при тези дейности, много по-силно развива от останалите в икономиката вътрешното им качество и съответно ефекта от въздействието им*. Изразено по друг начин, ефектът от икономическото им въздействие откупва сравнително най-бързо направените разходи. И както показва американския опит, освен чрез по-широка и по-високопродуктивна иновативна дейност, народностопанският ѝ ефект особено през последните години се усилва и по линия *на строго целенасоченото реструктуриране на разходите за тази дейност в полза на най-перспективните наукоемки и високотехнологични отрасли*.

В оценката си на ефекта от съвкупните и в т. ч. на бюджетните разходи за R&D през периода 1992-1995 г., именно когато американската икономика достига сравнително високия 3.3-4.1% годишен ръст на БВП, президентът Б. Клинтън изтъква в икономическия си доклад до Конгреса: "Социалната норма

на печалбата или възвращаемостта на федералните разходи за изследвания и развитие достигна средно 50%. Тази възвращаемост съществено надвишава доходите от всички други видове капиталовложения в националната икономика²⁸.

* * *

Да резюмираме най-важното дотук. През целия XX век обхватът от прерогативи, дейности и инструменти на държавата за по-перспективно и по-конкурентоспособно въздействие върху обществено-икономическото развитие в напредналите страни бележи *обща тенденция към съществено разширение*. През преобладаващата част от периода разширението се е осъществявало *предимно в количествено* измерение. Към края на века обаче по-продуктивното ѝ въздействие започва да се постига главно по пътя на цялостното *качествено* усъвършенстване на държавно-административната дейност и система.

Във *фискалната* част на бюджетната политика по-висококачествените (от конкурентите) дейности и инструменти на държавата през последните години се изразяват в отслабване интензивността на увеличението на brutната данъчна тежест, но с оставащ акцент върху по-нататъшно увеличаване дела на *косвените* данъчни форми. В *разходната* част на бюджетната политика по-продуктивното въздействие се постига напоследък предимно чрез усиляващото се *преференциално* финансиране от бюджета на *качественото развитие на човешкия капитал* като решаващ фактор на съвременната конкурентоспособност; на образователната и научната дейност; на всестранната иновативна дейност за развитието както на високотехнологичните, така и на системно-организационните аспекти на съвкупната стопанска и държавно-административната дейности.

Каква е върху този фон алтернативата пред по-нататъшното обществено-икономическо развитие на България?

Ако отговорът на този въпрос задължително се търси в динамичния контекст на световните конкурентни стандарти и стопанско-политически тенденции, в максимално възможен (практически обозрим) дългосрочен хоризонт, той всъщност може да бъде *само един* – стратегическо проектиране и осъществяване в максимална степен на националното развитие съобразно изискванията на тези стандарти и тенденции. Това безспорно е многоаспектна, изключително сложна и поетапна комплексна задача, чието осъществяване изисква решаването на огромен кръг от проблеми от различно естество. Но съвсем накратко, основните *ключови направления* и етапи за нейното разработване и реализация могат да се сведат до три:

- Разкриване и перманентна верификация в глобализиращата се световна икономическа среда и тенденции на изменящото се състояние и възможности за развитие на перспективните и със структуроопределящо значение профили на стопанска дейност у нас, които в дългосрочен хоризонт съдържат потенциалните *предимства* на икономиката и обществото ни спрямо другите страни;

²⁸ Economic Report of the President. Wash. (D. C.). 1995.

- Своевременна подготовка и изграждане на *комплексна благоприятна среда и инфраструктура* за ускореното развитие на тези дейности – от социално, политическо, институционално, правно, икономическо, образователно, научно и иновативно-развойно естество;
- Изпреварващо създаване по инициатива на съответните държавни институции на необходимия *ресурсов* потенциал за ускореното развитие на перспективните дейности и на първо място на необходимия по *качество* човешки капитал, който в съвременните условия вече е с *решаваща роля* в общественоекономическото развитие.²⁹

Излишно е да се подчертава, че първо, проектирането, програмирането и реализацията на подобна гигантска комплексна задача е невъзможно без създаването на съответна **научно-иновационна** инфраструктура за всички най-важни аспекти и подзадачи *върху основата на бюджетното финансиране*; второ, че инициативите и водещата роля в изясняването и решаването на целия кръг от проблеми и задачи са *безусловен прерогатив на държавата, включително и в областта на бюджетната политика*.

²⁹ По-подробно идеите на автора по тези въпроси са разработени в: Балабанов И. Глобалната тенденция на индустриалното развитие, Икономическа мисъл, 2000, кн. 1, с. 30; Инвестиционният вакуум - причини и изход, сп. Банки Инвестиции Пари, 1999, кн. 3, с.15; Държавната стратегия в инвестиционната дейност, сп. Банки Инвестиции Пари, 1999, кн. 7, с.17; Контекст и подход за разкриване на перспективните пазарни ниши на българската икономика, Икономическа мисъл, 2001, кн. 1, с. 23.

ИНОВАЦИОННАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ В НАЧАЛОТО НА 21 ВЕК

Основната цел на студията е да очертае контурите на концепция за иновационна политика на България. Във връзка с това се дискутират необходимостта от формулирането и провеждането на национална иновационна политика в началото на 21-ви век, теоретико-методологичните аспекти на формирането ѝ и възможностите, които тя предоставя за запазване и развитие на съществуващия иновационен потенциал при свито вътрешно търсене на продукти на иновационни дейности. Очертават се някои от параметрите и възможните насоки на националната иновационна политика.

Значението на иновационната политика за икономическото развитие в условията на глобализация може да бъде обобщено с няколко думи от заглавието на една от последните статии на Питър Дракър: "Иновирай или умирай"². В днешно време вече е общоприето, че равнището на осъществяването на нововъведения и модернизация във всяка една държава определят скоростта и ефективността на нейното икономическо развитие³. Върху това разбиране се основава в голяма степен и съвременната икономическа и индустриална политика в страните с развита пазарна икономика⁴. То дава основание стратегическата цел на развитието на Европейския съюз на срещата на Съвета на Европа в Лисабон през март, 2000 да се формулира като създаване "на най-конкурентната и динамична, основана на използването на знанието икономика в света".

Проблемът с нововъведенията обективно определя необходимостта от съответна политика и за страните, трансформиращи икономическата си организация на пазарни основи⁵. Но тази потребност е оставена на заден

¹ Росица Чобанова е ст.н.с. д-р в Икономически институт на БАН, секция "Икономика на фирмата", тел.: (02) 9875879, факс: (02) 9882108, e-mail: rossich@mbox.infotel.bg.

² Drucker, P. "Innovate or Die", The Economicist, September 25th – October 1st, 1999, pp.27-34.

³ Вж. Димитров, Ал. "Икономическите науки и икономическите промени". В: Социалните науки и социалната промяна в България., С, 1999 г., стр. 19.

⁴ Вж. Леонидов, А. "Информационна революция, глобализация и икономически растеж". Сп. Икономическа мисъл, 2001, кн.3, Минасян, Г. "Глобализация и локални интереси", Икономическа мисъл, 1999, кн.1, Николов, И. "Две тези за глобализацията", Икономическа мисъл, 2000, кн. 4, Петков, П. "Глобализацията в световното стопанство" Икономическа мисъл, 1999, кн.4, Петков, П. "Някои тенденции в световното стопанство" Икономическа мисъл, 2000, кн.3, Савов, Ст. "За по-голям реализъм в оценката на международния стопански ред", Икономическа мисъл, 2000, кн.1.

⁵ Вж. "Innovation and Technological Change in Eastern Europe. Pathways to Industrial Recovery" Edited by Michael Fritsch and Horst Brezinski, Edward Elgar Publishing, 1999. В това колективно изследване на учени от Западна Европа иновацията и технологичната промяна се разглеждат

план при формулирането на конкретните политики за развитие както в другите страни от централна и източна Европа, така и у нас.

1. Постановка на проблема за иновационната политика

През последните 10 години икономическата политика на държавата основно бе насочена към промяна на формата на собственост и създаването на условия за пазарно развитие на икономиката. Нововъведенията, доколкото се правят през този период, се осъществяват без да има формулирана и провеждана целенасочена национална политика за тяхното насърчаване. Сега, когато преходът към пазарни основи на стопанството е осъществен и включването в европейското икономическо пространство е основна задача, въпросът за координацията между национална иновационна политика и тази на общността като цяло стои с особена острота.

Въпреки потребността от иновационна политика, определена от обективните процеси на глобализация на технологичните промени и външнополитическата ориентация на страната, сред икономическата колегия съществува голяма доза **скептицизъм**, вариращ от крайното отричане на необходимостта от такава политика и обсъждане на нейните параметри, до временно отлагане на нейното формиране и провеждане.

Отхвърлянето на необходимостта от такава политика се свързва с аргумента, че страна в която бедността и безработицата са основни проблеми за решаване при развитие на икономиката, нововъведенията са немислими като национален приоритет и политика⁶.

Този аргумент е логичен в два случая: а) ако вземането на решения за икономическото развитие са в условия на демократично устроени общества, вариантите за икономическа политика са ясно формулирани, а икономиката е достатъчно мащабна, затворена и самостоятелно развиваща се; б) при общества с еднолична или тоталитарна форма на управление. Явно е, че такъв аргумент не е валиден за България и в двата случая. При отворена пазарна икономика източници за финансиране и пазар за реализация на иновационни проекти могат да се търсят и извън пределите на страната.

По-сложен е проблема с демократичния избор на ясен вариант на държавна политика, при който иновациите са съществен елемент, а преобладаващото население е с ниски доходи и има висок процент на безработица. При такава ситуация общественият избор е логично да се насочи към варианти на икономическа политика, при които се откриват нови работни места, които на практика рядко са свързани с нови технологии, водещи до повишаване на конкурентоспособността на международния и националния пазар. При тази по-сложна ситуация формирането на държавна

като решаващи за икономическото възстановяване на бившите централно планирани страни от Централна и Източна Европа.

⁶ Придаването на тежест на този аргумент в реалната политика води до създаване на икономически и политически ред, при който комуналността отразява първоначалната склонност към инерция и съпротива срещу промяната, от една страна, и стремежа да се живее в общност и колективът да се налага над индивида. По-подробни доказателства за връзката между неиновативността, бедността и инерцията в обществото са развити от съветския философ и дисидент Александър Зиновьев в книгата му: *Коммунизм как реальность*, L'age d'homme. Lausanne, 1981.

иновационна политика е свързано с намиране и активиране на източници за финансиране на иновационните проекти от бизнеса в страната и от чужбина, от създаване на възможности научният потенциал в страната да има възможност да кандидатства и печели финансиране за иновационни проекти. При този вариант е явно, че тежестта по финансирането би следвало основно да падне върху бизнеса – национален и чужд, както и върху международните научни програми. Държавата би следвало основно да изпълнява функциите на координатор на дейностите на различните актьори и генератор на идеи за национална иновационна стратегия.

Отлагането на формирането и провеждането на иновационната политика у нас се свързва с действието на редица **фактори**. Те могат да се групират по следния начин:

- Традиционно инерционно поведение и липса на инициативност при определяне на стратегическите приоритети на страната.
- Според А. Димитров не е реалистично да се очаква използването на собствения потенциал при формирането на политиката на страната, тъй като икономиката на България се стартира от кризисно състояние, има голяма инерционност в мисленето и действията на хората, в начините, с които те измерват, определят и сравняват ценностните характеристики на обществото. За да се възприеме един нов подход към националното икономическо развитие в съответствие с новата глобална икономическа ситуация “е необходимо да се променят определени инерционни характеристики и дълбоко загнездили се догми”⁷.
- Липса или недостатъчна иновационна култура в поведението на икономическите агенти.
- При прегледа на стопанския XX-ти век Р. Аврамов обобщава, че “с прехода България има да решава не текущи, а вековни проблеми, да преодолява вкоренени традиции”⁸. Според него въпреки формалния консенсус около ценностите на пазарната икономика “ако се декодират действителните представи за пазарната икономика, битуващи в националната традиция, веднага ще се проявят генетично пренесени ценности, които в повечето случаи я отричат”⁹.
- Недоизграденост и недостатъчно доверие в българските институции.

Основавайки се на разбирането на Нобеловия лауреат от 1993г. Д. Норт, че институциите “са базова детерминанта на дългосрочния икономически растеж”¹⁰, Г. Минасян прави задълбочен анализ на причините за тяхната неефективност и нестабилност през годините на преход у нас. Тези им характеристики определят недостатъчното доверие на

⁷ Димитров, А. “Стратегии на макроикономическата траектория на България в началото на XXI век”. В: *България в началото на XXI век*, С., 1995, стр.27.

⁸ Аврамов, Р. *Стопанският век на България*, С., Център за либерални стратегии, 2001, стр. 150.

⁹ Аврамов, Р., Пак там, стр. 24.

¹⁰ North, D. *Institutions, Institutional change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990, p. 107, или Норт, Д., *Институции, институционална промяна и икономически резултати*, С., Изд. ЛИК, 2000, с.148.

икономическите агенти и населението към тях¹¹. Към тази група от фактори следва да се добави и недостатъчната изграденост на връзки между отделните институции, които са производители, внедрители и разпространители на нови знания в страната.

- Липса на кредитен ресурс в рамките на националната икономика.

Въпреки тенденцията към нарастване на отпусканите нови кредити от търговските банки, "тяхната абсолютна и относителна величина продължава да бъде прекалено незадоволителна". Като дял от БВП в % за 1997 г. отпуснатите нови кредити от търговските банки са 10.7, за 1998 – 11.6, за 1999 – 13.5, и за 2000 – 12.2. Неблагоприятна е и матуритетната структура на новите кредити. Средно за 1997-99 г. дългосрочните кредити са едва 22% от общия размер на отпуснатите нови кредити. Чувствителното подобрене на тази пропорция от 9 процентни пункта за 2000 г. все още поставя под въпрос устойчивостта на положителната тенденция¹².

Доколкото иновационното поведение е пряко свързано с инвестиционното поведение на фирмите, така очертаната среда не е благоприятна предпоставка за иновационна активност на фирмите. Освен това, при "продължаване на поддържане на твърда финансова дисциплина вероятно до момента на приемането ни в Европейския съюз и замяната на българския лев с евро" един от основните съпътстващи проблеми ще "е кредитирането на реалната икономика"¹³. От друга страна, Ст. Тотев обобщава, че "икономическото развитие на България в периода на преход не води до предимства за страната по отношение на новата конкурентна среда"¹⁴.

Отлагането на желанието да се обсъждат проблемите на иновационната политика подценява важността от следене на ускореното развитие в разбирането за иновационна политика и значението ѝ за икономическото развитие в съвременния свят. Тук-там демонстрираното показно европейско мислене се съпровожда с безразборно използване на понятия като нововъведения (иновации), иновационна активност, иновационни дейности, иновационна политика и т.н. без в тях да се влага ясно определен смисъл и съдържание. На практика у нас все още се говори само за научна или научно-технологична политика, която автоматично се идентифицира с отношението спрямо размера на държавната субсидия за наука, отразяващ само един, макар и особено важен инструмент на държавната иновационна политика. Съвременното разбиране за национална иновационна политика, за областите и механизмите на въздействие на държавата, както и на основните актьори при формирането и осъществяването ѝ остават само в академичните публикации и в някои правителствени разработки, които не се превръщат в действащи инструменти на иновационната политика¹⁵.

¹¹ Вж. Минасян, Г., *Финансова стабилизация и икономически растеж*, С., Икономически институт при БАН, 2000.

¹² Минасян, Г. Пак там, стр. 58.

¹³ Минасян, Г. Цит. Съч., стр. 89

¹⁴ Тотев, Ст. "Структурни изменения в периода на преход: предпоставки за интеграция и икономическо коопериране". В: Икономически изследвания, 1999, кн.3, стр. 46.

¹⁵ Вж. Р. Чобанова. "Пазарът на нововъведения в България", Икономическа мисъл, 2000, кн.2, стр.45-47.

Затова преди да се постави въпросът за интегрирането на българската с европейската иновационна политика е необходимо да се осмисли съдържанието на иновационната политика като понятие, което да кореспондира с понятието за иновационна политика на Европейските страни, към икономическото интегриране с които е насочена стратегията на развитието на страната ни¹⁶. С такава именно цел по-нататък се прави опит за дефиниране на същността на иновационната политика, обектите на нейното въздействие, определението и основните видове иновационни дейности, както и основните подходи при осъществяването ѝ.

Иновационната политика е съвкупност от принципи, методи и форми за управление на иновационните процеси, на иновационните дейности, на заетите с тази дейност организационни структури и техния персонал. Иновационната политика въздейства: а) върху икономическото развитие като взаимодействие между научния, технологичния и пазарния потенциал; б) върху възможностите за реализацията на този потенциал; в) върху стратегиите за управление; г) върху реалните икономически процеси. *Иновационният процес*, който е обект на иновационната политика, е процес на преобразуване на научните знания в пазарно реализиран високо конкурентен продукт. *Целта* на иновационната политика в глоболизиращата се икономика е постигане на по-висока конкурентоспособност чрез създаване на условия за ускорено превръщане на идеите в продукти, процеси, услуги или в нов тип вътрешно-ведомствена организация на фирмите, или с други думи, за трансформиране на творчеството в печалба.

Обектите на националната иновационна политика са:

- Условията, които създават националните и институционални структурни фактори (като напр. икономически, финансови и образователни), определящи правилата и подреждането на вариантите за иновации;
- Научната и инженерната (технологична) база, т.е. натрупаното познание в научните и технологични (научно-приложни) институции, които са основа за бизнес – иновациите, напр. чрез предоставяне на възможности за технологично обучение и научно познание;
- Факторите на трансфера, т.е. факторите, които въздействат върху ефективността на връзките, потоците на информация и умения, върху абсорбирането и обучението, и които са съществени за бизнес-иновацията. Природата на тези фактори, или човешки агенти се определя в значителна степен от социалните и културни характеристики на населението.
- Иновационното динамо, т.е. основният двигател за осъществяване на иновации в бизнеса. То обхваща всички

¹⁶ В книгата *The Globalization of Industry and Innovation in Eastern Europe. From Post-socialist Restructuring to International Competitiveness* (Eds. Christian von Hirschhausen and Jurgen Bitzer), Edward Elgar Publishing, 2000, също се обобщава, че проблемът за глобализацията на индустрията и иновациите в Източна Европа е важен и има съществено значение за всички видове индустриална политика, но и че той се пренебрегва при формулирането и провеждането на националната политика.

динамични фактори – вътрешни и външни, които активизират иновациите в предприятията.

Иновационните дейности, които са обект на иновационната политика са тези, научни, технологични, организационни, финансови и комерсиални дейности, които представляват или водят до внедряване на технологично нови или подобрени продукти или процеси.

Основните видове иновационни дейности са:

- Научни изследвания. Тук се включват както фундаменталните, така и приложните изследвания и експериментални разработки в областта на естествените, медицинските, селскостопанските и техническите науки, на обществените и хуманитарните науки. R&D (Research and Experimental Development) на български най-често се отъждествява с научно-изследователската и развойната дейност (НИРД). Тази дейност представлява осъществяване на творчески разработки в областта на естествените и инженерните науки, извършвани системно или с цел да се увеличи обема от познание и използването му за нови приложения.
- Придобиване на машини и оборудване, насочено към реализация на нововъведения, както продукти, така и процесови (включвайки интегриран софтуер), инсталирани и експлоатирани в предприятията.
- Придобиване на технология отвън, което включва закупуване на патенти, не-патентовани изобретения, лицензи, ноу-хау, търговски марки, изработката на чертежи и други консултантски услуги (без научни изследвания), свързани с внедряването им заедно със съпътстващия софтуер, който не е включен другаде.
- Дейности по проектно-програмното осигуряване и свързаните с тях услуги: консултации по техническото осигуряване с електронно-изчислителна техника; проектирането и програмирането на системи, консултации и услуги и програмно осигуряване; дейности по обработка на данни; ремонт и поддържане на канцеларска и електронно-изчислителна техника и другите дейности, свързани с приложението на електронно-изчислителна техника.
- Професионална квалификация и преквалификация за възрастни. Тук се включват дейности по обучение в курсове и други форми за получаване на специфични знания и умения, без повишаване на образователната степен и езиково обучение извън учебни заведения.
- Пазарно внедряване на новостите, което е свързано с проектантски дейности, технически консултации, услуги и анализи, консултации и услуги в областта на правото, управлението, счетоводството, търговската дейност и проучването на пазари, както и други бизнес услуги.

Иновационната активност на фирмите, чието повишаване е цел на иновационната политика, отразява съвкупността от иновационните дейности, които намират пазарна реализация. При възприетия подход икономическата оценка на иновационната активност на фирмите се свързва не само “с

равнището на инвестициите за изследване и развитие”¹⁷, а с всички разходи за осъществяване на иновационни дейности.

За повишаването на иновационната активност съществена роля имат организацията, управлението и контрола върху осъществяваните иновационни дейности в икономиката като цяло. Тяхната ефективност се определя от националната иновационна политика и подходите при нейното формиране.

От тази гледна точка в осъществяването и провеждането на националната иновационна политика могат да се отграничат **два периода**: преди 1989 г. и след това. През първия период основно държавата е изпълнявала функциите по прогнозирането, планирането, организацията и контрола на иновационните дейности – от генерирането на идеите в рамките на фундаменталните изследвания до тяхното реализиране на пазара като конкретен продукт или услуга. През втория период протича период на прехвърляне на основната част от функциите по управление на иновационния процес в страната върху предприятията, БАН, университетите, Европейски и международни частни и обществени институции. Този преход е резултат на политически обусловения преход към пазарна организация на икономическата дейност в страната.

Формирането на национална иновационна политика в началото на 21-ви век следва да бъде основана и на съвременните подходи при осъществяването ѝ в напредналите страни. Във връзка с това по-нататък се прави кратко обобщение на традиционните подходи при формиране на иновационната политика и съвременните аспекти на тяхното развитие.

В икономическата теория са известни **два основни подхода за осъществяване на иновационна политика**: т.нар. “supply-push” и “demand-pull”. Първият подход е свързан с администрираното “налагане на новост в предлагането” (“supply-push”), при което нововъведенията се явяват функция на това, което администрацията счита за необходимо и възможно да се предложи на пазара. Най-ярък пример за прилагането на този подход е политиката на страните от бившия социалистически лагер до 1989 г. и тази на крупните транс национални корпорации. При втория подход при осъществяване на иновационната политика стимулът на пазарното търсене е основен за осъществяване на нововъведения (“demand-pull”). Най-ярък пример за приложение на този подход при формиране на иновационната политика са крупномащабни силно развити страни с либерално устроени икономики.

Днес протичащите процеси на глобална технологична промяна и преход към пазарна организация на икономиката са без аналог в стопанската история. Те поставят редица **нови проблеми** и съответно нови подходи при формирането на иновационната политика. Те са интересни за икономическата и управленската наука като нов предмет на изучаване и от съществено значение за стопанската практика на страната. Тези проблеми отразяват необходимостта от формирането на съвременна иновационна политика, подчинена на модел, който конкурентно да свързва ресурсите за осъществяване на нововъведения с пазарното търсене. Решенията не се

¹⁷ Стойков, Ив. *Количествени методи в управлението*, Свищов, 2001, стр. 256.

търсят вече в избора на един от двата модела на иновационна политика, този на "налагане на новости в предлагането" ("supply-push") и на политиката на стимулиране на търсенето като резултат от нуждите на потребителите ("demand-pull")¹⁸, а в тяхното съчетаване и начините на това съчетаване.

Във връзка с това се налага преразглеждане и доразвитие на икономическите подходи при изследване на глобалната технологична промяна¹⁹. Поставя се проблема за националните иновационни системи, като им се определя съществена роля в процесите на европейската интеграция²⁰. Националните иновационни системи се разглеждат и като основен фактор за съвременно развитие, основано на използване на натрупаното и систематизирано специфично за отделните страни знание²¹.

Но на тези проблеми у нас, както и в другите страни от централна и източна Европа, не се отдаде необходимото внимание. Формирането на иновационна политика и реалните иновационни процеси в страните от централна и източна Европа бяха значително повлияни от промяната в организацията на икономиките им към пазарни принципи²². За България тези процеси също оказаха силно въздействие върху иновационната активност на предприятията, трансформирането на националната иновационна система и формирането на националната иновационна политика²³.

Формирането на националната иновационна политика днес е повлияно от редица фактори. Те биха могли да бъдат най-общо групирани в зависимост от: а) протичащите процеси на трансформация на националната икономическа система; б) процесите на присъединяване към ЕС и тези на глобализация; в) промените в страните от Централна и Източна Европа, които бяха тясно взаимно обвързани до 90-те години на миналия век чрез СИВ (Съвета за икономическа взаимопомощ) - колапсът на централизираните планови системи разруши връзките във и между тях с обезпокояваща скорост. Като цяло въздействието на тези фактори оказва силно негативно въздействие върху иновационната активност и икономическото развитие, още повече, че външните икономически отношения винаги са имали особено важна роля за модернизацията на българската икономика²⁴.

¹⁸ В изследването на колектив от учени от Централна и Западна Европа в книгата *The Globalization of Industry and Innovation in Eastern Europe. From Post-socialist Restructuring to International Competitiveness* (Eds. Christian von Hirschhausen and Jurgen Bitzer), Edward Elgar Publishing, 2000, където се стига до извода, че протекционизмът по отношение на развитието на науката и технологиите в Източна Европа е загуба на средства, ако не се смени подхода от "supply-led", т.е. основан на предлагането, към "demand-driven", т.е. определен от търсенето.

¹⁹ Чобанова, Р. "Икономически подходи при изследване на глобалната технологична промяна", сп.Икономическа мисъл, 1997, кн. 5.

²⁰ Симеонова, К. Националната иновационна система в условията на присъединяването към ЕС, Стратегии на образователната и научната политика, 2000, кн. 4, стр. 1-15.

²¹ Вж. Чобанова, Р. Иновативните общества на знанието – основен фактор на икономическото развитие на XXI век, Списание на БАН, 2001, кн.1, стр.8-9.

²² Bitzer, J., Hirschhausen, Ch, "Science and Technology Policy in Eastern Europe – a Demand Oriented Approach". DIW – Vierteljahrssheft, 1998/2, 139-148.

²³ Вж. Р. Чобанова, Пазарът на нововъведения ..., стр.26-27

²⁴ При изследването на един 70-годишен период от икономическото развитие на страната до 1997 г.по показатели внос, износ и производство (измерено чрез произведения национален доход) Ал. Димитров стига до извода, че "икономическото развитие на България винаги е било непосредствено свързано с външноикономическите и външнотърговските отношения" и, че във втората половина на периода се забелязва "сближаване на кривите на търговията с кривата на

Освен това националната иновационна политика през втория период има да решава задачи, свързани със спецификата на икономическото развитие на страната и географската преориентация на външните връзки. През първия период по-големият дял от обема на производството на страната бе обвързан със специфични, предварително договорирани стандарти на потребление на бившата икономическа общност на страните от централна и източна Европа - СИВ, което днес е пречка за бързото му пренасочване към други пазари. Разпадналият се или силно свит пазар за българската продукция ограничава в още по-голяма степен търсенето на новости за обновяване на традиционната за националната икономика продукция.

Един от резултатите на свитото търсене вследствие загубата на тези пазари е, че обновяването на активите на предприятията значително се забавя. На практика протича процес на декапитализация²⁵. Но това не довежда до обновяване на машинния парк на предприятията на по-високо технологично ниво, което да води до подобряване на конкурентните позиции на българските фирми. Според резултати, получени от М. Димитров, технологичното ниво на предприятията в условията на преход е по-скоро ниско, отколкото средно в сравнение с предприятия от страни с развити пазарни икономики. Равнището на обновяването на материалните дълготрайни активи също е много ниско²⁶.

Друга последица от свитото търсене е, че по-голямата част от научно-технологичната инфраструктура на България силно се девалвира, загубвайки предишното си значение и престиж, като едновременно с това, в резултат на институционалните реструктурирания, съпровождащи периода на преход, става и много раздробена. Както показват проведените в Икономическия институт при БАН наблюдения, силно са намалели връзките на предприятията тях, с научните институти и университетите. По този начин се намалява както обемът и скоростта на движението на потоците от знание, така и възможността те да се превърнат в пазарно реализиран продукт.

Доколкото нововъведенията в България основно бяха насочени към продукти и услуги, предназначени за страните от СИВ, критичният период в развитието на външнотърговските отношения²⁷ се отрази негативно върху

производството, в резултат на по-бързото (стръмното) развитие на търговията и нарастващата отвореност на икономиката – повече внос, респ. износ на единица произведен национален доход". Димитров Ал., "Външноикономическите отношения в условия на преход", В: *България и предизвикателствата на световното стопанство*, С., Икон. институт на БАН, 1999г., стр.19-20.

²⁵ Коефициентите на обновяване на дълготрайните материални активи за периода 1991-1997 г. в реалния сектор на страната е с отрицателен знак. Водещи в миналото отрасли като съобщения, електроника и транспорт, с особено значение за развитието в съвременния глобализиращ се свят, изостават с най-големи темпове. Вж.Чобанова, Р., "Технологичната промяна и адаптирането на предприятията към новите условия", В: *Предприятията в новите условия*, С., Горекс Прес, 1997, стр.102-103.

²⁶ Димитров, М., "Икономическите структури и представяне на фирмите в България", В: *Икономически изследвания*, 1999, кн.2,стр.109, стр. 115.

²⁷ По-подробно за измененията във външно-търговския обмен на страната вж. Царевски, Вл. "Външно-икономическите отношения през периода на трансформация и подготовка за присъединяване към ЕС". В: *Икономиката на България и Европейският съюз*, С., 2001, стр. 104-117.

иновационната активност на предприятията. Липсата на пазари довежда до недостиг на източници за финансиране, който е най-силно неблагоприятно въздействащия фактор върху иновационната активност на фирмите в страната²⁸.

Като цяло неблагоприятното въздействие на факторите, основната част от които бе спомената по-горе, води до ниска иновационна активност на фирмите и на свитото търсене на идеи за нововъведения в страната. При тази ситуация **формулирането на алтернативи за национална иновационна политика** не е лесна задача. Една от възможностите е да се приведе националния научен и иновационен потенциал в съответствие с търсенето на иновационни проекти. Това в краткосрочен план означава закриване на академии, на университети, на изградени центрове за трансфер на технологии, а в дългосрочен – невъзможност за съвременно развитие, нарастваща бедност и конфликти. Другият подход при формирането на националната иновационна политика е запазване и използване на наличния иновационен потенциал. При осъществяването ѝ са възможни две алтернативи.

Едната алтернатива е провеждане на иновационна политика, основана на използване на търсенето на идеи за иновационни проекти от български и чужди фирми ("demand-pull") като стимул за развитие на иновационния потенциал на страната. Като се има предвид намалената икономическа и иновационна активност на българските фирми през последните години, логично е такъв подход при формиране на иновационната политика да доведе до по-нататъшно свиване на научно-техническия потенциал на страната. Това в краткосрочен план означава закриване на академии, на университети, на изградени центрове за трансфер на технологии, а в дългосрочен – невъзможност за съвременно развитие, нарастваща бедност и конфликти. Технологиите ще се закупуват от чужбина с цената на изнасяната от страната селскостопанска продукция²⁹. Такава икономическа политика има своите икономически основания в условия на бюджетни ограничения. В същото време един по-широк стратегически поглед би оценил, че днес, когато икономическият просперитет се определя от ускореното пазарно реализиране на нови знания, придобивани и обогатявани в условия на ускорена промяна на прилаганите технологии във всички сфери на обществения живот, такъв тип иновационна политика едва ли е печеливша.

²⁸ Проведени в страната наблюдения показват, че липсата на източници за финансиране на проектите за технологични иновации е сред най-силно въздействащите фактори за ниска иновационна активност на предприятията. Вж. Димитров, Ал., Р. Чобанова, П. Илева, Р. Казанджиева, Т. Лекова, *Бариири пред иновациите*, ИК "Сиела", 1998, 43-52; Тодоров, К. *Стратегическо управление в малките и средните фирми*, С., НЕКСТ, 1997, стр. 225.

²⁹ В изследванията си Ст. Тотев стига до извода, че в процеса на интегрирането със страните от ЕС България облекченият износ на продукция на селското стопанство може да бъде източник на средства за покриване на разходите за внос на технологии. (Цит. Съч.). Това е един традиционен за страната модел за модернизация, който и в рамките на периода на социалистическата икономическа интеграция имаше доста положителни ефекти върху развитието на икономиката. В условията на глобализация и ускорени технологични промени прилагането само на такъв модел при формирането на националната иновационна политика би поставило България в ролята на вечно догонваща другите страни. В тази студия се търсят нови моменти, които биха подпомогнали осъвременяването на националната политика за икономическо развитие, в съответствие с новите реалности.

Другата алтернатива за национална иновационна политика е доста по-трудна за формиране и прилагане, тъй като предполага запазване и развитие на съществуващия научно-технологичен потенциал чрез ориентирането му към изследователски и развойни дейности, чиито резултати са предназначени за пазара на фирми, базирани в други по-напреднали индустриални държави и/или се пренасочи към втората степен на висшето образование - магистратурата. По този начин съществуващият иновационен потенциал ще се запази до етап, когато базираните в страната фирми ще повишат платежоспособното търсене на иновационни идеи. Това означава, че иновационната политика следва да се насочи към осигуряване на условия за активно използване на натрупаните научни знания и технологичен опит за подобряване на националния иновационен потенциал и за разработка на продукти, процеси и услуги, които могат да се изнасят в други страни и/или да се насърчава търсенето им на вътрешните и външните пазари.

2. Теоретико-методически аспекти на иновационната политика

Теоретичните основи на съвременната иновационна политика могат да се търсят в теорията на австрийския и американски учен Йозеф Шумпетер за икономическото развитие. Развитието, според него, означава нови комбинации на наличните в народното стопанство запаси от средства за производство³⁰, а обект на политиката за развитие са новите комбинации между производствените фактори (иновациите)³¹, като осъществяването им трябва да става във все по-голяма степен дело на един и същ стопански организъм³², в рамките на една конкурентна среда.

Концепцията за иновационната политика се оказва доста трудна за интегриране в преобладаващата понастоящем теория за икономическото развитие, въпреки че изразът, че нововъведенията са ключът към успеха в модерната икономика, е станал почти като клише³³. Причината е, че ускорената глобална технологична промяна води до **промяна в разбирането на това, кои процеси характеризират развитието и просперитета** и кои – отмирането на дадено общество и неговата икономика, в частност. След Втората световна война съдържанието на понятието икономическо развитие включва икономически растеж, нарастване на дохода и постигане стандарта на живот на индустриализираните страни. В съвременната икономическа литература това разбиране все повече е предмет на обширни дискусии. Основните критични моменти са свързани с факта, че то не отчита духовните и културните различия, които съществуват между отделните човешки общности. Във връзка с това се формира мнение, че няма единна за всички страни дефиниция за това, какво следва да се разбира под развитие, въпреки използването на общи показатели за сравнение между тях. Днес в много по-голяма степен се осъзнава, че решаващи за процеса на развитието са

³⁰ Schumpeter, J. The Theory of Economic Development. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1934, цит. По Шумпетер, Й., Теория икономическото развитие, М. Прогрес, 1982, стр. 161.

³¹ Пак там, стр. 169

³² Пак там, стр. 160

³³ Вж. "A New Economic Paradigm? Innovation – Based Evolutionary Systems". (1998) Australian Department of Industry, Science and Technology Branch; Hodson, G.M. "Economics and Evolution. Bring Life Back into Economics", Polity Press, 1993.

социалната конфигурация и човешките възможности, а знанието и човешкият капитал са съществени за реализацията на потенциала им. Като проспериращи се възприемат обществата, в които капацитетът да се придобиват и генерират знания е станал основен фактор за икономическо развитие (т.нар. общества на знанието - knowledge societies, с **базирани върху използването на знанието икономики** - knowledge based economies), като прилагането на съвременни информационни и комуникационни технологии е повсеместно.

Това ново разбиране за икономическия просперитет поставя проблема за промяна в разбирането за **модела на управление на иновационния процес**. Обектът на управление от верижни, т.е. определени, последователни във времето иновационни дейности се превръща в комплексен процес на паралелно осъществяване на много разнообразни и взаимно преплитачи се и въздействащи си иновационни дейности. Тази нова ситуация поставя пред формирането на иновационна политика проблема за **националната иновационна система**. Тук става дума за обществена система, която да трасира и осигурява движението на потоците от знание между основните подсистеми на обществото и вътре в тях, както и да създава среда, в която чрез процеса на обучение да се постига съответно по-добро икономическо състояние. Във връзка с това днес при анализ на иновационната активност най-често се използва системния подход³⁴.

Прилагането на системния подход при анализа на иновационната активност на предприятията намира израз във виждането, че нововъведенията в тях не могат да бъдат цялостно разбрани в рамките на независимо вземаните решения на равнището на фирмата³⁵. Иновационната активност зависи в голяма степен от комплексното взаимодействие между фирмата и нейната околна среда³⁶. Тази околна среда се състои от взаимодействията между фирмите и, по-специално, между фирмата и мрежата от нейни клиенти и доставчици. В по-широк смисъл, в околната среда се включват редица фактори, които оформят поведението на фирмата: инфраструктурите; успехът при създаването и разпространението на научни познания и т.н.³⁷ Условието на околната среда в национален³⁸ и

³⁴ Чобанова, Р. "Технологична промяна и икономика: съвременни аспекти на взаимодействие" (студия) В: *Икономически изследвания*, година VII, 1998, кн.2, с. 32-57.

³⁵ Необходимостта от иновационна политика на фирмите и нейната обвързаност със средата, в която действат в новите условия се извежда от редица български автори. Вж. Георгиев, И. Цветков, Г., "Мениджмънт на фирмените иновации и инвестиции", С., 1997, Петров, М., М. Славова, "Иновации. Как да превърнем идеята в продукт", Варна, Принсепс, 1996, Бенев, Б. "Мениджмънт на иновациите", С., 1996, Дамянова, Л., "Инвестиционен мениджмънт", Част първа, С., 1996, Тодоров, К., "Иновационни фирмени структури", С., 1991, Георгиев, И., "Наука-Производство – Реализация", С., 1985, Пандева, М., Н.Иванов, "Иновацията", С., Техника, 1983 г. и др.

³⁶ Тази теза се доказва и в книгата "Innovation and Technological Change in Eastern Europe. Pathways to Industrial Recovery" Edited by Michael Fritsch and Horst Brezinski, Edward Elgar Publishing, 1999.

³⁷ Към тези изследвания може да се причисли и въпроса за промяната на средата, в която се извършват научните открития и изобретения, с цел те да се интензифицират и по-бързо да бъдат пазарно реализирани, разработен от Виктор Самуилов в "Социология на научната организация", С., Изд-во ГРАФИКА – 19, 1999.

³⁸ В изследването си "Препятствията пред иновационната дейност на предприятията", публикувано в сп. "Икономическа мисъл" 2001г., кн.2, Румен Лазаров след анализа на

регионален³⁹ контекст оказват силно въздействие върху спецификата на иновационната активност на българските фирми. Насочването на тези въздействия в посока на повишаване на иновационната активност на предприятията предполага провеждане на национална иновационна политика, при която чрез развитие на иновационната система се постига ускорено превръщане на идеите в пазарно реализирани продукти и услуги. Прилагането на такъв подход към формирането на националната иновационна политика може да се определи като системен. Освен него полезни резултати може да даде и прилагането на еволюционния подход.

Използването на еволюционния подход дава възможност за анализ на иновационната активност като резултат от въздействието на комплексна комбинация от фактори, действащи в определен период от време. Той позволява да се отговори на въпроси като: как националните системи за нововъведения реагират, когато традиционните национални пазари изчезнат; как те реагират на индивидуални действия и индустриална политика, и как иновационната система задоволява външното търсене с цел насърчаване на вътрешното търсене и, по този начин, самите нововъведения. Еволюционният подход към нововъведенията предоставя по-широки възможности за по-задоволително обяснение на това, как се появява, или може да възникне търсенето на резултати от иновационни дейности.

Един от най-важните аспекти на прилагането на еволюционния подход, разглеждащ иновационния процес като развиваща се система от взаимодействащи си елементи, е, че се идентифицира потребност от познание за елемента "изследвания", отделно от това, което се реализира на пазара, т.е. от общия ефект от усилията, положени за изследователските и внедрителски дейности. От друга страна вече може да се постави отделно въпроса за мястото на научното познание за икономическото развитие от гледна точка на неговата структура, дефинирана по различни критерии, като напр. сфери на науката, теоретични, експериментални научни изследвания, възможности за внедряването им в страната или в чужбина, възможности за продаването им в страната и в чужбина и т.н. С други думи, прилагането на този подход определя необходимостта от идентифициране на насочеността и обема на знанията, поддържани и развивани в рамките на страната, както и от формиране на съответна политика.

При обосноваването на управленски решения за използване на националния капацитет от знание за конкурентно икономическо развитие е необходимо да се отчита и факта, че в днешно време осъществяването на нововъведенията е в пряка зависимост от движението на основните потоци от знание в света и от механизмите за трансфер на знания, и че

резултатите от наблюдение на иновационната активност на 59 предприятия от Плевенска, Великотърновска, Габровска и Ловешка области, стига до извода, че "Досега ... средата, в която работят предприятията, поражда в недостатъчна степен необходимостта от иновационна дейност в тях" (стр.46).

³⁹ Интересно е предвиждането на Ст. Тотев и Г. Петракос, че България ще фокусира външноикономическите си отношения към страните от Черноморския регион. (George Petrakos, Stoyan Totev, "Economic Performance and Structure in the Balkan Region". In: *The Development of the Balkan Region*, London, Asgat, 2001, p. 25). Тази насоченост ще даде доста по-различна окраска на иновационната политика на страната, в сравнение със Словения, за която се предвижда ориентация към европейските страни, които са на север от нейните граници (пак там).

формирането на иновационна политика, основана на специфични национални предимства предполага използването на изградената вече база от знания и развитие на механизмите за нейното възпроизвеждане и увеличение в съвременни условия.

Разрушаването на съществуващите структури, отказът от използването на систематизирани вече знания и търсенето само на нови ниши за развитие на науката е доста по-скъпо в сравнение с премереното и поетапно реструктуриране и развитие. Освен това при политика на пренебрегване на направеното в научно-изследователската и развойната дейност голяма е вероятността да се загубят специфични предимства, изградени с години. Прилагането на еволюционен подход при формиране и провеждане на иновационната политика, освен че е икономически по-обосновано, би спомогнало за увеличението и на външното търсене на развивани в страната знания. От друга страна, той поставя проблема за формиране на нова комуникационно-информационна инфраструктура, която улеснява потоците от знания в области като програмни продукти, биотехнологии и нови материали, както и проблема за механизмите за създаване на международно търсене на умения, които са развити в страната.

Очертаните по-горе виждания за същността на иновационната политика, за подходите при нейното формиране и предимствата им за решаване на съвременните проблеми на конкурентоспособното развитие на страната в ускорено променящата се глобална икономика, поставят въпроса за показателите, чрез които да се дефинира съответна иновационна политика. За целта могат да се използват традиционно събирани данни, но освен тях са необходими и редица нови данни за характеристика на иновационните процеси в новите условия⁴⁰.

Традиционните данни, които се ползват при формиране на иновационна политика при "supply – push" подхода са тези, събирани от Националният статистически институт, който осигурява данни по методология, хармонизирана с тази на ЕВРОСТАТ и ОИСР, т.нар. Ръководство от Фраскати, данни за разходите и заетите с НИРД от 1995 г. по сектори; Патентното ведомство на Република България, което предоставя данни за патентите в България, както и Европейското патентно ведомство, Патентното ведомство на САЩ и Международната организация за интелектуална собственост; чужди институти, като Institute for Scientific Information, публикуващ Journal Citation Reports – библиометрични анализи на научни списания, включени в неговата база от данни. Към настоящия момент няма български издания, които да са включени в тази база данни, а у нас няма достатъчно пълни и редовно поддържани национални библиометрични бази данни за български научни списания.

Традиционните данни не са достатъчни за изчисляване на показателите, необходими за целите на формирането на съвременна национална иновационна политика. Освен това има и фундаментални ограничения на данните, събирани традиционно от гореспоменатите източници. Те могат да се обобщят по следния начин:

⁴⁰ Според Й. Шумпетер "принципните реформи в мислителните теоретични средства" водят до промяна в показателите. Цит. съч., стр.1 53

- Чрез разходите за и броя на заетите с НИРД, се оценят само ресурсите, които се влагат за извършване на иновационни дейности, които не е задължително да са свързани с подобряване на резултатите от конкретна производствена дейност. Има много, особено малки успешно развиващи се иновативни фирми, които правят сравнително малки разходи за НИРД.
- Оценката на данните за патентите до голяма степен се влияе от склонността на фирмите и отраслите да патентоват, както и от други фактори. Освен това патентите се отнасят само до първата фаза на иновационния процес, а не до последващото използване на дадено изобретение и икономическия му ефект. Възможно е въз основа на данните за НИРД да се подцени иновационната активност на малките фирми, а на база на данните за патентите да се недооценят иновациите в големите фирми.⁴¹
- Библиометричните данни дават много информация за променящите се направления на фундаменталните изследвания, но малко за въздействието им върху икономическото развитие.

Въпреки така очертаните ограничения на традиционните източници на информация, използването им през последния близо половин век води до идентифициране на закономерни зависимости, трасиращи насоките на иновационните политики за определен период от време. Сред тях са твърденията, че технологичната промяна е най-важният фактор за икономическия растеж⁴²; че иновационната активност, оценена чрез изследователската и развойната дейности и чрез патентната активност, е тясно свързана с равнището на производството и доходите в националната икономика⁴³; че увеличението на НИРД е тясно свързано с повишаването на производителността на труда във фирмите⁴⁴; че най-бързо развиващите се индустрии в световната икономика и фирмите с най-бързо увеличаващ се обем в световната търговия са технологично-интензивните⁴⁵; и че нарастването на дяловете в обема на световната търговия са свързани с нарастване на иновационната активност в съответните сектори.

Но съществуващата в официалните източници статистическа информация за нововъведенията не е достатъчно пълна и достоверна от гледна точка на характеристиката на съвременните иновационни процеси. Аргументите за едно такова твърдение се свеждат до това, че доверяването единствено на данните за НИРД може да доведе до преувеличаване на значението на научните изследвания за иновационната политика и свеждането ѝ до т.нар. научна политика, както на практика все още е у нас. Въпреки че данните за НИРД и патентите позволяват да се направи анализ

⁴¹ По-подробно вж. Pavitt, K. *R&D, Patenting and Innovative Activities. A Strategic Exploration*. Research Policy. Vol. 11, N 1, 1982, 33-51.

⁴² Вж. Solow, R. *Technical Change and the Aggregate Production Function*. Review of Economics and Statistics, Vol. 39, N 3, 1957, pp. 312-320.

⁴³ По-подробно за дискусиата вж. Grilches, Z. *R&D, Patents and Productivity*, Chicago, 1987.

⁴⁴ Fagerberg, J. *A Technology Gap Approach to Why Growth Rates Differ*. In: Freeman (ed) *Output Measurement in Science and Technology*. Amsterdam, 1987, pp.35-38.

⁴⁵ *OECD Science and Technology Indicators*. N 2: R&D. Invention and Competitiveness. OECD, Paris, 1986, pp. 58-70.

на връзката между равнището на технологиите и икономическите резултати (чрез търговски дялове и нарастване на произведената продукция и производителността), те дават малко информация за иновационния процес като такъв. Традиционно събираните данни не дават достатъчно информация за анализ на иновационните процеси в цялост. Напр. не би могло да се отговори на въпроси като как и откъде фирмите придобиват иновативните си способности, какви са трудностите, които срещат в началото, как иновациите влияят върху стратегията им за развитие и т.н. Данните за НИРД характеризират само първоначалния етап на иновационния процес.

Цялостната характеристика на иновационните процеси на базата на достоверни и сравнително пълни данни и как те "работят" за икономическото развитие на страната е основна предпоставка за формиране на съвременна иновационна политика. На този етап събирането на допълнителни данни се осъществява чрез провеждане на наблюдения по конкретни поводи по показатели, чийто брой е значителен⁴⁶. Основен проблем при провеждането на наблюденията е сравнимостта на резултатите не само в рамките на страната, което дава възможност за обобщени характеристики на периоди от икономическото развитие, но и в международен план, което е основа за създаване на съгласувани и субординирани иновационни стратегии и политики със страните от ЕС. Друг проблем е редовното провеждане на такива наблюдения. В Европейския съюз вече се провеждат по единна методология регулярни наблюдения, а резултатите се публикуват от Европейската комисия и Евростат⁴⁷. Без да се претендира за изчерпателност, по-нататък се представят някои резултати от анализи на иновационната активност и факторите, които я обуславят като са използвани основно данни от НСИ, а при обобщенията са отчитани резултати от проведените в страната наблюдения.

3. Параметри на иновационната политика в България

Важен проблем при формиране на националната иновационна политика е да се установят наложилите се закономерности при осъществяване на иновационните дейности през последните години в страната. Във връзка с това по-нататък се прави опит за обобщение на най-важните резултати от анализа на данни, събирани от НСИ по хармонизирани с Евростат методологии, както и от анализа на резултати от проведени до сега наблюдения върху иновационната активност на българските предприятия.

Иновационната политика, както бе уточнено, е насочена към ускоряване на превръщането на идеите в реализиран на пазара продукт или услуга. Една от най-важните задачи на иновационната политика е да използва възможно най-ефективно съществуващия научно-технологичен потенциал. Научно-технологичният потенциал на страната е съвкупността от

⁴⁶ За наблюденията в ЕС и страните от централна и източна Европа, вж. "Бариири пред иновациите", цит. съч.. В България са проведени 4 наблюдения върху иновациите в предприятията от Икономическия институт при БАН и 1 регионално наблюдение от Свищовската финансова академия, като резултати от анализите са публикувани в редица издания у нас и в чужбина.

⁴⁷ *Statistics on Innovation in Europe*. Data 1996-1997, European Commission, Eurostat, 2000

човешкия капитал, материалните и нематериалните активи, служещи за научно-изследователска и развойна дейност. Човешкият потенциал за осъществяване на научно – изследователска и развойна дейност най-общо се измерва с броя на заетите с научно-изследователска и развойна дейност (НИРД). През последните години, този потенциал, чието развитие бе приоритет в миналото, намаля значително. Изменението на броя физически лица, заети с научно-изследователска дейност, е показано на Фиг.1. През 1996 г. равнището на показателя “брой заети с НИРД в еквивалент на пълна заетост на 10 000 заети в страната” вече е съизмерим със средния за ЕС – около 7.3⁴⁸. При анализа на този показател следва да се отчете, че у нас равнището на безработицата е много по-висока от средната за ЕС и особено в сравнение с напредналите страни. Освен това условията за работа на българските учени са много по-неблагоприятни, което се отразява неблагоприятно върху ефективността на работата им. Остарялата материална база, недостатъчната информационна и комуникационна обезпеченост, ниското равнище на заплащане повишават трудоемкостта и пречат за постигане на високо качество на научната дейност в страната. От тази гледна точка съвпадането на числените значения на показателя за броя на заетите с научно-изследователска и развойна дейност в еквивалент на пълна заетост, съотнесен към броя на заетите в страната не би могло да се характеризира като постижение на този етап.



Особено важен проблем на иновационната политика е финансирането на НИРД, въпрос, който рефлектира в неефективното използване на съществуващия потенциал за осъществяване на иновационна дейност. За изясняването на този аспект в дълбочина е необходимо да се проследи изменението на обема на средствата, които се усвояват за изследователска и развойна дейност от различните сектори на икономиката и изменението в източниците на средства за НИРД.

⁴⁸ *Towards a European Research Area. Science, Technology and Innovation Key Figures 2000*, European Commission, Research Directorate General and Eurostat, p.27.

Най-обща характеристика на научно-изследователската дейност се дава от разходите, които се правят вътре в страната за изследователска и развойна дейност като % от БВП. (Вж. Фиг.2).



В рамките на един 20 – годишен период, стойностите на този показател у нас варират между 2.5% (1984г.), което е съпоставимо с най-напредналите страни като Япония и САЩ, и 0.5% през последните години. След 1990 г. те бележат тенденция на подчертано намаление. Тя характеризира общия спад на търсенето на резултати от изследователска и развойна дейност от предприятията у нас. Средно за ЕС съотношението между разходите за НИРД и БВП е около 1.7%, като за отделните страни варира в доста широки граници.

Изводът, който може да се направи от приведените данни е, че сегашното равнище на използването на иновационния потенциал у нас е много по-ниско в сравнение с минали за страната периоди и, че характеризира изостаналост и нисък потенциал за повишаване на конкурентоспособността в сравнение със страните от ЕС.

Важен въпрос за националната иновационна политика е да се установи къде, т.е. в кои институционални сектори, се осъществяват най-големи разходи за изследователска и развойна дейност. Анализът на този важен за иновационната политика въпрос може да се извърши въз основа на данните, получени в следната таблица:

Таблица 1

Разходи за изследователска и развойна дейност, направени в отделните институционални сектори в % към общите разходи за НИРД в страната

Сектори/ години	1995	1996	1997	1998	1999
Предприятия	49,4	58,9	22,9	18,6	20,6
Държавен сектор	42,3	32,8	69,2	75,6	73,2
Висше образование	8,3	7,9	7,2	5,1	6,1
Нетърговски организации	-	0,4	0,7	0,7	0,1

Източник: собствени изчисления въз основа на данни от НСИ

Най-важно значение за икономическото развитие на страната имат разходите за НИРД, които правят предприятията, тъй като в условията на пазарна икономика тези разходи са пряко свързани с осъществяването на конкретни иновационни проекти, насочени към пазарна реализация и повишаване на конкурентоспособността. През наблюдавания 5-годишен период делът на разходите, които се правят в българските предприятия за НИРД спада близо 2.5 пъти: от 49,4% на 20,6 % от общите за страната за периода от 1995 до 1999 г. Този спад се дължи на влошаващото се финансово състояние на фирмите през последните години.

Какво е положението в другите страни? Индустриалният сектор, или сектора на предприятията в Европейските страни прави между 40 и 60% от общите за съответните страни разходи за изследователска и развойна дейност. В САЩ техният дял за 1999 е 66,8%, а за Япония – 73,4%. Т.е. за периода 1995 –1999 г. индустриалният сектор в България от едно средно за Европа равнище на участие в общите за страната разходи за НИРД пада на 18.6 % през 1998 г. и 20.6% през 1999 г. Като се има предвид и много ниското равнище на дела на разходите за НИРД в БВП, картината на финансирането на иновационните дейности в страната става още по-негативна.

Друг показател, характеризиращ финансовите аспекти на иновационната политика у нас е този за разходите на държавния сектор за научна и изследователска дейност. Този сектор обхваща държавните организации и институции, които не продават, а предоставят услуги за задоволяване на потребности на обществото и са финансирани предимно с бюджетни средства (без тези, попадащи в сектор висше образование). Делът на разходите за НИРД, които се правят в държавния сектор като процент от общите за страната за наблюдавания период се увеличава от 42,3% през 1995 г. на 75,6% през 1998 и 73,2% през 1999 г. Т.е. делът на разходите, които държавата прави у нас са доста по-високи от тези в други страни. Това би могло да се обясни като компенсация на невъзможността на сектора на предприятията да осъществи такъв тип разходи поради влошеното си състояние и поради загрижеността на държавата за съхрани съществуващия потенциал.

Делът на разходите за научно-изследователска дейност в сектора на висшето образование, т.е. в университетите, колежаите, висшите училища, НИС към ВУЗ и институтските болници в общите за страната се движи между 8.3% за 1995 г. и 6.1% за 1999 г. За сравнение, - за 1999 г. този дял в Чехия е 12.3%, в Унгария – 22.3%, в Полша – 27,7%. В Германия този дял е 17%, а в Италия – 25%. В САЩ разходите за НИРД в университетите е 14,1% от общите за страната, а във Великобритания – 19.5%. Равнището на сравнително ниския дял на разходи за НИРД във ВУЗ у нас може да се свърже с: а) липсата на достатъчно традиции за осъществяване на изследователска дейност в повечето ВУЗ; б) с влошеното финансово състояние на университетите, което с новите административни разпоредби относно таксите на плащане няма да има условия да бъде променено. За да заработят своите заплати преподавателите ще са принудени да имат по-голяма аудиторна заетост и по-малко време за научни изследвания.

Делът на направените у нас разходи за НИРД в нетърговския сектор – фондации, асоциации, сдружения и други, предоставящи непазарни услуги, е

доста малък. Той е доста по-малък от този в други страни поради факта, че все още се изграждат традиции за използването на този сектор за осъществяване на иновационни дейности в полза на стопански и нестопански субекти. Въпреки това се очертават перспективи този сектор да абсорбира средства както от вътрешни, така и от външни източници и да изпълнява функции на центрове за трансфер на нови технологии.

Освен идентифицирането на секторите, в които се правят най-големи разходи за НИРД, важен въпрос е установяването на тези сектори, които са източници на средства за финансиране на изследователската и развойна дейност в страната. По прилаганата у нас методика те са: индустриалния сектор (предприятията), държавния сектор (бюджета), сектора на висшето образование, нетърговските организации и външни източници. Техният дял към общите за страната източници на средства за НИРД по години са както следва:

Таблица 2
Дял на финансирането на изследователската и развойната дейност по години по източници на финансиране

Сектори/години	1995	1996	1997	1998	1999
Индустрия (предприятията)	57.6	60.4	23.3	23.6	22.8
Държавен сектор (бюджет)	39.1	35.1	67.8	69.7	69.7
Висше образование	3.3	3.8	2.4	2.6	3.2
Нетърговски организации	0	0.4	0.9	0.2	0.2
Чужбина	0.0	0.3	5.7	3.8	4.1

Източник: собствени изчисления въз основа на данни от НСИ

Важен показател за съвременното развитие на една икономика е делът на средствата, които предприятията отделят за изследователска и развойна дейност в сравнение с общите за страната за съответната година. Анализът на данните от Таблица 2. показва, че секторът на индустрията за последните две години е намалил дела си във финансирането на изследователската и развойната дейност на страната повече от два пъти: от 57.6 % (1995 г.) на 23.6 % (1998 г.) и 22.8% (1999 г.) от общото за страната финансиране за съответната година. За сметка на това се увеличава дела на държавния сектор в лицето на бюджетните средства – от 39.1% (1995 г.) на 69.7% през 1998 и 1999 г. Делът на разходите за научно-изследователска дейност, които са финансирани от собствени средства на сектора на висшето образование, т.е. на университетите, коледите, висшите училища, научно-изследователските сектори към ВУЗ и институтските болници са една величина, която се движи в границата от 2.4% до 3.8% от общото финансиране за съответните години.

БАН традиционно е основна за страната самостоятелна научна институция. За дейността си в определен период от съществуването си, тя получава почти всички държавни средства, предназначени за изследователска и развойна дейност. От 1997 г. насам делът на държавната субсидия за БАН е около 1/3 от общите държавни разходи за НИРД. Т.е. БАН вече не е основния получател на средства от бюджета за извършване на НИРД в страната. Останалите средства се използват от държавни органи –

Министерства (напр. Министерството на земеделието и горите разходва около 1/3 от държавната субсидия за изследвания и развитие - колкото БАН), Парламента и други държавни институции. От друга страна, БАН остава организацията с основен принос за увеличаване на знанията у нас, като насочва прилагането на резултатите от изследванията си към потребители в чужбина.

Таблица 3. Дял на бюджетната субсидия за БАН в общите разходи на държавата за НИРД

Години	Проценти
1995	68,4
1996	64,9
1997	30,0
1998	35,1
1999	36,8

Източник: собствени изчисления въз основа на данни от НСИ и годишните финансови отчети на БАН

Силно намалените и пренебрегвани от българските предприятия връзки с академичните и университетските изследователски институти препятстват прилагането на създаваното у нас знание за икономическото развитие. Това е важен проблем, който също следва да се реши чрез механизмите на иновационната политика.

Заклучение

Основните изводи от анализа на иновационната политика на България в началото на 21-ви век могат да се обобщят по следния начин:

1. Ефективното използване на наличния и развиващия се иновационен потенциал придобива решаващо значение за съвременното икономическо развитие. Формирането и провеждането на национална иновационна политика, съобразена със специфичните особености на страната е назряла необходимост в страната. Още повече, че значителният спад на разходите за изследователска и развойна дейност през последните години определя тенденцията на продължаващо свиване на потенциала за съвременно, основано на знания развитие.
2. Тревожната тенденция на главоломното – над 2.5 пъти за период от 5 години, намаляване на приноса на предприятията за осъществяването на изследователска и развойна дейност у нас е друг индикатор, определящ необходимостта от национална иновационна политика. Увеличението на приноса на държавния бюджет до равнище на запазване на съотношението от около 0.5% на разходите за НИРД към БВП е само временно решение за относително запазване на съществуващия потенциал в страната.

3. Необходима е промяна в поведението на всички икономически агенти в посока на ускореното превръщане на наличните и новосъздаваните материализирани и нематериализирани знания в съвременни конкурентоспособни продукти и услуги за националния, Европейския и световния пазар. Иновационната политика, насочена към създаването на условия за устойчиви взаимноизгодни постоянни връзки между предприятията, академичните звена и университетите, ще допринесе за повишаване на иновационната им активност и за съвременно, основано на използването на знанието, развитие на българската икономика.
4. Следва да се отчете, че не само държавата следва да е автор и основен актьор при провеждането на иновационната политика. Горещертаните тенденции и изводи налагат нов тип стратегия при формирането и осъществяването ѝ. Това означава, че държавата, бизнес секторът, БАН, университетите и техните формирования трябва да поемат своята отговорност при формирането и провеждането на националната иновационна политика, като държавата осъществява и координация на основните дейности на тези актьори.
5. Държавата следва да формулира и отстоява съответстваща на българските традиции и особености политика за развитие на иновационната система в страната и търси подкрепата на европейските институции за нея. Това от една страна, означава запазване и развитие на съществуващия научен и технически потенциал, създаване на конкурентна среда за идеи, отказ от институционално реструктуриране, водещо до раздробяване на изградени научни центрове като БАН. Финансовата подкрепа следва да е на проектен принцип. Държавата следва да гарантира възможността български учени да печелят финансиране на проекти от ЕС. За целта като отделен ред в бюджета на страната следва да залегне заплащането на вноските за участие в шеста рамкова програма за изследвания и демонстрации на общността. Особено значение от икономическа гледна точка имат тези проекти, които допринасят за решаване на конкретни проблеми, свързани с ускореното повишаване на конкурентоспособността на българските предприятия и практиката на държавното управление. Като основен координатор на националната иновационна политика държавата следва да поеме инициативата за подпомагане на институциите за връзки между научните звена, висшите училища и предприятията – така наречените центрове за трансфер на технологии, които най-често са представители на нестопанския сектор.
6. Като критерий за ефективността на провежданата национална иновационна политика от гледна точка на извършваните разходи може да се посочи увеличаването на разходите за изследвания и развитие – до равнище 1,5 – 2% от БВП за срок от 2-3 години,

като до 2006 г. се постигне поне равнището от 1984 г. – 2,5%. Ориентировъчно съотношение между източниците на средства, което да се постигне за срок от 3 - години у може да бъде: 35% - предприятия, 35% - държавни средства, 10% - висше образование, 5% - нетърговски организации (основно на предприятията), 15% - от чужбина.

Осъзнаването, формирането и провеждането на национална иновационна политика, при която освен държавата, предприятията, академията, университетите и европейските институции имат активна роля, е условие за основано на използването на натрупаните и развивани в страната знания съвременно развитие през новия век.

РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА ЗА ИНТЕГРИРАНЕТО НА НАУКАТА В БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКОТО ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКО ПРОСТРАНСТВО

Анализирано е състоянието на науката и научните изследвания в България. Акцентирано е върху проблемните моменти, свързани със срива тяхното финансиране и произтичащото от това незавидно състояние на кадровия научен потенциал. Особено внимание е отделено на ролята на държавата за развитието на науката в условията на икономическа криза. Подчертано е отсъствието на национална стратегия и политика в тази насока. Посочени са мерките, които трябва да се предприемат за преодоляване на деструктивните процеси в сферата на науката.

Увод

В началото на ХХI век светът е изправен пред изключителни изпитания. Процесът на глобализация във всички сфери на човешкото общество, с всички произтичащи от него позитивни и негативни последствия, е детерминиращия фактор в настъпилите промени. Теорията и практиката на глобализацията е в причинно-следствена връзка с настъпилите изменения в ценностната система на хората, в разбирането им за света и неговото бъдеще. В този процес науката играе роля на катализатор и способства по своеобразен начин за глобализацията на човешкото общество.

Засилващите се интеграционни процеси в Европа са пряко следствие от развитието на самия процес на глобализация в социален, икономически и политически план. Идеята за обединена Европа прокламирана за първи път в декларацията "Шуман" от 9 май 1950 г. се реализира с ускорени темпове особено през последното десетилетие.

Пътят за реализация на тази идея не е лек. Всяка страна ще трябва да направи необходимите усилия за да стане равноправен член на обединена Европа. Голяма част от европейските страни вече извървяха своя път. България заедно с други държави на Централна и Източна Европа са в преддверието ѝ. Главните усилия страните – кандидатки за членство в Европейския съюз трябва да се насочат към постигане на такива критерии и показатели в различните области на общественото икономическия живот, които да не се отличават съществено от тези на общността.

В периода на присъединяване на България към структурите на ЕС, съществена е ролята на държавата при хармонизирането на законодателството ни, вкл. и в областта на науката, с това на страните-членки и изграждането на нормативна уредба, която да бъде надеждна

¹ Матю Матеев е ст.н.с. д-р в Икономически институт на БАН, секция "Макроикономика", тел: 9875 879, факс: 9882 108.

основа за развитието ѝ в съответствие с европейските критерии и показатели. Все по-значимо ще е участието на държавата при увеличаване на разходите за наука, повишаване на капацитета на страната по отношение на иновациите, създаване на високотехнологични паркове и технологични инкубатори и подобряване на квалификационното равнище на работната сила.

След затварянето на главата за наука в предпресъединителните документи, в процеса на преговорите се създаде впечатлението, че науката в България се развива успешно, че проблемите ѝ са вътрешно присъщи и решими и не се нуждаят от активната подкрепа на държавата. Вярно ли е това и в каква степен?

Какви са постиженията и какво още трябва да се направи, в какви срокове, за да се отговори на несъмнено високите изисквания поставени от ЕС в сферата на науката през следващите години? За да се отговори на тези въпроси е необходимо да се направи реална оценка на състоянието на науката в България, на нейните проблеми и възможните решения за бъдещото ѝ развитие. Необходимо е да се даде отговор и на въпроса, каква е ролята на държавата в този процес, достатъчно активна ли е била нейната позиция и отношение към научноизследователската дейност. Друг немаловажен въпрос е доколко държавата, чрез различните свои институции, е била и е в състояние да извърши успешна имплантация на постиженията на научната мисъл в различните сектори на икономиката, с цел повишаване на нейната конкурентоспособност.

Целта на това изследване е да се разкрие ролята на държавата за развитието на науката и научните изследвания в България. Ще бъде потърсен отговор на въпроса съществува ли национална научна стратегия и политика, която да отговаря на изискванията за развитието ѝ в България в съответствие с предизвикателствата на съвременното. Доколко, ако такава е налице, тя съответства и допринася за изпълнение на поставените цели и задачи пред икономиката на страната - постигане на устойчив икономически растеж и развитие². Какво би трябвало да се промени за да се постигне максимален ефект от нея.

Ще бъде анализирано състоянието на науката и научните изследвания в България през последните 10-15 години, като особено внимание се отделя на развитието им от гледна точка на присъединяването ни към ЕС. Въз основа на резултатите от анализа ще се предложат виждания за възможните пътища и решения от страна на държавата, за осигуряване необходимите условия за по-ефективното включване на постиженията на науката в стопанския живот на България, които да бъдат основополагащи при създаване на здрава собствена база, като основа на очакван растеж, съпроводен с икономическо и социално развитие на страната.

² Последните 10 години на XX век в България са определени, като години на "регрес без развитие". (Вж. Аврамов, Р. Стопанският XX век на България. Център за либерални стратегии, С., 2001, с. 57).

2. Проблемни моменти в развитието на науката в България.

2.1. Науката – консуматор или кредитор?

Често се задава въпросът, не е ли нормално в периоди на икономически кризи, на преход от един тип икономика към друг, сътресенията в определени сфери на икономиката да се смятат за нещо обичайно и страни, попаднали в подобна ситуация да провеждат засилена рестриктивна политика особено към области на духовната сфера, като образованието, науката и културата. У нас, тези отрасли на икономиката, все още неизвестно защо, се възприемат единствено като консуматори и затова се смята, че всяко ограничаване на субсидията за тях ще има разтоварващ ефект върху икономиката. Световната теория и практика неведнъж е доказвала погрешността на подобна теза, защото ако това би имало някакъв „стабилизиращ ефект“ в краткосрочен план и се прилага с „успех“ от управляващите, то в бъдеще последиците от нея са катастрофални не само за икономиката, но за цялото общество. Подобна политика и практика би могла да се провежда и се провежда в действителност само, когато в тях се е загнездил вируса на пренебрежението, характерен за ограничения държавник, смятащ тези отрасли и дейности за ненужен баласт за икономиката.

По отношение финансирането на научните изследвания, трябва да се има предвид и често застъпваната теза, че в науката не то е определящото, т.е. не са необходими кой знае какви средства за да се проведе научно изследване, стига да има подходящи хора за това. С други думи, смята се, че в нашите български условия, наличието на достатъчен брой високо квалифицирани изследователи е гаранция за качествено провеждане на научните изследвания. Това е така, само че в едно отминало вече време. Днешната „голяма“ наука се прави с въвличане на все повече финансови ресурси. Като пример в това отношение могат да послужат средствата получавани от Нобеловите награди. Ако през първата половина на века те са били достатъчни за обзавеждането на солидна лаборатория, то днес не биха стигнали дори за закупуването на консумативите към нея. В съвременния свят, с въвеждането на все по-нови технологии, развитието на науката е свързано с привличане на огромни финансови ресурси. Доброто финансово осигуряване винаги е било съществено за успешното провеждане на научните изследвания във всички направления на науката. Но ако преди години ученият, с относително по-малко ресурсна осигуреност е успявал да достигне поставената си научна цел, то днес дори отлични специалисти, при перфектна организация на изследванията не са в състояние да компенсират недостига на средства. Лимитиращ фактор при провеждането на научните изследвания през последните години все по-често са финансовите средства. Неразбирането или пренебрегването на така създадалата се ситуация, в много случаи е причината за създаването на ненормални условия за провеждане на истинска наука, което се отразява негативно върху социално-икономическото развитие на всяка една страна.

Световната практика дава достатъчно доказателства за това. През периода 1968-1975г. почти всички високоразвити страни съкратиха разходите си за научни изследвания. Относителния дял на тези разходи спрямо БВП в

САЩ беше намален от 2.9% на 2.3%, във Франция от 1.9% на 1.7%, в Англия от 2.7% на 2.3%. Но след обстоен анализ на последствията от подобна стъпка и отражението, което има тя върху другите сфери на общественоекономическия живот се формира становището, че рестриктивната политика в сферата на науката е довела до сериозни негативни последици в икономиката на страните. Стигна се до извода, че **ниските равнища на финансиране на научните изследвания предхождат самата криза, и че това е и една, може би главната, причина за възникването ѝ**. В резултат на преоценка на мястото и ролята на науката за всестраниното развитие на страните си, всички те за кратко време увеличиха значително средствата за научни изследвания, като инвестициите в тях определено се смятат за необходимо условие при предотвратяване на сътресения в икономиката.

Опитът от този период даде основание на редица държави през последните години да тушират последиците от кризата в световната икономика именно с огромни инвестиции в науката. Този изпитан механизъм остана неразбран от управляващите у нас. На практика се води политика на задушаване именно на тези дейности, които реално само те биха могли да изведат икономиката от незавидното състояние, в което се намира. Поради това, състоянието на науката в България е критично, тъй като сривът във финансирането ѝ е изключително силен, а това от само себе си крие големи опасности, и за икономиката ни в бъдеще.

В противовес на политиката провеждана по отношение на науката у нас, през последните години в страните от ЕС се отбелязва желанието **тя да бъде поставена в сърцето на обществото**.³ За бъдещото развитие на Европейското изследователско пространство (European Research Area – ERA) и съобразно приоритетите валидни за следващата VI рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие се смята, че е необходимо науката още по-добре да отговори на нуждите на обществото. Твърде съвременно звучи казаното от Робер Шуман преди много години - “Трябва да станат по-достъпни литературните, художествените и научните постижения, чиято цена понякога е запретиелно висока... Когато националните ресурси не достигат или се пилеят безполезно, трябва съвместно да се организират и финансират някои научни изследвания”.⁴

Връзките между науката и управлението са ключовият въпрос, който в Европа трябва да бъде решен за да се формира съвременно общество на знанието, в което тя не се възприема единствено като консуматор, а напротив. В нейно лице обществото все по-често припознава онзи феномен, който единствено е в състояние да реши наболелите проблеми и трасира пътищата към едно общество, основано на научното познание. В тази насока приоритетно трябва да се развива интеграцията между науката и управлението, проучване влиянието и върху политиката, както и провеждането на инициативи в посока към сключване на **нов договор между науката и обществото, т.н. нов алианс между наука, граждани и общество**.

³ “CORDIS focus” 06.10.2000

⁴ Шуман, Р. За Европа, Изд. “Книжен тигър”, С., 2001, с. 44.

2.2. Нормативни предпоставки

В процеса на присъединяване на България към ЕС една от най-важните задачи е хармонизирането на законодателството /*acquis communautaire* – АС/ в различни области на общественно-икономическия живот на страната с това на Съюза. Това означава, че в прехода от един модел на управление на икономиката към друг, респ. и нормативните регулатори трябва да бъдат в унисон с настъпилите промени. Обществено-икономическото развитие в България след 1989г., предизвиква необходимостта от сериозни изменения в принципите и подходите в нормативното регулиране на научноизследователската дейност. Съществуващата нормативна уредба на науката в България трябваше да бъде преустроена съобразно критериите за регулиране на научноизследователската дейност валидни за страните от Европейския съюз. Без адекватност на тези критерии в съответствие с принципите за хармонизация на законодателствата в рамките на ЕС, нормативна уредба на науката у нас не би могла да се развива успешно в перспектива. Поради това в Националната програма за приемане постиженията на ЕС страната ни е заявила следните приоритети в сектор наука:

- **Краткосрочни** – участие в V рамкова програма и приемане на **ново законодателство** и неговото приложение.
- **Средносрочни** (до 2002) – **разработване на държавна политика**, мониторинг на инвестициите в сектора, разработване на секторни стратегии, привличане на чуждестранни инвестиции, стимулиране развитието на малките и средните предприятия и повишаване капацитета за международно сътрудничество.

През последните 10-15 години в страните от ЕС се изгради солидна нормативна база, която регламентира научноизследователската дейност в съответствие с новите реалности. В почти всички бивши социалистически страни също се пристъпи към нормативното ѝ уреждане с приемането на съответен нормативен документ. Основополагащ момент в новоприетите документи е предоставянето на водещата роля на науката за развитието на икономиката, като в някои от тях тя е издигната в национален приоритет. Това на практика означава преодоляване на онзи скептицизъм, който се шири сред управляващите в редица страни относно мястото на наука в съвременното развитие. То означава също и ново отношение към нейните проблеми с разбирането, че този е пътът за решаване на редица други проблеми на обществото. Основно място в тях е отредено на финансовите проблеми на науката, както и пътищата за решаването им.

Кои са **основните моменти** в новите документи за регулиране на изследователската дейност в повечето от европейските страни, които трябва да намерят място в нормативната уредба у нас ?

- Един от особено важните въпроси, които би трябвало да бъдат решени за да се гарантира създаването на подходящи условия и механизми за провеждането на научни изследвания в България, както и създаване на нормативна база, която в достатъчна степен да хармонизира с нормативната уредба в европейските страни е извеждането на науката в **национален приоритет**.

Необходимостта от приоритетност при решаването на проблемите свързани с научноизследователската дейност е продиктувана от две причини. Едната е свързана с незавидното състояние, в което се намира днес науката у нас, довело до парадоксални различия в условията и механизмите за провеждането на научните изследвания в сравнение не само с водещи в това отношение държави, но и вече със страни, които доскоро нямаха развит научноизследователски сектор. Другата причина е свързана с мястото и ролята на науката в съвременния свят. Изминалият XX век и особено неговата втора половина са красноречиво доказателство за това, че светът все повече се развива именно върху основата на решенията, които предлага науката. Страни, които в интерес на своето развитие са стимулирали науката и са имплантирали нейните решения в икономиките си, сега са водещи в социално-икономическо отношение.

- Важно място в документите трябва да бъде отредено на нормативното уреждане на разработването и приемането **на национални програми или планове** за развитие на научноизследователската дейност. Чрез тях се извеждат приоритетите в науката и се поставят задачите, които трябва да се решат в краткосрочен и в средносрочен план. Те трябва да бъдат финансово обвързани и осигурени, като по този начин се гарантира изпълнението им. Подобен план или програма за развитие на науката у нас не са разработвани през последното десетилетие, независимо, че в документите за икономическо развитие на страната е записано създаването на подобна програма.⁵
- Необходимо е с нормативните документи да се регламентира координиращата роля на държавата. Тя трябва да се осъществява от **национален орган**, на когото да се предоставят и съответните функции за изпълнение на поставените задачи. По този начин държавата ще изпълни своята водеща роля по отношение на развитието на науката в страната и ще бъде гарант за нейното бъдеще. Подобни органи, под различно наименование има в повечето европейски страни. У нас, липсата на такъв орган особено през годините на преход се чувстваше осезателно. Едва през 1998г. беше създаден Национален съвет за научна и технологична политика с цел "формиране и реализиране на национална политика в областта на научните изследвания, технологичното развитие и международното научно-техническо сътрудничество".⁶ По редица причини този съвет се оказва неработещ и не изпълни поставените цели и задачи. Необходимо е неговото реструктуриране с ясно определяне на цели, задачи, функции и отговорности.

⁵ Програма за реализация на Националната стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз, с. 73.

⁶ ПМС 195/20.08.1998г.

- Въпросът за **финансовото осигуряване на науката** заема централно място във всички нормативни документи. В редица европейски страни (Франция, Испания, Австрия и др.) със специални закони се регламентира финансовото подпомагане на научноизследователската дейност, като особено ясно е дефинирана ролята на държавата. В условията на дълбока икономическа криза, тази роля у нас нараства значително. Това се предопределя, от една страна, от задължението на държавата да осигурява и гарантира нормални условия за провеждане на научните изследвания, а от друга, при нужда сама да поеме значителна част от тежестта на финансовото осигуряване на научноизследователската дейност.
- С нормативната уредба да се предвижда **създаването на фондове**, чрез които държавата участва във финансирането на научноизследователската дейност при прилагане на конкурсното начало. Наред с финансовото осигуряване по целия спектър на научните направления, с помощта на фондове се осъществява и целенасочено финансиране на определени приоритетни области, а също и финансово стимулиране на научната дейност на млади учени. Фонд "Научни изследвания" и фонд "Структурна и технологична политика" у нас, години наред способстваха за провеждане на съответна политика в областта на науката и технологиите. Необходима е тяхната трансформация с оглед съвременните виждания за развитието на научните изследвания в страната.
- Съществен елемент в политика на държавата по отношение финансирането на научноизследователската дейност е нормативното уреждане на **участието на индустрията** в подпомагането на науката. За целта в редица законодателства се предвиждат съответни стимули и облекчения, които да породят интерес във фирмите за стимулиране и развитие на научни изследвания. Това е един от нерешените въпроси по финансирането на научните изследвания в България в контекста на хармонизацията на нормативната база в областта на науката.

3. Състояние на научните изследвания

3.1. Политика на финансовата нищета.

За да изпълни основната цел, поставена в краткосрочните и средносрочни приоритети на страната, а именно да "подпомага на икономиката в нейното реструктуриране с оглед повишаване нейната продуктивност и конкурентоспособност и справяне с конкурентния натиск и пазарни сили"⁷, науката у нас трябва да реши редица свои проблеми, без което поставените изисквания ще се окажат неизпълними. Главният от тях е свързан с нейното финансово осигуряване.

⁷ Програма за реализация на Националната стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз, с. 29.

Направеният анализ на финансовите средства заделени за наука, на техните обеми, източници и разпределение във всички наблюдавани от ЮНЕСКО държави през последното десетилетие, от една страна, и предвид конкретната специфика на развитието на научните изследвания в България през изминалите години, от друга, ни доведе до убеждението, че съществува граница, която представлява **праг на риска** във финансирането ѝ у нас. Слизането под него ще доведе до разпад на самата система и ще породи негативни последици за бъдещото развитие на научните изследвания в страната. Под равнището на този праг финансовите средства са на такова равнище, че не са в състояние да осигурят и най – елементарни условия за провеждане на научноизследователска дейност. Това ще рече, че не могат да бъдат осигурени средства за консумативи, материали, научна литература, квалификация на научния персонал и др., без които е невъзможно провеждането на каквито и да е научни изследвания. Тук дори не става въпрос за средства за нова техника и апаратура, необходима за подържане на едно по-прилично равнище на изследователската дейност или за достойно заплащане на висококвалифицирания научен персонал, а за онзи минимум, които да осигури поне нейното оцеляване. Защото при един малко по-продължителен период в състояние на финансова недостатъчност и финансиране със стойности под прага на риска, науката безвъзвратно се обрича на дейност със затихващи функции, на бавна, но сигурна смърт.

Съществува ли наистина подобен рубеж за науката в България, който не бива в никакъв случай да бъде преминаван? Ако съществува, къде се намираме сега? Каква е ролята и отговорността на държавата? Отговорът на тези въпроси е от съдбоносно значение за науката у нас.

От 1989г. и особено след 1990г. беше поставено началото на негативната тенденция във финансирането ѝ, която продължава и до днес. Само за няколко години общите разходи (GERD)⁸, които се отделяха за развитието на науката в България от БВП от 2.4% достигнаха до 0.5% през 1996г., а само бюджетните средства – от 1% на 0.2%. Сега за научноизследователската дейност вече се отделят многократно по-малко от необходимите финансови средства за нормалното ѝ функциониране. **Финансирането на научните изследвания прескочи прага на бедността и граничи с нищетата, при която започва разграждане на системата.** Това е именно онази бариера, под която финансовите средства са на такова равнище, че не са в състояние да осигурят и най-елементарни условия за провеждане на научноизследователска дейност. След 1996г. брутните разходи за наука не надвишават 0.6% от БВП, а това е показател присъщ за страни с ниска степен на обществено-икономическо развитие, в които реално науката е непозната дейност и не би могъл да бъде фактор за бъдещото им развитие (вж. фиг. 1).

⁸ Най-често използваните термини за обозначаване на разходите за научни изследвания, съобразно методологията възприета в европейските страни, позната като "Frascati Manual":

R&D – Research and Experimental Development.

GERD – Gros Domestic Expenditure in R&D.

BERD – Expenditure on R&D in the Business Enterprise Sector.

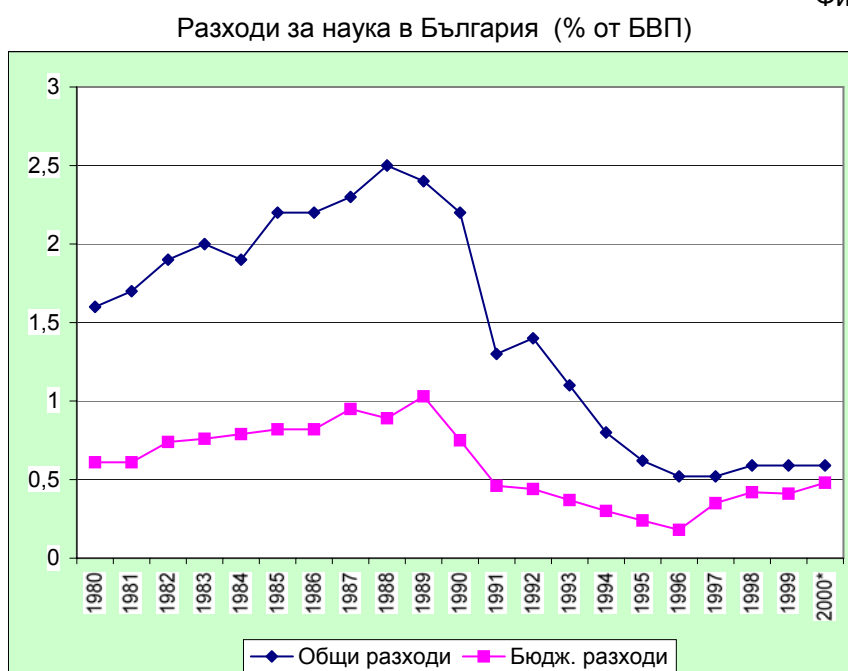
HERD – Expenditure on R&D in Higher Education Sector.

GOVERD – Government Intramural Expenditure on R&D.

GBAORD – Government Budget Appropriations or Outlays for R&D.

Още в първите години след 1989г. въз основа на направения анализ на средствата за наука в България, стигнахме до извода, че очерталата се тенденция към рязко намаляване финансирането на науката ще доведе до непредвидими последици за развитието ѝ. През тези първи години на големите промени, предложихме три възможни варианта (квоти) за нейното финансово осигуряване. Минималната бюджетна квота изчислена спрямо БВП на страната беше определена на 0.6%, умерената на 0.8%, а оптималната на 1.2%.⁹ Считаме, че слизането под минималната граница, ще е пагубна за науката. През последните години бюджетната квота не надхвърля 0.4% от БВП, а общата 0.6% .

Фигура 1



* оценка
Източник: НСИ

Може да се каже, че “резултатите” са налице – финансов колапс, водещ до сериозни сътресения във финансовото осигуряване на изследванията, стигащи често до невъзможност изобщо за провеждането им, до драстични съкращения сред научния персонал, представляващо сериозна бариера пред обновлението му. Пораженията от финансовата недостатъчност в науката са значителни. Засегнати са основите на самата система и нейното възстановяване ще бъде трудно. Сега, съобразно новите реалности по отношение на финансовото осигуряване на науката можем да кажем, че в

⁹ Вж. Бяла книга за българското образование и наука, МОН, Университетско изд. “Св. Кл. Охридски”, С., 1992, с.194. Добрев, П., М. Матев. България, Европа, Ноосферата, ИКК “Славика” – РМ, С., 1993, с.113.

следствие на невъзможността на индустрията да се яви в качеството си на основен източник на средства за изследвания, то държавата чрез нейния бюджет е длъжна да гарантира вече не само онзи минимум от средства, но и значително да ги увеличи. Това означава, че с оглед оцеляването на науката в България трябва в най-кратки срокове да бъде достигнат и преодолян т.нар. праг на риска.

През последните години редица страни направиха решителен скок във финансирането на научноизследователската дейност. За периода 1991-1997 година Швеция и Корея повишиха разходите за наука с над 1% от БВП, Финландия с 0.7%, Ирландия с 0.5%, Исландия с 0.4%, Дания с 0.3%. Швеция с почти 4% е вече лидер по отношение на дела, който отдели за наука. Финландия, Япония, Корея и САЩ са страните, които отделят близо 3% за научни изследвания. Това позволи на страните членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие /OECD/ през 1997г. да заделят средно 2.2% от БВП за наука.¹⁰

Средногодишното нарастване на разходите за научни изследвания /по постоянни цени/ в тези страни за периода 1996 –1998 г. е между 3.5% - 4.5%. На този фон страните от ЕС, след 1993г., когато отбелязват и намаляване от 0.5%, все още изостават с показателя за средногодишно нарастване, като от 0.1% през 1994г. едва през 1998г. нараства на 3.4%.

За разлика от България, други страни-кандидатки за присъединяване към ЕС, като Чехия, Полша и Унгария през отделни години от периода 1995-1999г. отбелязват изключително високи стойности на средногодишно нарастване на средствата за наука от порядъка на 12.4% за Чехия и 16.1% за Унгария през 1997 г. и 11.1% за Полша през 1998г.

Тези показатели са своеобразни критерии, отправни жалони, за всички страни, които имат желание да развият научноизследователска дейност, а това означава възможности за развитие на икономиката върху основата на знанието. **“Knowledge - based economy”- икономика основана на знанието** става все повече първостепенен принцип в бъдещото развитие на света. Това е един от основните двигатели за икономическото развитие на страните в близките години. Всяка недооценка на неговото значение несъмнено ще доведе до понижаване темповете на икономически растеж и в краен резултат до намалена конкурентоспособност.

Именно поради това, още повече тревожи огромната дистанция в показателите за финансовото осигуряване на науката у нас и в страните от ЕС. Когато се разкрият абсолютните стойности, стоящи зад и без това ниските относителните тегла на финансиране на науката от БВП, става ясно, че финансовите средства за научни изследвания в България са просто символични. При съпоставка с показателите характерни за европейските страни картината е повече от тягостна.

Един от най-често използваните показатели за финансово осигуряване на научноизследователската дейност са общите разходи на един зает с научни изследвания. У нас от 14000 \$ през 1987г. те намаляха значително и през 1996 г. са едва 1630 \$. През следващите години, без да е налице реално увеличаване на средствата за наука, под влияние на рязкото намаляване на

¹⁰ OECD Science, Technology and Industry; Scoreboard 1999.

заетите в нея те достигат до 4000 \$ на 1 зает през 1999г. В страните от ЕС този показател бележи устойчива тенденция към нарастване и от 53 000 \$ през 1986г. са се увеличили на 86 370 \$ през 1997г. Независимо от условностите, които съдържат подобни изчисления и съпоставки огромното изоставане на финансирането на науката в България от това в ЕС е шокиращо. Само за десет години съотношението от 1:4 стана 1:30.

Показателят разходи за научни изследвания на човек от населението следва същата тревожна тенденция. През 1988г. той е бил над 80 \$, през 1992г. – 14 \$, а през 1999г. е вече 9 \$ и то при положение, че населението у нас е намаляло с около 800 хил. души.

От казаното дотук става видно, че във финансирането на науката в България е настъпил тотален срив. Обясненията от рода, че това е последица от общото състояние на икономика не е твърде приемливо, дори само поради факта, че отрасъл наука е най-потърпевшият от всички отрасли на икономиката. Случайно ли е това? Непреднамереният анализ води към извода, че през тези години в следствие на непознаване на проблемите свързани с финансирането на науката или пренебрежително отношение на управляващите към този въпрос, съзнателно или не, **спрямо нея е провеждана политика, която я обрече на дейност със затихващи функции.**

По показатели за финансовото осигуряване на науката, **България може вече да бъде поставена сред страните, за които възникват сериозни съмнения относно възможността да подържат равнище, съответстващо на изградения научния потенциал и да провежда научни изследвания с високо качество.** Изоставането е изключително сериозно и за преодоляването му са необходими комплекс от мерки. Основните са свързани с промяната, по точно в изграждането на нова стратегия и политика в областта на науката, която да бъде надеждна основа за нейното бъдещо развитие. В това отношение изключителна е ролята на държавата. В този смисъл важи максимата “Дваж дава, който бързо дава” /Публий Сир/. Всяко забавяне в тази насока ще доведе до ситуация, при която ще бъде невъзможно да се осигурят подходящи условия за увеличаване на финансовите средства за научноизследователската дейност в страната.

3.2. Науката в България и Европейския съюз

Страните от ЕС, като отчитат значението на научните изследвания за бъдещето на Европа и все още значително по-ниските показатели по отношение на финансирането в сравнение със САЩ и Япония, са си поставили целта в близките години да достигнат и надминат трипроцентовата граница. Япония постигна това през 1998г. с 3.04% от БВП. САЩ са близо да нея, като през 1999г. заделят 2.65% от БВП за научни изследвания. Изоставането на Европейския съюз обаче ще бъде трудно преодоляно, тъй като все още има страни – членки, като Испания, Португалия и Гърция, които отделят под 1%. Това от само себе си показва, че в ЕС все още не съществува единна стратегия и политика в областта на финансирането на науката (вж. фиг. 2 и 3).

На този фон страните кандидатки за членство в ЕС, от които единствено Чехия с 1.27% през 1999г. е над еднопроцентовата граница, със

своите изключително ниски показатели, при едно тяхно бъдещо присъединяване, ще доведат до ново понижаване средното равнище на финансиране на науката в съюза. Решаването на този проблем е от изключително значение за развитието на разширяваща се Европа, в която науката несъмнено ще е един от основните фактори за нейния просперитет.

Увлечени в решаването на други въпроси по присъединяването на страните от Централна и Източна Европа към ЕС, този важен проблем е сякаш остана извън ползрението на институциите. В такъв смисъл ще е необходимо още в пред-присъединителните документи ясно да бъдат посочени необходимите параметри, които трябва да бъдат постигнати от тях в това отношение. Целта на ЕС по отношение на финансовото осигуряване на науката – достигане на три процентовата граница ще бъде непостижима при положение, че новоприетите ще увеличат значително броя на страните, които ще отделят значително под 1% от БВП за научни изследвания. Трипроцентовата граница ще бъде достигната и надмината единствено при условие, че и най-слабо развитите в икономическо отношение страни на съюза, в т. ч. и бъдещите, ще отделят не по-малко от 1.5 – 2% от брутния си вътрешен продукт за наука.

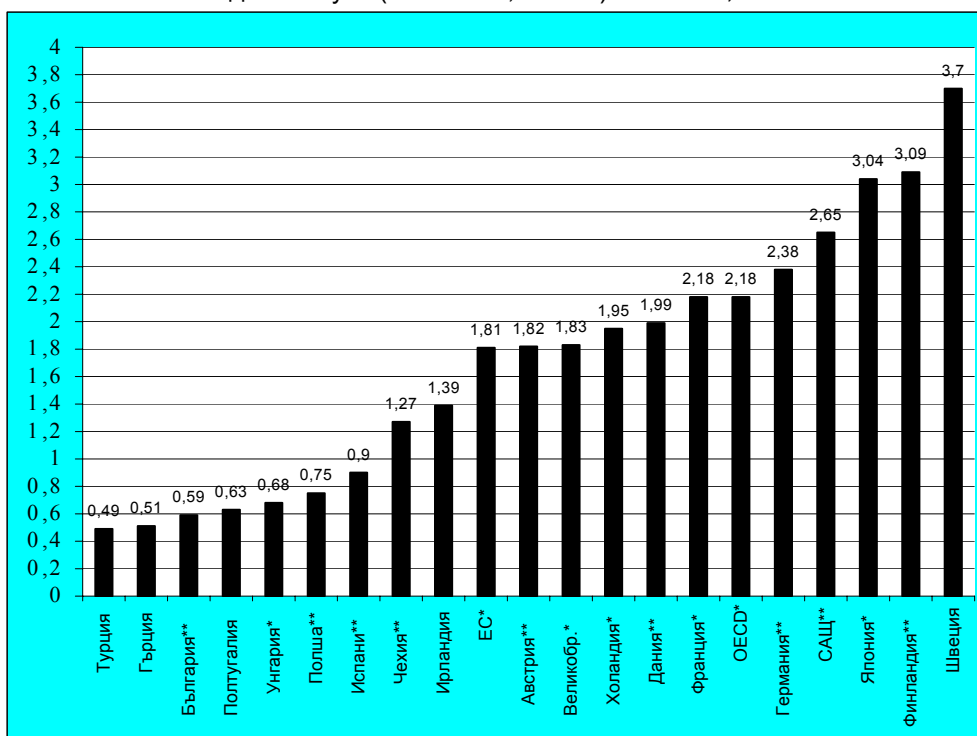
В една бъдеща обединена Европа ще бъде проява на груб анахронизъм съществуването на подобно огромно различие във финансовите усилия, които правят отделните страни-членки на съюза по отношение на финансирането на науката. Не може да бъде окачествено по друг начин съществуващата ножица във финансовото осигуряване на научните изследвания от порядъка на цели 3% от БВП. Научната стратегия и политика в ЕС трябва да бъде насочена към по-равномерно разпределение на тежестите по финансирането на науката. Изграждането на Европейското изследователско пространство би трябвало да се основава именно на подобна споделеност на тежестите и отговорностите. Самото то може да се формира, като една хомогенна структура, като предпоставка и възможност за свободно движение на учени, научни идеи, програми и средства. Поради това, възниква необходимостта за създаването на Европейски център за координация на научните изследвания в рамките на ЕС, който да провежда единна политика и стратегия в областта на научните изследвания. Той трябва да работи в тясна взаимовръзка със съответните органи в отделните страни (съвети, комитети, фондове и др.), които имат отношение по изграждането на националната политика и стратегия в областта на науката. Една от основните му приоритетни задачи трябва да бъде формирането на единни критерии при финансовото осигуряване на науката в страните от съюза. За да бъде постигнато това държави, като България, ще трябва да бъдат задължени да покрият нови критерии и показатели, които да съответстват на целите задачите на ЕС в областта на финансовото осигуряване на научните изследвания. За целта е необходимо страните от ЕС да предприемат съответни мерки за пречупване на очерталата се през последните 10 години низходящата тенденция по отношение на ресурсното осигуряване на науката в Европа.

Това в никакъв случай няма да е лесно. Като първа мярка ще бъде необходимо още по-голяма координация на равнище международно научно сътрудничество. В тази насока може да се помисли за по-голяма гъвкавост

при изграждането на научни колективи с международно участие по линията на V и бъдещата VI рамкови програми на ЕС в областта на науката, като това спомогне и за повишаването на мобилността на учените. Ще са необходими също и практически стъпки по хармонизацията на законодателствата в областта на научните изследвания. Това ще спомогне за по-бързото и успешно решаване на сложните въпроси по създаването на съответната нормативна база в страните – кандидатки за членство в ЕС.

Фигура 2

Разходи за наука (% от БВП, 1997г.)* - 1998 г.; ** - 1999г.



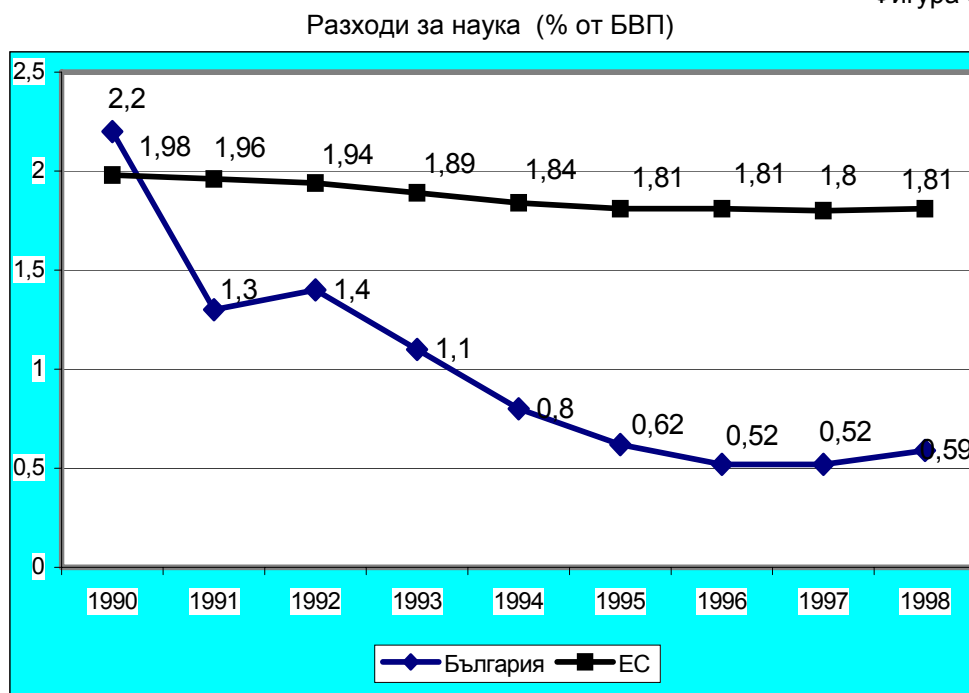
Източник: НСИ, OECD – Main Science and Technology Indicators – 2000/2

Закономерно възниква въпроса, нормално ли е България, като страна кандидатка за присъединяване, и която формално е затворила главата за наука в присъединителните документи, така драстично да се отличава от стандартите на евросъюза? И още, ако съществува някаква дистанция в показателите, но се забелязва стремеж за нейното скъсяване от страните-кандидатки, то как да се тълкува ситуацията у нас, където образно казано години наред движението е в обратна посока?

Отдалечаването на България от европейските страни в областта на финансовото осигуряване на научните изследвания е твърде горчив факт, резултатите от който тепърва ще напомнят за себе си. Тревожното е, че тази огромна дистанция продължава да нараства именно поради разноречивостта във философията по отношение мястото и ролята на науката за бъдещето на страна-та. Ето защо, е необходимо час по-скоро да

бъде преосмислено отношението и политиката на управляващите към науката у нас. Нейната роля и значение за просперитета на всяко едно общество е извън всякакво съмнение. Затова всяка проява на груб нихилизъм от страна на управляващите спрямо нея е най-малкото недалновидно поведение.

Фигура 3



Източник: НСИ, OECD – Main Science and Technology Indicators –2000/2

3.3. Ролята на държавата

Съкръщаването на разходите за наука у нас в такъв малък интервал от време и то в деликатна дейност, каквато е научноизследователската, несъмнено предизвиква множество въпроси. Основните се свеждат до следното: първо, икономическата кризата, в която попадна страната ни ли е основната и единствена причина за финансовия срив в сферата на науката и второ, доколко нейната дълбочина корелира с необичайно ниското равнище на финансово осигуряване на науката? Трето, това поредната циклична криза ли е, на която може да се противодейства с познати методи и средства, или сме свидетели на нов тип неочаквано дълбока, всеобхватна криза с неизяснени причини и още по-неизвестни последствия както за икономиката, така и в частност за науката? И още, проблемите във финансирането на научноизследователската дейност резултат само от обективни икономически причини ли са, или в редица случаи имаме намесата на чисто субективния фактор?

От позицията на днешния ден може да се каже, че очакванията за сравнително бърз изход от кризата не се оправдаха. Основните макроикономически показатели сочат, че низходящото развитие на икономиката, независимо от някои позитивни резултати през последните няколко години, като цяло не е съвсем прекъснато. В сферата на науката сме свидетели на все по-влошаващи се показатели, които с право тревожат научната общност.

В периода на установяване на развити пазарни отношения се получи така, че науката се оказа в периферията от интереси. Провежданата рестриктивна финансова политика беше особено засилена спрямо нея, в резултат на което тя се оказа най-ощетения във финансово отношение отрасъл, тъй като за научноизследователска дейност вече се отделят многократно по-малко от необходимите финансови средства не само за нормалното ѝ функциониране, но и за нейното оцеляване.

Покриването на критерии и показатели в областта на науката и научните изследвания ще се окажат неизпълними, при условие, че не срещнат разбиране от страна на управляващите. Тоталното оттегляне на държавата от решаването на проблемите на науката, особено в периоди на кризи, е меко казано недалновидно. Отговорното, държавническото поведение изисква в периоди на тежки кризисни ситуации бъдещето на страната да бъде тясно обвързано с развитието и резултатите на науката. Световният опит показва, че в кризисни моменти духовната сфера, в т.ч. и науката се радват на засилено внимание и именно тя се оказва решаващия фактор за решаване на възникналите проблеми.

Изходна предпоставка се явява максимата, че всяка криза е преди всичко криза на духа. Затова страни, които са съхранили своята духовна идентичност и са развивали науката, като изява на висша интелектуална дейност, сега са сред водещите в икономическо и културно отношение. Показателно е, че в подобни периоди държавата поема по-голямата част от необходимите финансови средства за научноизследователска дейност. По такъв начин на науката се осигурява възможността да натрупа онзи задел необходим за преодоляване на появилите се затруднения и пречки пред икономическото развитие на всяка страна. В този смисъл инвестициите в научноизследователската дейност спомагат за тяхното побезболезнено и бързо преодоляване. От социално-икономическа гледна точка тяхната възвръщаемост почти винаги е многократно по-голяма от “доказаната” икономическа ефективност, получена често чрез елементарни пресмятания.

През последните две десетилетия средствата за наука предоставени от държавата у нас са се движили в диапазона от 30-35% от brutните разходи. Така, че не би могло да се каже, че държавата е била онзи изключителен източник на средства, който е определящ в развитието на научноизследователската дейност у нас. През посочения период индустрията е играла тази роля. Едва през последните няколко години относителния дял на средствата за научни изследвания заделени от бюджета на страната нарасна на 65-69% от общите разходи. Но трябва да се отбележи, че това нарастване е резултат по-скоро на рязкото намаляване на разходите

направени от другия основен източник на финансиране на науката – индустрията. По този начин се създава измамно впечатление, че бюджета е увеличил реално почти двойно и абсолютните стойности на разходите за наука. Верижния индекс на нарастване на средствата от бюджета показва, че то е минимално и не е фактора, който допринася за увеличаване на техния относителен дял.

Нарастването на относителния дял на разходите направени от бюджета за развитието на науката доказва тезата, че съществува зависимост между степента на икономическо развитие и степента на участие на държавата в нейното финансиране. Предвид влошаващите се икономически условия в България още през 1992г. стигнахме до извода, че “съобразно усложнената икономическа обстановка в България през последните няколко години ... е необходимо основната тежест на разходите за финансиране на научноизследователската дейност да се поеме от държавата – 55-60% от общите разходи. Участието на фирмите в общите разходи би трябвало да е около 30-35% с тенденция към увеличаване, а на чуждестранните източници – 10-15%”¹¹.

Това твърдение беше продиктувано от анализа на източниците на финансиране на науката в света. А той сочи, че съществува зависимост между развитостта на икономиките на страните и финансовото осигуряване на научните изследвания. Колкото една икономика е по-развита, толкова относително по-малко е прякото финансиране на научните изследвания от държавата и обратно. Това се определя най-вече от стремежа и възможностите на различни представители на бизнеса да развиват научноизследователска дейност, като предпоставка за собствения си просперитет.

В страните, където тези възможности са незначителни, държавата е тази, която се явява основния източник на средства. Същевременно повишеният дял на средствата заделени от бюджета за наука, какъвто е случая у нас през последните няколко години, съвсем не означава, че в случая държавата е проявила грижовност. Напротив, всички данни сочат обратното, защото 35% относителен дял на бюджета спрямо общите разходи за научни изследвания през 80-те години се равняват на 1,2% от БВП, а сега 70% са не повече от 0.4% от БВП. У нас, след 1996г., когато индустрията осигуряваше 60% от общите разходи, а бюджета 35%, настъпва тоална промяна на източниците на финансиране. От 1997 до 1999г. индустрията осигурява около 2%, а бюджета 67-69%. Третият по важност източник – средствата получени по линията на международното научно сътрудничество, т.е. от чужбина е в порядъка на 4%. Тук отново трябва да се подчертае, че високият относителен дял на бюджетните разходи съответстват на не повече от 0.2 – 0.4% от БВП. Като се отчете и почти двойното намаляване на БВП за този период, става ясно защо след 1990г. говорим за криза във финансирането на науката у нас, и защо държавата не е онзи фактор и същевременно гарант за нейното нормално функциониране и развитие.

¹¹ Добрев П., М. Матев. Финансиране на науката и образованието в кризисни икономически условия. – Икономическа мисъл, 1992, № 8, с.12.

Тези факти още веднъж показват, че анализът на данните не бива да бъде едностранчив. В случая, високият относителен дял на финансирането на научните изследвания от държавата в сравнение с другите източници на финансиране би ни довело до погрешна констатация за реципрочно увеличаване на тези средства и за повишена активност от нейна страна.

В подкрепа на казаното са данните за относителния дял на бюджетните разходи (GBAORD) спрямо БВП на страни, за които от фиг. 4 е видно, че притежават твърде висок относителен дял на бюджетно финансиране на научните изследвания спрямо общите разходи за наука. В Мексико 70-те процента бюджетно финансиране от общите разходи представляват едва 0.22% (1998г.) от БВП на страната. В Португалия този процент за същата година е 0.6, за Полша – 0.43. За сравнение, в Япония, където разходите от бюджета са едва 19% от общите разходи, изчислени спрямо БВП на страната, представляват 0.6% от него.

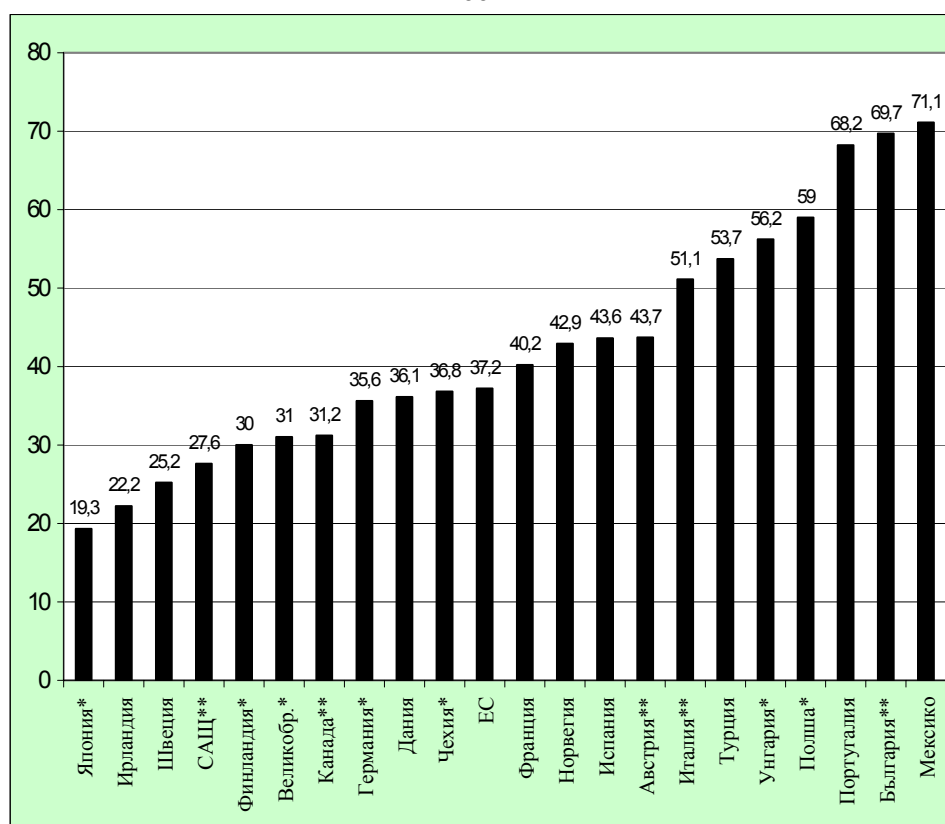
Ролята на държавата, освен чрез финансово осигуряване на науката с цел създаване на нормални условия за провеждане на научноизследователския процес, е насочена и към създаване на подходящ климат за реализация на самия научен продукт. Мотивирането на създателя му и неговия потребител, според В. Манов, се осъществява по няколко канала: първи – чрез политикоикономически мерки за развитие на научно-техническата иновация, втори – чрез правителствени програми за развитието на перспективни научни направления, трети – чрез усъвършенстване националната мрежа от организационни форми, и четвърти – чрез развитие на законодателството в областта на научните изследвания.¹² Към това можем да добавим, че използването от страна на държавата на всички тези канали ще бъде рационално и ефективно при условие, че се прилагат синхронно и комплексно, т. е. не може да се допусне, че ще бъдат взети подходящите политикоикономически мерки, ще бъдат разработени правителствени програми, или ще бъде усъвършенствана мрежата от организационни форми, ако не се изгради адекватно законодателство в областта на науката, като обективна основа за съчетаване на интереси едновременно за създаване на научния продукт и за неговото приложение. В това направление именно държавата е тази, която може и трябва да осигури необходимите предпоставки за реализация.

Ситуацията с финансирането на научните изследвания у нас още веднъж потвърждават тезата за липса на политика, насочена към създаване на условия за нормална дейност в сферата на науката. След ликвидацията на т. нар. ведомствена наука, която по същество представляваше науката, провеждана и финансирана в бизнес сектора (BERD) и където се осъществяваше и голяма част от разработването, трансфера и приложението на научни продукти, реално в българското научно пространство остана главно академичната наука, провеждана в Българската академия на науките и в Университетите (HERD). Но и тя беше подложена на изключително силна рестриктивна финансова политика, в резултат на което научноизследователската дейност, особено в Университетите, беше

¹² Вж. Манов, В. Ролята на науката и научните изследвания и необходимостта от тяхното финансиране". – Икономическа мисъл, 199, № 6.

сериозно затруднено. В БАН субсидията от бюджета от доста години е в такива размери, че покрива реално само фонд работна заплата и осигуровките на персонала, затруднено е заплащането на отопление, ток, вода и т. н., а за научни изследвания не се предвиждат почти никакви финансови средства. Това състояние на научноизследователската дейност в страната още веднъж недвусмислено показва, че зад привидно високия относителен дял на бюджетните разходи прозира недалновидна научна политика на държавата.

Фигура 4
Относителен дял на разходите за наука финансирани от бюджета – 1997г.



* 1998г. ** 1999г.

Източник: НСИ, OECD – Main Science and Technology Indicators –2000/2

4. Учените на България в условията на икономическата криза.

4.1. Балонът – “голям брой учени”.

Рязкото намаляване на финансовите средства в сферата на науката, освен прекия негативен ефект по отношение на финансовото осигуряване на

научните изследвания, се отрази изключително неблагоприятно и върху самите изпълнители. Кризата във финансирането ѝ обаче е само една от причините за значителното съкращаване на заетите в отрасъла. Докато в света има ясно очертана тенденция към увеличаване броя на заетите в научната област, след 1991г. в България се наблюдава непознато и противоречащо на общите тенденции намаляване на заетостта в сферата на науката. Най-често тя е обяснявана с необходимостта от извършването на трансформации на научните организации в съответствие с някакви неясни критерии и показатели.

Нарастването на заетостта в сферата на науката в страните от ЕС е със средногодишен темп 1.5%, а в страни като Испания в някои години то е надвишавало 10-12%. У нас говорим обратно, за намаление. Отрасъл "Наука и научно обслужване" е с най-голямо намаление на заетите в сравнение с всички останали отрасли (вж. фиг. 5) .

За последните 10 години заетите с научни изследвания в България са намаляли 3.8 пъти. **След 1995г. намалението е с над 35%, за да се стигне през 1999г. до 16 087**, изчислени по критериите на т. нар. наръчник Фраскати.¹³ Това са заетите изчислени по full – time equivalent – FTE (еквивалент на пълна заетост – ЕПЗ). Подобни "рекорди" са твърде впечатляващи. Но с тях, като че ли са запознати единствено представителите на научната общност, отколкото хората, които провеждат политиката на държавата в областта на науката. Това с основание поражда тревога, защото този "рекорд" не е просто някаква безобидна и безболезнена редукция на броя на учените и специалистите. Неговите стойности пораждат и въпроса – това е постигнато поради липса на държавна стратегия и политика, или самите те съдържат насоки към подобно развитие на нещата. И в двата случая резултатът тепърва ще напомня за себе си.

По отношение на заетостта в науката беше използван порочен кръг – финансовата криза се изтъкваше като аргумент за съкращаване броя на заетите с научноизследователска дейност, а намаленият вече брой като претекст за ново орязване на финансовите средства. След това всичко се повтаря отново, година след година. Тази схема за разпределение на средствата от бюджета на страната по отношение на отрасъл "Наука и научно обслужване" се прилага "успешно" и до днес , като така става невъзможно откриването на нови работни места за млади учени. Това е една от главните причини за нарушаване на възрастовата структура на учените в България.

Ако допуснем, че сред населението, в резултат на насажданото с години "официално" становище за "много" учени в България е нормално и допустимо да се очаква, че не би могло да има разбиране по този въпрос, толкова по-непонятно е, че и сред управляващите, от които зависи бъдещото развитие на науката у нас, все още се срещат хора, които продължават да смятат, че по показатели за заетостта в науката, ние сме сред водещите в Европа и света. Още по-непонятно е, че заблудата допусната в предишния период витае и сред част от учените. Без познаване на проблема, често и

¹³ Proposed Standard Practice for surveys of research and experimental development "FRASCATI MANUAL".OECD.Paris 1993

представители на научната общност се произнасят в защита на тезата за нуждата от намаляване на броя на заетите с научноизследователска дейност. Това също е още един от парадоксите у нас.

Основното съображение при формирането на политиката за намаляването на учените беше, че България в края на 80-те години разполагала с прекалено голям за мащабите си брой заети в сферата на науката. За доказателство се привеждаха данните на националната ни статистика. А по това време те действително показваха изключително високи стойности и това беше изтъквано като достатъчно основание за начало на действия насочени към съкращаване на заетите с научноизследователска дейност. Не беше направен и най-елементарен опит да бъде разгадан проблемът какво представлява този "голям" брой учени, как се е формирал, каква е неговата структура. Дали, в края на краищата е истина, че България си е позволила лукса да раздуе до неимоверност научния си персонал, или тя се крие някъде другаде? И дори ако това е така, стои въпросът, как трябва да се оцени подобен факт? Големият брой учени предимство ли е или недостатък? Трябва ли в една страна да съществуват притеснения, че е създала подходящи условия на една сравнително по-голяма част от своите граждани да се занимават с наука?

На тези въпроси отговор не беше потърсен. Ако статистическите данни за заетостта в сферата на науката беше преведен на езика на европейската статистика щеше веднага да се разбере, че **"големият" брой учени в България е просто мит. Мит, имащ за основа прилагането на различни методики на измерване.**

С въвеждането на принципите на европейската статистика, в частност "Frascati Manual" за измерване броя на заетите с научни изследвания у нас, от данните на националната ни статистика стана ясно, че в същност в края на XX и началото на XXI век за България може да се говори, че е сред страните с ниско равнище на заетост в сферата на науката.

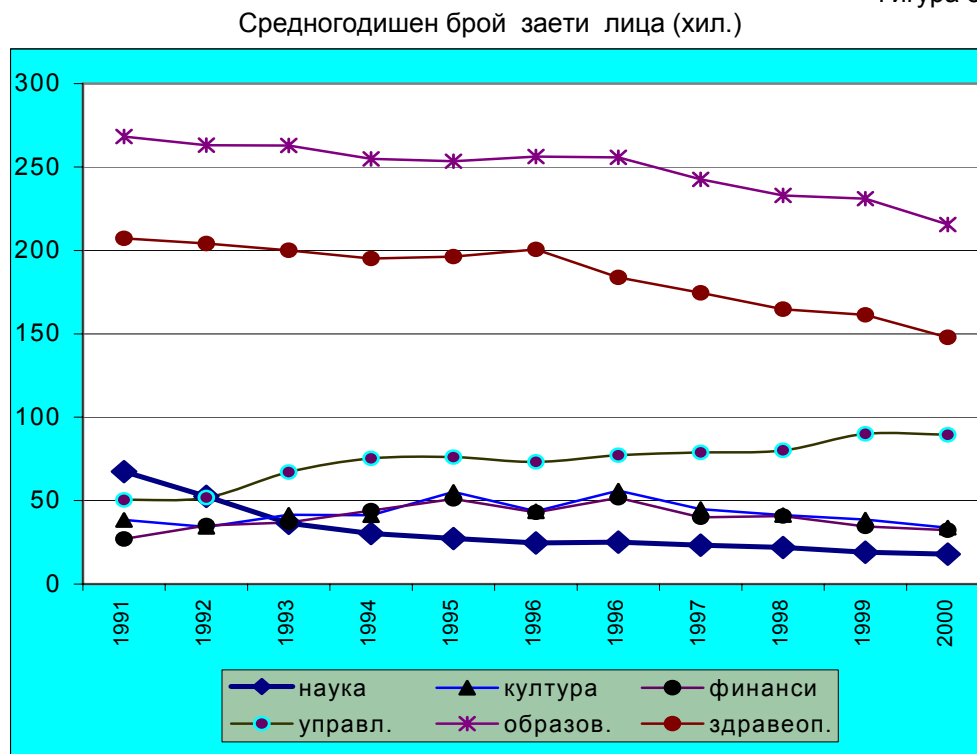
Страните членки на ЕС за периода 1990-1997г. са увеличили броя на персонала си зает с научни изследвания от 1,493 хил. на 1,613 хил. – с около 8% средногодишно. Това представлява 4315 заети на 1 млн. от населението. За периода 1991-1997г. в страните от ЕС само учените (researchers or university graduates), са се увеличили от 749 хил. на 857 хил., което представлява 2460 учени на 1 млн. население.

С 1960 души (1999г.) (еквивалент на пълна заетост – ЕПЗ) персонал зает в науката на 1 млн. население, България е значително под средното европейско равнище. А само учените (researchers) са едва 1290 на 1 млн. от населението (вж. фиг. 6).

През 1995г. на хиляда души от населението в трудоспособна възраст у нас се падат 6.0 заети с научноизследователска дейност а през 1999г. те са вече 4.6. Този показател за страните от ЕС през последните 7-8 години е в порядъка на 9.3 – 9.4.

Посочените данни показват голямото изоставане на България по отношение на средните стойности за заетостта в сферата на науката в света и всякакви усилия за възраждане и експлоатиране на мита за "големия брой учени" у нас са несъстоятелни.

Фигура 5



Източник: НСИ

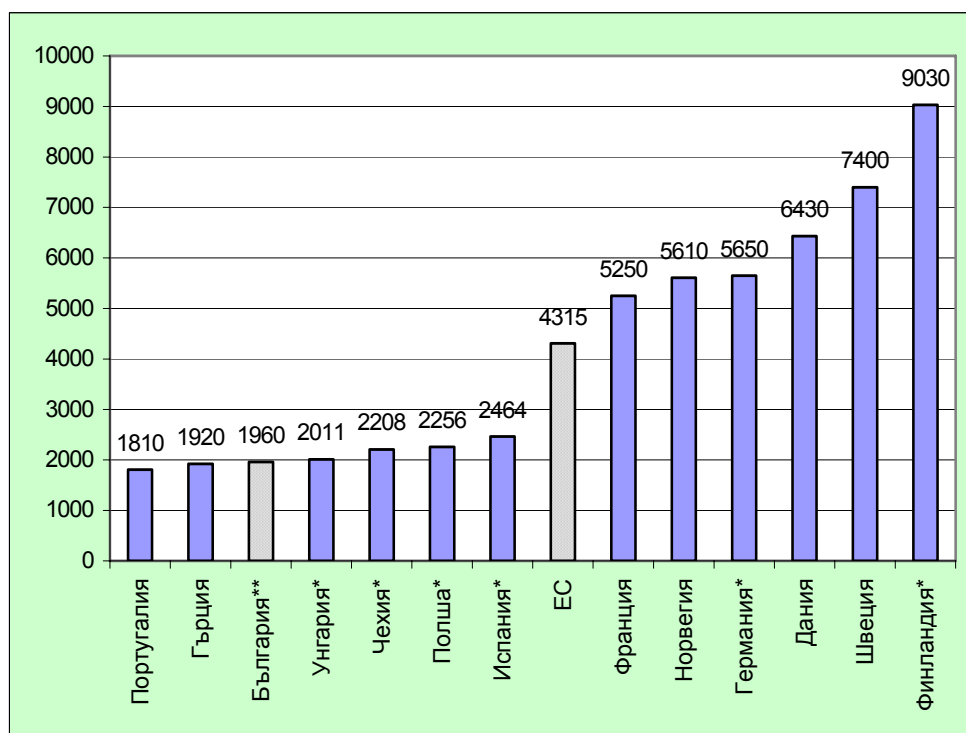
Ако допуснем, че между финансирането на науката и заетостта в нея има известна корелация, то кривата на тенденцията към намаляване на заетите в нея би трябвало до известна степен да дублира кривата на тенденцията на финансовото ѝ осигуряване. На практика обаче, докато в началото на 90-те години се забелязва известна синхронност между двете тенденции, през последните няколко години, при известно стабилизиране на финансовите разходи на равнище около 0.5 – 0.6% от БВП, отново, особено през 2000г., е налице рязък спад в заетостта.

Като отчитат големия спад в заетостта в науката през последните 7-8 години, в Чехия средногодишно с -26.4 и -32.3 през 1992 и 1993г. и Унгария с -19.2 и -17.7 през 1991 и 1992г., през 1999г. тези страни отбелязват средногодишен темп на нарастване на заетите съответно с 6.0 и 5.0, а само на изследователите е съответно 7.7 и 7.2. Високи темпове на увеличение на заетостта в сферата на науката отбелязват страни, като Ирландия 18.0 и 15.1 съответно през 1996 и 1997г., Финландия 12.0 и 12.3 (1997 и 1998г.) и Испания с 11.9 (1998г.).

Тревожна е и тенденцията на влошаване на възрастовата структура на учените в България. Все по-непривлекателни стават условията на труд, които наред с ниското заплащане през последните години и липсата на перспектива отблъскват младите хора от попрището на науката. Повече от 70% от учените

през 1995г. са над 40 години, а тези до 29 са едва 3.9%. Ако през 1989г. научните сътрудници I, II и III степени са били 14624 – 48.1% от общия брой научни работници, то през 2000г. те са едва 4038 или 17.7%. Докато броя на професорите, доцентите и старши научните сътрудници през този период е относително постоянен, то това безпрецедентно намаление броя на младшия състав неминуемо слага своя негативен отпечатък върху възможността за приемственост в сферата на науката. Като се има предвид, че именно научните сътрудници формират контингента на възрастовата група до 35 години, става ясно защо говорим за нарушена възрастова структура на заетите в науката (вж. фиг. 7).

Фигура 6
Заети в науката на 1 млн. население (в еквивалент на пълна заетост – ЕПЗ) – 1997г., *1998г., **1999г.



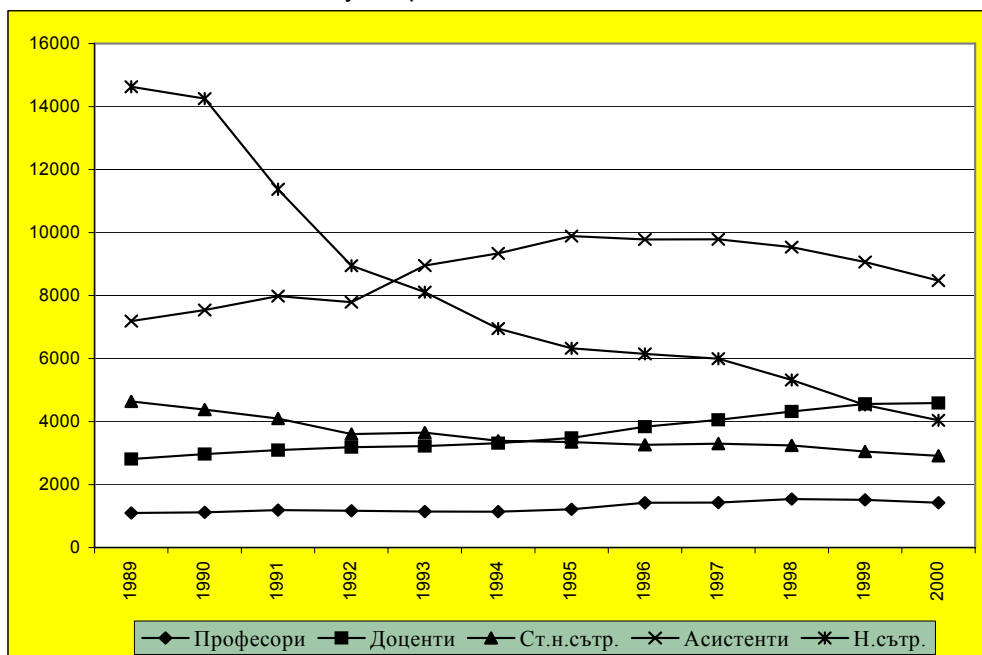
Източник: HSI, OECD – Main Science and Technology Indicators – 2000/2

В Българската академия на науките през 2000г. от общо 3664 учени, до 35 години са само 8.1%, от 35 до 55 години – 65.7% и над 55 години – 26.2%. Средната възраст на учените и специалистите с висше образование от 46.6 години през 1996г. се повишава на 49.3 години през 2000г. Тревога буди възрастовата структура в обществените, физическите и особено в хуманитарните науки, като в тях до 35 години са заети съответно само 5.8, 4.5 и 3.5% от общия брой на учените, работещи в тези направления. В

математическите, физическите и химическите науки няма нито един учен под 26 години.¹⁴

Фигура 7

Научни работници по звания



Източник: НСИ

При формирането броя на заетите с научноизследователска дейност, съобразно изискванията на наръчника "Frascati", техния брой обикновено се редуцира с определен коефициент съобразно времето, което те отделят за научни изследвания. Броят на научните сътрудници и старши научните сътрудници при формиране този на заетите с научноизследователска дейност не се редуцира, тъй като цялото работно време се отнася към времето за научни изследвания. Това е една от причините при изчисляване на броя на персонала зает с такава дейност да следва основно динамиката на заетостта при научните и старши научните сътрудници. Недостатъчното обновление на кадровия потенциал вече се превръща в един от най-сериозните проблеми за бъдещето на науката в България. За съжаление той все още не намира подходящо разбиране сред управляващите. Пример в това отношение е кодекса за задължителното обществено осигуряване, където докторантската стипендия бе обложена със съответния данък. Необходими бяха значителни усилия от страна на научната общност за да се докаже абсурдността на подобен текст. И това е само един от примерите говорещи за ширещият се нихилизъм по отношение на запазването на кадровия научен персонал у нас.

¹⁴ Вж. Отчетен доклад за дейността на БАН през 2000 г., София 2001

Липсата на приемственост в научноизследователската дейност ще й нанесе непоправими щети. Ако тенденцията към влошаване възрастовата структура на заетите в науката у нас не бъде прекъсната, не след дълго тя ще се окаже в невъзможност да осъществява възпроизводство на кадровия си потенциал. Тогава дори евентуална значителна финансова инжекция не би могла да я съживи.

4.2. Висша квалификация и мизерно заплащане.

Друг немаловажен проблем пред работещите в сферата на науката е заплащането на техния труд. Тук могат да се преведат редица данни, от които става ясно, че българският учен е поставен в унизителна ситуация. Годишни наред средната работна заплата в отрасъл "Наука и научно обслужване" е по-ниска от средната за страната.

Особено голямо е изоставането на заплащането в науката, спрямо това във финансите и държавното управление. През 2000г. е то е вече под това и на отрасъл "Култура". Ако през 1997г. заплатите на учените са се съизмервали с тези в държавното управление, то през 2000г. те значително изостават (вж. табл. 1).

Таблица 1
Отношение на средната работна заплата по отрасли към средната работна заплата в страната (%)

	1997г.	1998г.	1999г.	2000г.*
Финанси	159.8	168.1	180.6	189.4
Държавно управление	90.5	114.4	119.2	130.3
Научни Изследвания	89.8	97.5	91.4	97.9
Култура	73.3	89	90.9	99.2
Образование	71.7	81.2	83.2	89.1
Здравеопазване	67.9	77	74	78.6

* предварителни данни

Източник: НСИ

В отговор на въпроса съществуват ли освен обективни фактори при формиране на политиката към науката и въздействие на причини от субективен характер, то именно по отношение на формирането на работните заплати ни се струва, че те са налице. Не бихме могли да интерпретираме по друг начин заплащането на представителите на отрасъла с най-висока степен на квалификация. От 3388 хил. души работна сила в страната през 1999г. само 689 хил. са с висше образование в.т.ч. 509 хил. със степен "магистър" и "бакалавър". Това са съответно 20.3% и 15%. В науката, категорията изследовател, която изисква задължително притежаването на тези образователни степени е 65% от общия брой на персонала. Тук наистина може да се говори за драстично разминаване между притежавана образователна и професионална квалификация и трудовото ѝ възнаграждение. Тъй като не съществуват обективни критерии за подобно отношение към тях, отговорът за проява на груб субективизъм се налага от самосебе си. Това е един от основните аргументи в подкрепа на исканията за

преоценка труда на учения. Необходимостта от подобна стъпка е наложителна, от една страна, за създаване на условия за привличане на младите в науката, и от друга, за предотвратяване "изтичането на мозъци" особено характерно по отношение на младите учени, което води до "обезкървяване на науката".

Космическата дистанция в заплащането на българския учен в сравнение с това на колегите им в страните от ЕС е факт. Но, ако в сравнение със своите колеги от европейските страни българският учен отдавна е в положението на беден роднина, то тревожното в случая е, че подобна разлика съществува при сравнението и със страни, в които науката съвсем не е сред развиваните дейности.

При съпоставянето на показателите характеризиращи развитието на научноизследователската дейност в България с тези на европейските страни, вкл. и по оценката труда на учения, се вижда, че сме твърде далеч от европейските стандарти и което е по-тревожно продължаваме да се отдалечаваме. Както по линията на финансирането на научните изследвания, така и по отношение на заетостта и по заплащането труда на учения, в страните от ЕС от доста години се формира ясно очертана тенденция към нарастване и в трите направления. У нас, през последното десетилетие тя е с отрицателен знак. Образно казано, ако е нормално да бягаме в различни коридори но поне в една и съща посока, то опасното за нас в случая е, че е бягаме в обратна посока.

5. Необходими решения

5.1. Национална научна стратегия и политика

За успешното развитие на науката в България непременно трябва да се решат въпросите по разработването на национална стратегия и политика за развитието на научноизследователската дейност. В краткосрочен и средносрочен план тя трябва да бъде съобразена с основните нормативни документи за развитието на страната ни в близките години. В конкретния случай това е пакетът от документи приети от правителството във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз. В дългосрочен план при отчитане състоянието на науката в страната и в света, политико-икономическите условия и предпоставки за развитието ѝ, влиянието на науката върху икономическото развитие, националната политика и стратегия трябва да съдържа насоки за провеждане на такава икономическа и финансова политика в областта на научните изследвания, които да осигурят на науката необходимия простор за развитието ѝ през XXI век.

Разработването на стратегия и политика в областта на науката е една от най-важните задачи, които трябва да бъдат решени в най-близко време. Тя е и сред приоритетите на Националния съвет за научна и технологична политика. От правилно изградената стратегия и политика в най-голяма степен зависи бъдещето на науката у нас. От нея произтичат и приоритетите в научноизследователската дейност.

Като оценява значението на науката за бъдещото развитие на Европа, от една страна, и изоставането в областта на научните изследвания в сравнение със САЩ и Япония, от друга, Европейската комисия през 2000г.

прие декларация, в която ясно е дефинирана необходимостта от създаване на по-добри условия за тези изследвания в Европа.¹⁵ Отчетено беше, че е необходимо преминаване от рамковите програми за научни изследвания към изграждането на Европейско изследователско пространство. Подчертава се, че за целта е необходимо усилията да се насочат към намиране на общ подход във финансирането на големите изследователски лаборатории в Европа, създаване на мрежа от Centres of excellence, постигане на по-голяма координация между националните и европейските научни програми, установяване на обща система за експертиза и оценка. От изключително значение е повишаване мобилността на изследователите в рамките на Европа, както и разработване на стимули за привличане на младите хора в науката и признание ролята на жените в нея. С особена острота е поставен въпроса за обединяването на научните общности на изследователите от Източна и Западна Европа, както и създаването на условия за превръщането на Европа в привлекателно място за учените от останалия свят.

5.2. Национална програма за научни изследвания.

Друга важна задача непосредствено след изграждането на стратегията и политиката в сферата на науката е приемането на национална програма за научни изследвания. С нея трябва да се осигури постигане целите на научната политика и изпълнението на задачите стоящи пред научноизследователската дейност. Изграждането ѝ трябва да бъде подчинено на принципите залегнали в научната политика на страната и изведените научни приоритети.

Разработена като субординирана система от подпрограми и задачи обособени по различни признаци и равнища, националната програма за научни изследвания трябва да бъде финансово обвързана и осигурена. Това е от особена важност именно в условията на недостиг на финансови средства. Ясно поставените научни приоритети, точно формулираните задачи и финансовото им осигуряване ще са онези атрибути, които ще осигурят качеството на научните изследвания. За да бъде гарантирано изпълнението на националната програма за научни изследвания тя трябва да бъде включена в плана за развитие на страната и да е неразделна част от бюджета ѝ за съответната година.

Отчетът на програмата да се представя от правителството (от Председателя на Националния съвет за научна и технологична политика) заедно с отчета по бюджета на страната.

5.3. Национален съвет за научна и технологична политика.

За успешното провеждане на научноизследователската дейност ще е необходимо създаденият през 1998г. Национален съвет за научна и технологична политика (Съвет), да има много по-активна позиция по отношение на разработването, координацията и изпълнението на националната програма. Подобни функции се изпълняват от висшите органи за ръководство и координация съществуващи в почти всички европейски

¹⁵ Towards a European Research Area, European Commission, January 2000.

страни.¹⁶ За повишаване на ролята и значението на Съвета целесъобразно ще е неговите функции и задачи да бъдат адаптирани съобразно новите условия и законово регламентирани. Повишаването на неговата отговорност пред научната общност и обществото да бъде подплатено с преструктурирането на цели, задачи и състав, тъй като в този си вид той не би могъл да се справи с изключително важните проблеми, които трябва да бъдат решавани през следващите години. На практика той е неработещ орган, тъй като функциите и дейността му се преплитат и дублират до известна степен с тези на Министерството на образованието и науката. Още повече, че председател на Съвета е по правило именно министърът на образованието и науката. За подобряване на работата на Съвета, смятаме за необходимо неговите цели, задачи, функции и състав да бъдат променени

За преодоляване на ведомствената опека е необходимо Председателят на Съвета да бъде президентът или министър-председателят на страната. Това би кореспондираше с поставянето на науката в нова ситуация, чрез издигането ѝ в национален приоритет и би повишило престижността на самия Съвет. За целта той да работи, като орган на обществени начала, с възможност да формира помощни работни групи по определени въпроси на научната политика.

Целесъобразно ще е не по-малко 2/3 от състава на Съвета да бъдат представители на научната общност избрани на квотен принцип. Това ще постави решенията му за развитието на науката в ръцете на учените на България, което ще е гаранция за тяхната обективност и актуалност. Учените в състава на Съвета би трябвало да бъдат избирани въз основа на техните доказани качества, като се съблюдава представителността на различните направления на науката.

От страна на изпълнителната и законодателната власти членове на съвета могат да бъдат министърът на образованието и науката, министърът на икономиката и председателят на комисията за образование и наука към Народното събрание. Чрез тях ще се осъществява пряката връзка с органите, които те представляват. Включването в състава на Висшия съвет на представители на бизнеса (Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата и др.), ще осигури връзката на научните изследвания с бизнеса и ще спомогне за подобряване на техния трансфер.

По този начин изключителното значение, което има този висш орган за науката ще бъде поверен в ръцете на самата научна общност, която е най-пряко заинтересувана от създаването на подходящи условия за развитието ѝ. Възприемането на подобна стъпка ще спомогне на Националния съвет за научна и технологична политика да излезе от руслото на ведомствен орган, в какъвто вид е сега.

Целесъобразно ще е към Висшия съвет за научна политика да бъдат изграждани работни групи от експерти в съответни области, които ще

¹⁶ В Австрия е създаден Австрийски съвет за наука и изследвания към Австрийското министерство за наука и изследвания и Австрийска конференция за наука и изследвания към Федералното министерство за наука и изследвания, в Полша е създаден Комитет за научни изследвания, в Испания - Главен съвет по наука и технология, в Румъния - Междуведомствен съвет по наука и технология и Консултативна колегия по изследователската и развойна дейност, в Хърватска-Национален научен съвет и др.

подпомагат работата му при изготвянето и контрола по изпълнението на Националната програма за научни изследвания.

5.4. Нова нормативна уредба.

Посочените по-горе стъпки трябва да намерят своето нормативно решение с приемането на нова нормативна уредба (Закон за подпомагане на научните изследвания), която да създаде необходимите условия за стимулиране на научните изследвания.¹⁷ Законът трябва да отразява волята на държавата да провежда политиката за тяхното насърчаване в България, като осигури онези условия и предпоставки, които да способстват за ускореното им развитие, както и провеждането на съответната финансова, данъчна и кредитна политика в посока формиране на интереси в обществото за развитието на науката.

Съобразно съществуващите икономически условия в страната през последните години и невъзможността на индустрията да стане основен източник на средства за научни изследвания е необходимо чрез Закона да се гарантира финансовото им осигуряване, като целта е да бъдат постигнати средноевропейските показатели. Това би могло да се осъществи единствено чрез изричен запис в Закона, чрез който да се гарантира ежегодно нарастване на средствата за наука. Интересът на фирмите и сдруженията към развитие на научната дейност трябва да се провокира чрез съответни облекчения и стимули (например в Закона за корпоративното подоходно облагане), които да бъдат ясно разписани.

Новата нормативна уредба, освен решаването на финансовите проблеми на науката, ще трябва да реши и част от проблемите по организацията и провеждането на научните изследвания. Трябва законово да бъдат решени въпросите с участието на учени в практиката, като това ще даде възможност за по-бърз трансфер на научни знания и продукти. Този въпрос е в пряка връзка с решаване на проблема за повишаване мобилността на учените не само извън страната, но и вътре в нея.

5.5. Преразпределение на финансовата тежест.

Предвид тежката икономическа ситуация на днешния ден и най-вече невъзможността на индустрията да се яви в качеството на основен източник на средства за научни изследвания, наложително е държавата да поеме по-голямата тежест по финансовото ѝ осигуряване. Подобен е опитът на Япония през 70-те години. Тогава държавата осигуряваше 80% от необходимите за наука средства. С укрепването на икономиката на страната и най-вече с възникването на големи фирми заинтересувани от развитието на научната мисъл постепенно това съотношение се промени. В момента то е точно обратно и Япония е страната, където държавата е с относително най-ниския дял във финансирането на науката. Възприемането на подобен опит би означавало, че ако в момента у нас държавата поема около 1/3 от разходите за наука, то това съотношение в близките 10 години се нуждае от промяна в

¹⁷ Подобен закон беше приет в областта на културата - "Закон за закрила и развитие на културата" – Д.В. бр. 50/01.06.1999г.

посока към увеличаване на нейното участие. Предвид изключително тежкото финансово състояние на научните институции у нас смятаме, че в първите няколко години то не трябва да е по-малко от 60-65%.

Освен промяна в структурата на източниците на финансиране, с приемането на националната стратегия и политика в областта на науката, което е една от най-важните задачи в близките 1-2 години, необходимо е и нормативно закрепване на ежегодното нарастване на средствата за наука в бюджета на страната. По този начин в близките години бихме могли да преодолеем изоставането във финансирането ѝ и ще бъдат постигнати нормативи близки до тези на страните от ЕС. По критериите на днешния ден, това означава, че от сегашните brutни разходи равняващи се на 0.5 – 0.6% от БВП трябва да достигнем равнището от 1,9 – 2%, т.е. толкова, колкото средно отделят сега страните от ЕС. Или нарастването на средствата за наука през следващите 10 години, какъвто е максималния срок за достигане на поставените критерии от Съюза, ще трябва да е не по-малко от 15-20% средногодишно. Това би могло да се осъществи единствено ако е закрепено със съответен нормативен акт – Закона за подпомагане на научните изследвания, Закона за бюджета на страната, както и други нормативни документи, в които да се предвидят съответни записи, насърчаващи финансирането в областта на науката. Още повече, че в плана за развитието на страната до 2006г. е записано, че държавата ще стимулира конкурентоспособността на икономиката, като инвестира в науката и увеличава разходите за наука и изследователска дейност.¹⁸ Конкретните числа, които трябва да бъдат записани, като неотменна част от бюджета на страната, би трябвало да се разработят и представят за утвърждаване от Народното събрание, от Националния съвет за научна и технологична политика.

5.6. Национални фондове за развитие на науката.

В новия закон за подпомагане на научните изследвания, или в чрез друг нарочен закон да се предприемат мерки за усъвършенстване управлението на съществуващите фондове “Научни изследвания” и “Структурна и технологична политика” или евентуално на техните аналози. Целесъобразно ще бъде в нормативните документи да се утвърдят съответни квоти за паричните постъпления във фондовете от касовите приватизационни сделки. Средствата трябва да са обособени на отделен отчет. За правилното управление на самите фондове е необходимо нормативното им регламентиране. Това може да стане или със Закона за подпомагане на научните изследвания или с друг специален закон. В него да има изричен запис, който да регламентира специално участието на млади научни работници в разпределението на средствата по фондовете. Част от средствата постъпили от приватизационните сделки да се изразходват целево за грантово финансиране на научните изследвания. С предимство при разпределянето на средствата да се ползват учени и особено млади научни работници и специалисти, работещи в приоритетните научни области.

¹⁸ Национален план за икономическо развитие 2000-2001г., с 62.

5.7. Перспективни източници на финансиране.

Освен двата основни източници за финансиране: бюджетните – (GBAORD) и от индустрията – (BERD), независимо от техния относителен дял в общите разходи за наука (GERD), за което вече стана дума, все по-голямо значение за развитието, или по-точно казано за оцеляването, на науката в България през последните години придобиват средствата получени по линията на международното сътрудничество. Участието на български учени в международните научни програми може да се превърне в един от сериозните източници на финансови средства. Основание за това са успешните участия на български учени в рамковите програми на ЕС за научни изследвания, така и в различни други форми на международно научно сътрудничество.

Страните от ЕС през периода 1993-1998 г. покриват между 5.9 и 7.4% от общите разходи чрез постъпления от вън. Редица държави като Великобритания (между 14 – 17% през последните 5 години), Дания (6 – 11%), Португалия (6 – 12%) и други покриват по този начин една солидна част от съвкупните си разходи за научни изследвания. Делът на външното финансиране в Гърция през 1993г. достига 30% от общите разходи за наука.

През следващите години обект на особено внимание да бъдат научни проекти на международно равнище свързани с участие на български учени в международни изследователски проекти – Пета и Шеста рамкови програми, Еврика, НАТО и др. От октомври 1999г. всички страни – кандидатки за членство в ЕС започнаха своето участие в конкурсите на Пета рамкова програма. Нейния бюджет до 2002г. възлиза на 14 960 млн. евро. Особеността на тази програма се състои в липсата на гаранции, че средствата по националните вноски, представляващи 4.1% от общия бюджет на програмата ще се върнат обратно в страната. За 1999г. за България тази вноска се оценява на 0.02% от БВП. Освен това не се изключва и възможността тази сума при успешно участие в конкурсите за научни проекти да бъде значително надхвърлена. По този начин се цели и реструктурирането на националните научни сектори на страните – кандидатки за присъединяване към ЕС.

Успешното участие на българските учени в международните научни програми дават основание да се смята, че то в бъдеще може да се превърне в солиден източник на финансови средства за провеждане на научни изследвания от порядъка на 10-15% от общите разходи. Това означава сумата по проектите спечелени по международните научни програми не само да възстановят внесените национални вноски (Пета рамкова програма), но и значително да ги надхвърлят. Показателно в случая са договорите, сключени с организации и фирми в чужбина от БАН. От сключените 747 договора, през 2000г. са постъпили 1 736 759 лв. и 513 385 USD.¹⁹ Това представлява около 7% от субсидията на Републиканския бюджет за Академията през същата година.

¹⁹ Отчетен доклад на БАН през 2000г., приложение 2.

5.8. Преоценка на мястото и ролята на науката.

Не би могло да се очаква, че условията, които постави паричния съвет, са подходящи за развитието на науката в България, тъй като самата презумпция при въвеждането му е провеждането на рестриктивна финансова политика. Тъкмо поради това, именно в тези условия е необходимо още веднъж да се преосмисли и оцени по достойнство ролята и значението на науката за бъдещето на страната. В този смисъл още по-наложително е стратегическата грешка допусната преди 10 години да бъде осъзната и се престъпи към промяна в макроикономическите пропорции в посока към приоритетност на отрасли и дейности, които ще са в състояние да внесат необходимия прелом в социалноикономическия ни живот. В противен случай, всяко подценяване на значението, което имат науката и научните изследвания за просперитета на държавите, без съмнение ще доведе до тежки, непредвидими последици за бъдещето на България.

Заклучение

В съвременния свят науката изпълнява твърде важни и отговорни функции. Те са свързани преди всичко с човека, като обект и субект на научното дирене. Науката е тази, която може да му даде и дава отправните точки, ориентирите в процеса на търсене на истината за заобикалящия го свят. В човешката история обаче твърде много са примерите за използване на науката за постигането на различни цели, често в пълен разрез с ценностите свързани с просперитета и бъдещето на човечеството. В зависимост от поставените цели, са възможни и се използват различни подходи, методи и средства за постигането им. Именно поради това, от изключително значение е водената политика както по отношение на функционирането на науката, така и по реализацията на нейните постижения. В този смисъл, все по-нарастваща е отговорността на държавата за развитието на науката, като нейната "намеса" бъде съобразена във висша степен с интересите на обществото. Или, както казва наш математик, водещ професор в Калифорнийския университет, науката за нас трябва да е като красавица, с която не може да си играеш и да се отнасяш, като с мръсница.²⁰

Стремежът на ЕС, науката да бъде поставена в сърцето на обществото, като бъде сключен нов договор между нея, гражданите и обществото може да намери реална проекция и в България, защото в противовес на някои скептични очаквания, едно допитване, даде категоричен отговор на редица въпроси свързани с отношението на хората към науката и ролята на държавата в тази насока. Според него 48% от анкетираните са на мнение, че заделяните средства за наука са под възможностите на страната, 21%, че съответстват на възможностите и само 1% смятат, че те са над реалните ѝ възможности. Впечатляващо е мнението на 73% от анкетираните, че изразходването на средства за наука е инвестиция свързана с просперитета на страната, като само 3% смятат, че това са пари хвърлени на вятъра. Изводите от това изследване са, че българското общество "определено отправя упрек към държавното управление на страната" по

²⁰ Науката - новите тенденции, Изд. "Свят", 2001, С., 2001, с.158.

повод нейната недалновидна политика спрямо науката, тъй като 44% от тях, смятат, че въпреки всички трудности, българската наука притежава висок авторитет в света и само 27% - обратното.²¹

Резултатите от това допитване съвсем категорично потвърждават още веднъж необходимостта от нова стратегия и политика в областта на науката, в която основна роля да бъде отредено на държавата и чиято крайна и единствена цел е свързана с прогреса и бъдещето на България.

²¹ Науката в България. Обществена дискусия. Пресцентър на НС. С., 1999, с. 82.

ОСНОВНИ ТРУДНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРЕД МАЛКИЯ И СРЕДНИЯ БИЗНЕС В БЪЛГАРИЯ И ПОЛИТИКА ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ

Посочени са някои от основните трудности и ограничения пред малкия и средния бизнес в България в условията на преход и са обособени две главни групи проблеми, свързани с институционалната и законовата среда и с бизнес средата.

Акцентирано е на държавната политика за преодоляване на институционалните ограничения и икономическите проблеми. Подробно са разгледани политиките за преодоляване проблемите на малкия и средния бизнес в областта на финансирането и кредитирането, в данъчно-осигурителната сфера, в сферата на търговската и митническата политика.

Защитена е позицията, че развитието на малкия и средния бизнес и малките и средните предприятия като негова организационна форма трябва да бъде приоритетно направление в икономическата политика на държавата.

Основните цели на осъществявания у нас преход към функционираща пазарна икономика са реструктурирането на икономиката, макроикономическа и финансова стабилизация и постигането на устойчиви и дълготрайни темпове на икономически растеж. Безспорна е ролята на малкия и средния бизнес² при реализацията на тези цели. Малките и средните предприятия (МСП) като организационна форма на малкия и средния бизнес са средство за решаването на определени социално-икономически проблеми. Тяхната роля в процеса на присъединяване на българската икономика към тази на Европейския съюз е свързана с мястото, което те заемат в стратегията на структурната трансформация и появата на нови частни предприятия.

Участието на МСП в националните стопански структури и ролята им на инструмент на икономическата политика обуславят необходимостта от позадълбоченото им изследване. Всичко това налага разкриване на пречките, трудностите и бариерите пред малкия и средния бизнес и намиране на подходи и средства за тяхното преодоляване.

¹ Йордан Василев е гл. асистент в Стопанска академия "Д.А.Ценов" – Свищов, катедра "Обща теория на икономиката", тел: (+ 359 631) 279 256, e-mail: jvassilev@dir.bg.

² Когато използваме понятието "малък и среден бизнес" нямаме предвид неговата успешност, а само размерността и потенциала му. Размерната структура на икономиката предполага съществуването на предприятия с различни размери – малки, средни и големи, образуващи съответната размерна група. Малките и средните фирми въпреки, че не могат да гарантират устойчиво и трайно развитие на българската икономика без водещи големи предприятия, са необходими структурни единици за ефективно развитие на икономиката.

I. Основни трудности и ограничения пред малкия и средния бизнес в България

Една от основните научни задачи, които си поставяме с това изследване е да се идентифицират основните групи проблеми, които затрудняват малкия и средния бизнес и МСП в България в условията на преход и върху основа на съпоставка на различни становища да оформим конкретни възгледи на политиката за преодоляване им.

Идентификацията на проблемите на малкия и средния бизнес може да се осъществи преди всичко в две направления: върху основата на специални статистически и теоретични изследвания и на базата на данни от различни анкетни проучвания.³ Конкретните проучвания обаче може да се направят в различни плоскости в зависимост от целите и задачите, които си поставя едно или друго изследване.

Може да се обособят следните направления за идентифициране на проблемите:

А. От гледна точка на равнището, на което се проявяват.

1. Свързани с дейността на отделното предприятие;
2. Възникващи на браншово (отраслово) равнище;
3. Възникващи на макроравнище.

Дейността на отделното предприятие е зависима от обективни за нея фактори, определящи специфичната браншова ситуация и отнасящи се до общите условия на средата, в която функционират. Например, стесненият вътрешен и външен пазар се възприема като ключов фактор, влияещ както върху цялостното функциониране на малкото или средното предприятие, така и върху някои съвсем конкретни и по-частни въпроси (напр. по-високите изисквания на банките спрямо осигуреността на отпускните кредити, които трябва да компенсират ниската им ликвидност).

Б. От гледна точка на характера на идентифицираните проблеми, се разграничават няколко по-важни проблемни сфери (икономически, политически, правни, управленско-организационни, социални, етични и т.н.). Преплитането на различните аспекти на проблемните ситуации, с които се сблъскват МСП, прави едностранчивите решения неефективни. Доброто законодателство, например, само по себе си не може да заработи, ако е деформирана икономическата мотивация на стопанските субекти, ако е поставена под въпрос легитимността на управляващия елит, или ако държавната администрация е тромава и бюрократизирана.

В. От гледна точка на техния обхват и източник, проблемните ситуации могат да се определят като:

1. Местни;
2. Регионални;

³ Вж. Тодоров, К., М. Балтов, К. Коларов, А. Желязков и др.. Резултати от изследването на холандския ЕИМ, проведено в България като изследователски проект "Развитие на предприемачеството и дребния бизнес в България" (1993-1995). София: ЕСБИД-УНСС. Две изследвания на частния бизнес са проведени по единна методика през 1991 г. и 1997 г. от групата по социология на бизнеса при СУ "Св. Кл. Охридски". (Вж. Цв. Давидков, Икономика, бр. 2-10, 1998, поредица "Предприемачество и малък бизнес". Трето изследване "Малкият и среден бизнес в България" е проведено от Съюза за стопанска инициатива на гражданите през 1996. Вж. "Развитие на МСП в България", София, "Информа Интелект" ООД, 1996, с. 9.)

3. Национални;
4. Наднационални (глобални).

Правилното локализиране обхваща на проблемните ситуации очертава алтернативните начини за въздействие, институциите, които могат да влияят върху решаването на проблемите, както и възможностите и ограниченията на предлаганите решения.

Г. В зависимост от съдържателната и функционалната характеристика на идентифицираните проблеми те се групират преди всичко в няколко тематични сфери:

1. Финансирането и кредитирането на МСП;
2. Взаимоотношенията на МСП с държавата;
3. Данъчно-осигурителната система и държавната политика в тази сфера;
4. Търговската и митническата политика и др.

Относно идентификацията на проблемите са правени изследвания от Фондацията за развитие на предприемачеството пред 1996, 1997 и 1998 г.⁴ За тези проучвания е характерно, че подходът и изводите на представителите на различните икономически субекти (собственици на МСП, представители на браншови асоциации, финансови институции, министерства и държавни ведомства) в много случаи е различен при обсъждането на едни и същи въпроси. Други изследвания⁵ направени през последните години са фокусирали вниманието си върху определени насоки на проблемите, с които се сблъсква малкия и средния бизнес.

Смятаме, че многобройните трудности и ограничения пред малкия и средния бизнес могат да бъдат сведени до две главни групи:

А. Трудности свързани с институционалната и законовата среда, осигуряваща развитието на този бизнес (правова и административна среда, консултантски услуги, регионални бизнес центрове, бизнесасоциации и т. н.) и

Б. Трудности свързани с бизнес средата.

Някои от основните пречки пред малкия и средния бизнес⁶ у нас свързани с липсата на подходяща институционална и законова среда са:

1. **Липса на благоприятен законодателен климат за развитието на бизнеса и в частност на МСП**

Законодателството на национално, регионално и местно равнище е незадоволително и твърде често се променят законите и разпорежданията.

⁴ Вж. Прокопиев, И. и Л. Василев. Предприемачите – между добрите намерения и неясните обещания.- Капитал, № 47, 24-30 ноември 1997, с.32-33. и Павлов, В. Състояние и перспективи за развитието на МСП. Център по качество, производителност и мениджмънт, С., 1999, с. 31.

⁵ Вж. Дамянов, А. Релация: Гъвкави и твърди бариери пред фирмите – потребност от обучение по предприемачество. – Бизнес управление, 1999, N 4, с.10-19. за проучване направено през 1999 г. от "Център за обучение по предприемачество" към СА "Д.А.Ценов" – Свищов; МСП и конкурентоспособност. ЦИР, 2001. Агенция Икономика, 2001; Условия за развитие на сектора на микропредприятията в страната(статистически данни), София, НСИ, Пари 2000, МСП в Република България през 1998 година(статистически анализ), НСИ, София, 2000.; Huang, H. and A. Brown. An Analysis and Classification of Problems in Small Business. International Small Business Review, 1999, N 1, с. 73-85.

⁶ При групирането на пречките и трудностите пред малкия и средния бизнес са ползвани определени идеи от Матеев, М. Проблеми и перспективи за развитието на малкия и средния бизнес в България. – Банки Инвестиции Пазари, 1998, N 5.

Това е пречка и за привличане на чужди инвестиции в МСП, а те са необходимост за интернационализиране на дейността им. Законовата рамка за развитието на малкия и средния бизнес е нестабилна и ненадеждна, а бюрокрацията е голяма. Проблемът за бюрокрацията обхваща както въпросите, свързани с издаването на многобройни разрешителни, лицензи и др., които в много от случаите са необходими и не са просто чиновническа приумица, така и склонността на държавни и общински служители да вземат подкупи. Този проблем има основно значение не само за развитието на МСП, но и за бизнеса. Намаляването на бюрокрацията подобрява условията за предприемачество в страната като намалява разходите за осъществяване дейността на предприятията и така може да съдейства за повишаването на притока на инвестиции в страната.

2. Националната, регионалната и местната администрация

Администрацията във всички страни е сериозна бариера за малкия и средния бизнес. Липсата на прозрачност при вземане на решения, на координация между структурите на различните равнища, на административен опит и мотивация водят до корупция на държавните служители. Много по-трудно обаче е да се измерят негативните ефекти на явлението. Съществуват многобройни опити за оценки и рейтинги. Центърът за икономическо развитие⁷ участва в изследване за конкурентоспособността на икономиката в рамките на Световния икономически форум, където България е класирана и по показателя корупция. В това изследване са включени няколко показателя за оценка на корупцията: неплащане на данъци, разпространеност на подкупи сред висши служители, престъпност, ниска ефективност в действията на полицията, корумпираност на съдебната система и държавната администрация. На основата на тези показатели е направен обобщен рейтинг за корупция. България е на 50-то място между 59 страни. Сред последните 20 държави между 39-то и 59-то място са всички бивши социалистически страни (без Унгария).

Очевидно корупцията и престъпността са особено характерни за преходния период и са сериозен проблем за всички държави от ЦИЕ. Правителството прави необходимите стъпки чрез законодателството, което предлага, за да ограничат възможностите за корупция на държавната администрация. Показателни за това са Закон за държавните поръчки, Закона за държавния служител, измененията в Търговския закон, с които се цели усъвършенстване на процедурите по ликвидация и несъстоятелност, Решението на Министерския съвет за облекчаване на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими и други актове.

3. Липса на управленска и финансова култура на мениджърите от различните равнища на предприятията

Често отсъства достатъчен управленски опит и знания, както и необходимата квалификация. Тази липса е съществена в различни области, като например стандартизацията, ценообразуването, маркетинга, изпълнението на договорите и управлението и планирането на бизнеса. Съществува необходимост от създаване на специализирани центрове и програми за обучение и преквалификация (вкл. и дистанционно) на

⁷ Вж. по- подробно Икономическата цена на корупцията, Коалиция 2000, ЦИР, 1999, с. 112.

мениджърския състав на МСП. Появява се нужда и от изграждане на нова финансова и предприемаческа култура.

4. Незадоволително състояние на инфраструктурата, проблеми с информацията, липса на компютри и достъп до глобални информационни мрежи

МСП са затруднени в достъпа до комуникационни услуги. Пътищата са лоши, а монополите в областта на комуникациите, енергетиката и комуналните услуги допълнително увеличават производствените разходи на МСП. Много от собствениците им не са подготвени да използват компютри за тяхната счетоводна, управленска и маркетингова дейност. МСП имат затруднения при набавянето на обща икономическа и пазарна информация поради: все още ненадеждна стопанска статистика и преустройващи се структури. Недостатъчното развитие на фондовата и стоковите борси и тържища създава допълнителни проблеми. Все още ограниченият достъп до регистрите и липса на информация за отделните фирми, намеренията на местните органи на властта и правителството също създават трудности.

5. Нелоялна конкуренция и престъпност

Все още не съществува стриктен контрол при нарушаване на Закона за конкуренцията. Високият относителен дял на престъпността е проблем, особено за развитието на чуждестранните предприятия у нас, както и за персоналната сигурност на бизнесмените. Корупцията и престъпността налагат разходи, които намаляват наличния капитал за инвестиране и ограничават способността на предприятията да развиват нови дейности. Много МСП предпочитат да работят в "сивата икономика" или да не се развиват не само за да избегнат официалните данъци, но и за да се спасят от рекет.

Б. Някои от основните пречки пред малкия и средния бизнес у нас свързани с бизнес средата:

1. Затруднен е достъпът до кредитиране поради нежеланието или липсата на опит в банковата система при обслужването на този тип клиенти. Слабо са развити схемите за алтернативно финансиране. Що се отнася до финансови ресурси обаче, предприемачите са принудени да разчитат на собствените си сили, които компенсират липсата на външни източници.

МСП нямат адекватен на нуждите им достъп до информация за кредитни линии или друг вид финансова помощ, предоставяна от международни финансови институции. Голяма част от предприятията не желаят да използват заем за разширяване на експортните си дейности, инвестиции и започване на нов бизнес поради високите лихви по кредитите.

2. Липсва опит в използването на консултантски услуги за получаване на достъп до финансови източници или при подаване на предложения за кредит.

Въпреки острия недостиг от финансови средства, изпитван от МСП, твърде малка част от тях са кандидатствали за банков кредит. Търсенето на кредитен ресурс е било потиснато донякъде и от условията за отпускане на самите кредити. Вероятно изискванията на търговските банки за обслужване на отпусканите кредити (обезпечение, срокове и др.) са високи за тези предприятия, както и цената на кредитите, измерена с реалната лихва по тях, се задържа твърде висока поради все още големия кредитен риск в страната.

3. Високо данъчно равнище в България и липса на достатъчно платежоспособно търсене. След постигането на известна макроикономическа и финансова стабилизация в страната значението на този проблем, както и на проблема за нестабилността на ценовата динамика е намаляло.

Посочените трудности и ограничения налагат необходимостта от провеждането на специална политика за преодоляването им. Особено важна в това отношение е ролята на държавата.

II. Държавна политика на преодоляване законовите и институционалните ограничения пред малкия и средния бизнес

Едно от задължителните условия за успешен бизнес са ясни правила за всички участници. В процеса на присъединяване на страната ни към Европейския съюз е необходимо съгласуване на всички закони и подзаконовни нормативни актове за бизнеса с тези на Общността. Глава 16 "Малки и средни предприятия" беше затворена, но това не означава, че законодателството ни в тази област е свършено и преговорите по нея са приключени. Тя може винаги да се отвори в случай на необходимост.

Може би една от причините най-накрая да бъде приет Закон за МСП бяха предстоящите преговори с Европейския съюз по тази глава. Макар и не напълно свършен приемането на Закона беше първа стъпка към слагане на ред в законодателството в това отношение и осигуряване на благоприятна институционална, нормативна и финансова среда за създаване и развитие на МСП в Република България.⁸

Законът има редица постижения:

1. Съвсем точно са дадени количествените критерии за определяне на микропредприятията, малките предприятия и средните предприятия. Те се основават на кумулативни изисквания - горни граници за средносписъчната численост на персонала, годишен оборот или стойност на дълготрайните материални активи и качественият показател – независимост. Законът обаче не дава отговор на въпроса, какво е предприятието, при което има различия в изпълнението на отделните критерии и ако за едни от критериите то е малко, за други - средно, а за трети - голямо и следва ли да ползва привилегиите според ЗМСП? В Годишен доклад за 2000 г. на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване се отправя препоръката "Дефиницията на ЕС за МСП и особено аспектите, свързани с определенията за размера на микро-, малки и средни предприятия, трябва да бъдат въведени в българското законодателство за МСП".⁹

2. Много подробно е определен статутът на Агенцията за МСП и нейните основни функции и правата и задълженията на председателя на Агенцията. Създава се Консултативен съвет за МСП като държавно-обществен съвещателен орган и Насърчителна банка.

3. Подробно са разгледани мерките за финансово подпомагане на дейностите по насърчаване създаването и развитието на МСП и програмите за това. Тази част е много добра, но трудно би могла да се изпълни.

⁸ Вж. Закон за МСП. ДВ бр. 84 от 99 г., изм. ДВ бр. 80 и 92/2000 г., и доп. ДВ бр. 42/2001.

⁹ Годишен доклад за 2000 г. на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване. <http://www.evropa.bg/download/regrep2000bg.zip>

4. Разгледани са условията за участие в приватизацията и предоставяне под наем на имоти.

След приемането на ЗМСП, Правилник за прилагане на закона и Закон за занаятите може да се смята, че изграждането на институционалната рамка за прилагане на законите, уреждащи дейността на МСП е завършило. Някои институции съществуват още отпреди 1989 г., а други като Конституционния съд, Висшия съдебен съвет и Комисията за защита на конкуренцията, Нотариалната система, бяха създадени през последните години.

Ефективността на институциите е толкова важна, колкото и наличието или липсата им. Един начин да се засили институционалната ефективност в страната е да се разработи единна система от вътрешни правила за работа във всички институции. Често пъти добро действащо законодателство не успява да повлияе в положителна насока на отношенията, които регламентира. Това в най-голяма степен се дължи на неефективното и нееднаквото му прилагане от страна на компетентните органи. Въпреки, че България е малка страна, тя често страда от липсата на единство и последователност на правната система. Кадровите промени в местната администрация затрудняват комуникациите между нея и централната власт. Няма орган, който да разработи стандартни процедури за действие при стандартни видове сделки.

Понякога предприемачът може да бъде изненадан от това, че обръщайки се към един и същ орган по една и съща причина, но на различни дати, изискванията да са се променили. Промяната настъпва не защото се е изменила политиката или пък държавните служители са недоброжелателни, а защото няма ясен стандарт за някои административни изисквания. Резултатът е умножаване на усилията и на ресурсите изразходвани за получаване на необходимото одобрение.

Например регистрацията на собствена фирма би трябвало да е рутинен процес, но желаещият трябва да знае какво да поиска. Не съществува звено, което да информира гражданите за всичките разрешения, съгласувания, лицензии и процедури за узаконяване на обекта, за времето необходимо за набавянето им, таксите, събирани от тях. Общинската администрация може лесно да оборудва консултантско бюро, което да разполага с целия алгоритъм, цени, срокове, списъци на лицензирани фирми, адреси и др.¹⁰ На практика модерната иначе нормативна база се оказва непреодолимо препятствие за проходящия предприемач. Смятаме, че една от възможностите за преодоляване на институционалните пречки е създаването на стандартни процедури за действие, включващи създаването на стандартни правила и стандартни формуляри и др.

При прилагането и тълкуването на отделните закони също има трудности. Например в Закона за МСП, когато става въпрос за различните категории от тях, би трябвало да се имат предвид и някои допълнителни

¹⁰ Вж. по подробно Стоенчева, Цв. Бюрократия, спъва дребното предприемачество. Икономика, 2000, бр. 11, с. 28-29. Там е даден показателен пример за откриване на малък метален павилион за търговия с пакетирани хранителни стоки, за който са необходими 18 документа и разрешителни.

характеристики на признаците за категоризацията, посочени в Допълнителната разпоредба на Закона.¹¹

Досегашното законодателство по отношение на малкия и средния бизнес оказва двойствен и противоречив ефект върху развитието му. Очевидно се налагат изменения и допълнения в действащите нормативни актове, които да създадат обща благоприятна среда за развитие на бизнеса и да осигурят съответствие с правото на ЕС. Правната рамка на МСП се характеризира с множество законови и подзаконови актове, регулиращи различни аспекти от тяхната дейност. Някои нормативни промени вече са факт¹², а други са в процес на подготовка.

Опростени бяха например тръжните процедури в общественния сектор, както и процедурите по възлагане на държавни и общински поръчки. Влезе в сила Законът за обществените поръчки¹³, който е съобразен с препоръките на ЕС в тази област, а подробното стимулиране на МСП се предвижда в разработването на наредбата към закона.

С Решение № 379/30.07.1998 г. на МС номерът по БУЛСТАТ се приема за единен регистрационен номер за идентификация на икономически и други субекти, които извършват дейност на територията на Република България и той замества данъчния и митническия номер.

Повечето правителства поставят изисквания пред предприемачите за започване на определени дейности. Разрешителните режими са един от инструментите, чрез които държавата осъществява регулативната си функция спрямо определени обществени отношения. По правило те водят до сериозно ограничаване възможностите за реализация на някои права на гражданите и юридическите лица.¹⁴

Общественото оправдание на разрешителните режими се основава на факта, че те служат за охрана на други важни защитени от конституцията и законите права на гражданите (например живота и здравето). Всички подобни регламенти представляват пречка за навлизане на пазара, независимо дали се наричат "лицензиране", "сертифициране", "съгласуване" или регистрация. Те имат сходен ефект – ограничават конкуренцията и увеличават разходите за правене на бизнес в даден отрасъл, като така намаляват пазарната ефективност и, като следствие, стопанския растеж.¹⁵

Трябва също да се подчертае, че българското правителство взе решение за отмяна на различните разрешителни и лицензионни режими, защото практиката показва, че те в най-голяма степен генерират корупция - било поради недобросъвестност на органа, издаващ разрешенията, било поради неясна законова регламентация на режима. Смятаме, че от гледна точка на ограничаване възможностите за корупция по-подходящ е регистрационният режим. Анализът на действащите в момента законови

¹¹ Вж. Закон за МСП. ДВ бр. 84 от 1999 г., изм. ДВ бр. 80 и 92/2000 г., и доп. ДВ бр. 42/2001 г.

¹² Закон за МСП, Правилник за прилагане на закона за малките и средните предприятия, Закон за занаятите, Стратегия за подобряване на производствената сфера (в това число промишленост, туризъм, МСП).

¹³ Вж. Закон за обществените поръчки, ДВ бр. 56/1999 изм. доп. ДВ бр. 92 и 97/2000 г.

¹⁴ Славов, П. Разрешителните режими като източник на корупция в публичната администрация. Пари плюс, 5 май 2001, с. 27.

¹⁵ Лицензирането в търговията на дребно с хранителни стоки, търговията на едро и товарния автомобилен транспорт. Институт по пазарна икономика, <http://www.ime.org>.

актове показва, че броят на законите, съдържащи разрешителни режими, е почти двойно по-голям от тези, регламентиращи регистрационните режими.

Въз основа на направен анализ за да се намалят разходите за водене на бизнес предлагаме:

1. Държавното регулиране да се ограничи до опазване здравето и живота на хората, обществения ред и националната сигурност;
2. Лицензионни режими да се въвеждат само със закон;
3. Подзаконовите нормативни актове да не въвеждат по-големи ограничения от водещия закон;
4. Да се подобри координацията между институциите, участващи в една лицензионна процедура.
5. Когато се въвежда нов лицензионен режим, той да е добре мотивиран и консултиран със Съвета по законодателство.

В България разходите по започване на бизнес и по сделките (транзакционните разходи) изобщо, не са детайлно изследвани. Единственият опит за измерване е извършен от Институт по пазарна икономика в средата на 1996 г., когато са изследвани МСП. Това проучване показва, че времето, необходимо за получаване на всички изисквани разрешителни за отваряне на малко "Кафене" или магазин е най – малко 4 седмици. Предоставянето на всички изисквани документи на общинските власти също не е гаранция за издаване на лиценз в определен срок.

Агенцията за МСП, със съдействието на областните управи, изготви Наръчник за регистрация на едноличен търговец, който е публикуван в Интернет страницата на АМСП. В него се дават необходимите указания за регистриране, с примерните образци на изискваните формуляри. Данните за съответните ведомства по регистрацията са изготвени и обобщени за всяка област в страната. Направен е преглед на необходимите документи за откриване на търговски обект.

Новият закон за МСП включва широк спектър от мерки за насърчаване създаването и развитието на МСП. Те са обхванати в четири раздела, дефиниращи както инструментите, така и сферите, в които да се насочи държавната помощ за сектора. Законодателят е преценил като най-целесъобразно държавната насърчителна политика да се съсредоточи предимно върху финансовото подпомагане на МСП и реализацията на целеви програми, които са от полза за един или друг аспект от тяхната дейност.

Затрудненията за МСП започват още от началната фаза на живот. В препоръката на Европейската комисия за подобряване и опростяване на бизнес средата за стартиране на бизнеса от 22 април 1997 г. се препоръчва за всички формалности по създаването на едно предприятие страните-членки да установят "one stop shops" – "обслужване на едно гише", да се използват единна регистрационна форма и единен идентификационен номер и да се ускорят процедурите по регистрацията. Препоръката предписва също страните-членки да стимулират предприятията в техните първи години на съществуване чрез опростяване на данъчните, социалните и статистическите задължения.

Всички страни с развито пазарно стопанство прилагат специални мерки и схеми, вкл. и данъчни облаги, които имат за цел да подобрят

икономическата и технологическата среда на МСП, като по този начин се подобрява възможността за установяването и растежа на тези предприятия. Политиката спрямо тях е повлияна от това, че **малкият бизнес играе основна роля в икономиката във връзка с производствения капацитет, заетост, иновационен потенциал, а оттук и конкурентоспособност на съответната промишленост или страна в цялост** (подч. м. – Й. В.). Развитието на малкия бизнес може да бъде забавено или спряно от редица икономически и други фактори, които до известна степен могат да бъдат неутрализирани или притъпени посредством подходяща държавна инициатива. Обратно, всяка неправилно оценена държавна инициатива може да забави или дори да унищожи малките предприятия.

От разгледаната цялостна нормативна рамка, имаща отношение към МСП може да се направят следните **изводи**: Тя се характеризира с известна непоследователност, нестабилност и противоречивост. Процедурите, определени в нея, са дълги и сложни. Лицензионните и разрешителните режими са прекалено много. Съществуват нормативни празноти. Липсват конкретни механизми за насърчаване на МСП. Отсъствието на специална единна нормативна рамка за развитие на МСП силно затруднява дейността им.

III. Държавна политика за преодоляване на икономическите проблеми пред малкия и средния бизнес

Едни от най-често срещаните проблеми на малкия и средния бизнес са икономическите. Най-общо те обхващат финансирането и кредитирането, данъчно-осигурителната система, търговската и митническата политика.

1. Политика за преодоляване проблемите в областта на финансирането и кредитирането

МСП изпитват голяма нужда от външно финансиране за развитието си, но достъпът до него е сериозно затруднен от високите изисквания на банките. Основни проблеми на МСП при ползването на банкови кредити (независимо дали кредитният ресурс е в рамките на собствените парични ресурси на банките, или е по предоставени кредитни линии и програми чрез банки посредници) са усложнените банкови процедури, невъзможността МСП да предоставят изискуемото по Закона за банките и наредбите на БНБ обезпечение, например ипотека на недвижимости, достатъчен залог на дълготрайни материални активи или ДЦК и др.

От края на 1998 г. и през 1999 г. започнаха първите последователни действия за облекчаване достъпа на малкия и средния бизнес до кредитен ресурс. Взети заедно, те формираха и основните насоки на националната политика в областта на финансирането. Създадоха се възможности за нови финансови инструменти за гарантиране на улеснен достъп на МСП до заеми и се разработиха програми за микрокредитиране.

Основните насоки за финансирането на МСП за заложи в Закона за МСП, в който се казва: „че създаването и развитието на МСП се насърчават чрез:

1. Финансово подпомагане на дейностите им;
2. Гарантиране на част от кредитния риск по кредити, предоставени целево на малки и средни предприятия;

3. Разработване и реализиране на програми за малки и средни предприятия.

Приоритет при насърчаване имат: производствени, високотехнологични, експортно ориентирани МСП; МСП, създаващи нови работни места в райони с безработица, по-висока от средната за страната; осъществяващи туристически дейности; лечебни заведения, извършващи по занятие превозна дейност; новообразувани МСП; МСП, свързани с производство на земеделска продукция; занимаващи се с дейности по опазване на околната среда; осъществяващи развойна дейност.

Основните принципи, върху които почива политиката на ЕС в областта на МСП, целят да опростят и подобрят бизнессредата, в която действат най-малките икономически субекти. Конкретните насоки на тези принципи са следните: подобряване на административната и регулаторна среда, подобряване на финансовата среда на предприятията, подкрепа на МСП за интернационализиране на дейността им и на стратегиите им, засилване на тяхната конкурентоспособност и облекчаване на достъпа им до нови технологии и развитие на предприемачеството сред определени социални групи.

Същите принципи са включени и в Националната стратегия за присъединяване на Република България към ЕС. Като краткосрочен приоритет е посочен "Провеждането на политика за създаване на благоприятна институционална, нормативна, административна и финансова среда за развитие на МСП и повишаване на тяхната конкурентоспособност"¹⁶ чрез:

1. Разработване на национална стратегия за подкрепа на МСП и краткосрочна програма за осъществяване на непосредствените й цели;
2. Проучване на възможностите за нови финансови инструменти и проектиране на схема за микрокредитиране и гаранционна схема;
3. Идентифициране на потенциални източници на средства за осигуряване дейността на Агенцията за МСП и за разширяване на мрежата от местни структури за подпомагане на тези предприятия и за разработване на проекти.

Проблемите на финансирането на МСП имат два аспекта:

- от гледна точка на предприемачите;
- от гледна точка на банките.

А. Основните проблеми, при финансирането и кредитирането, които изтъкват предприемачите са:

- липса на кредити, особено за инвестиране;
- сериозни проблеми при финансирането;
- отсъствие на преференциални кредити при стартиране;
- нестабилна и слаба банкова система;
- несигурна и динамична икономическа среда, при която предприятията не могат да правят прогнози за развитието си.

¹⁶ Вж. Национална стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз. http://www.government.bg/bg/official_docs/strategies/strategy_acc_bg.

Като най-съществени ограничители при получаване на кредит са условията по кредита:

1. Твърде високи размери на лихвените проценти – от 14-18%. Това е непосилно за мнозинството от МСП, които работят при средна норма на печалбата от 10-15%. Добрата идея, с която беше създадена Насърчителна банка остана забравена, тъй като и тя спазва изискванията на Закона за банките. Смятаме, че лихвен процент по кредитите в рамките на средната норма на печалбата би стимулирал предприемачите.

2. Голям е размерът на исканите обезпечения - от 120 до 200% от величината на отпуснатия кредит, което го прави непосилен и дори икономически неизгоден.

3. Критериите за оценка икономическото състояние на кредитоискателите също са съществена пречка. Сред основните критерии са доброто финансово състояние на предприятието и неговата история. Тук трябва да се направи разграничение между стартиращи предприятия и предприятия с история. Друг е въпросът, че значителна част от предприемачите не могат да си направят изискваният се бизнес-план.

4. Разходите по подготовката на необходимите документи за отпускане на кредит:

- за изготвяне на бизнес плана;
- за обслужване на кредита;
- за собствено финансово участие;

Б. Банковата политика към МСП

След въвеждането на Валутния борд и засилването на надзора от страна на БНБ търговските банки са доста предпазливи при отпускането на нови кредити като според принципа за отпускане банковото кредитиране се разделя на:

1. Стандартно банково кредитиране, при което предприятията кандидатстват на общо основание като всички икономически субекти и

2. Специализирано, което включва разработването на финансови инструменти специално за МСП, а именно:

- а) схеми за микрокредитиране;
- б) рисково финансиране;
- в) гаранционни кредитни схеми.

Стандартното банково кредитиране на МСП е силно ограничено и по данни на БНБ към 30.06.2000 г. само около 31,5% от всички доходноосни активи на банковата система са под формата на отпуснати кредити. Банките по принцип избягват да влагат свободните си ресурси в кредити, независимо от стабилната макроикономическа среда и редицата други положителни фактори, отчетени след въвеждането на Валутен борд. Практически е невъзможно МСП да получи стандартен кредит. Проблемът е доста сериозен като се има предвид делът им в БВП и добавената стойност, а също в заетостта.

Основните проблеми, които възникват при взаимоотношенията между търговските банки и МСП, които кандидатстват за кредит са свързани основно със: съществуващата законодателна база и нормативната уредба на БНБ; ниската компетентност на мениджърските екипи на МСП;

недостатъчната информация за условията на кредитиране и съществуващите финансови инструменти за МСП и сложните банкови процедури.

Голяма част от МСП, не могат да представят в търговските банки надеждна информация за своята дейност. Проблем е и осигуряването на банкова гаранция и съфинансиране на инвестиционния проект. Кредитните комитети на банките се въздържат да отпускат заеми, които не са гарантирани с високо обезпечение. В по-голямата си част търговските банки отпускат кредити на първокласни клиенти. Една от причините за тази консервативна политика е законодателната база. Действащата нормативна уредба не гарантира бърза процедура за прехвърляне правата по даденото като гаранция обезпечение от МСП на банката в случай на неиздължаване на кредита.

Търговските банки не могат да получат официална информация дали кредитоискателят има заеми в други кредитни институции. Регистърът на особените залози не дава информация дали акциите на определено предприятие са заложени. Централният депозитар, от една страна, предоставя информация дали предприятието има залог върху парични средства, стоки и машини, но не предоставя такава дали има залог върху акции. При отпускането на дългосрочни кредити, търговските банки, които нямат кредитна линия с привлечени средства от чужбина, изпитват затруднение, тъй като обикновено банките разполагат с прогнозируем ресурс до една година.

В това отношение, определено трябва да се направи следното:

1. Да се създаде специален гаранционен фонд, в който да участва държавата и търговските банки за гарантиране на риска по отпускане на кредити на новосъздаващи се МСП;
2. Опростяване на процедурите по отпускане на кредитите.
3. Въвеждане на гъвкави лихвени проценти по кредитите за надеждни кредитополучатели, според експертни оценки на банките.
4. 4. Промяна на нормативната уредба, гарантираща на търговските банки бързи съдебни процедури по изпълнение на заложено имущество и ипотека. Специално в областта на кредитирането на малкия и средния бизнес особено удобни са арбитражните съдилища, където евентуални спорове ще се решават бързо и с минимални разходи за страните.

Алтернативните форми на финансиране¹⁷ включват:

- а) схеми за микрокредитиране;
- б) рисково финансиране;
- в) гаранционни кредитни схеми.

Финансирането обикновено е от Европейския съюз (по програмите PHARE, ТЕМПУС) или на базата на двустранни споразумения.

За да се ползват от повечето от програмите предприятията трябва да имат и статут на МСП. Съгласно Правилника за прилагане на ЗМСП за да получат този статут те трябва да бъдат вписани в Регистър на МСП. Това

¹⁷ Вж. Кредитиране на малък/среден бизнес и селско стопанство
<http://www.big.dir.bg/kreditirane/index.htm>

може да се направи само в Агенцията за МСП, което е едно допълнително затруднение.

Агенцията за МСП разпространява информация, в която се дават правила за кандидатите за банкови кредити, както и за съществуващите кредитни линии.¹⁸

Макар, че вниманието на правителството се насочва към разкриването на по – широк достъп до финансови източници за МСП, избраните финансови инструменти остават все още неподходящи. Повечето инициативи са насочени предимно към дългосрочно финансиране на активи, докато изследвания доказват, че най – голямата нужда на МСП е за краткосрочно финансиране, за оборотен капитал. Според нас трябва решително да се опростят процедурите за взимане на кредити за малкия и средния бизнес.

Наред с посочените се използват и алтернативни форми на финансиране: Рисково финансиране; Договор за лизинг; Договор за заем съгл. ЗЗД; Публично предлагане на акции и издаване на облигации; Договор за дружество съгл. ЗЗД.

Друг източник на финансиране на МСП са чуждестранни инвестиции. Те са основен фактор за осигуряване на необходимите ресурси за реструктуриране на икономиката, за приватизация и за развитие на капиталовите пазари. В тази насока определено трябва да се утвърдят такъв данъчен режим и режим на стимулиране, които да улеснят МСП в изготвянето на бизнес планове за привличане на източници на външно финансиране, за създаване на подходяща бизнес среда за привличане на чуждестранни МСП, които да се установят в България. Положителен ефект би изиграло и предоставянето на облекчения по отношение режима на установяване на чужденци в страната - облекчаване процеса на различните видове първоначални регистрации при установяване на дружество в България, улесняване на процедурите по режима на придобиване на земя и при благоустрояване на терена за извършване на стопанска дейност и облекчаване на процедурите за внос и износ.

2. Политика за преодоляване проблемите в областта на данъчно-осигурителната сфера

Неразделна част от общата данъчна политика на държавата е и политиката провеждана към МСП и повишаване на тяхната конкурентоспособност.

Данъчната политика се основава на определени данъчни правила и закони, които трябва да са ясни, пълни, навременни, точно регламентирани и непридружавани от набор правилници, наредби, тълкувания и др. Имайки

¹⁸ В момента действат следните програми и кредитни линии обслужващи малкия и средния бизнес: 1. УСТОИ - Програма за микрофинансиране на CRS/България; 2. Програма на немската кредитна институция "KfW" за кредитиране на малкия бизнес в България; 3. Програма на "НАСЪРЧИТЕЛНА БАНКА" АД за инвестиционно кредитиране на МСП; 4. Национална мрежа за микрокредитиране; 5. Кредитна линия за МСП по програма "PHARE"; 6. Гаранционни схеми на "Обединена Българска Банка"; 7. КЕЪРСБЕК – България АД; 8. Програми на холандското правителство – "PSO" и "PSO+" за икономическо сътрудничество; 9. Програма на фондация "ФАЕЛ" чрез ОББ за насърчаване на МСП; 10. Инвестиционни програми на държавен фонд "ЗЕМЕДЕЛИЕ"; 11. Програма "САПАРД"; 12. Програми на Министерството на труда и социалната политика. 13. Програма за развитие на ООН (UNDP); 14. Проект за подпомагане и подкрепа на бизнеса; 15. Програма на ООН за развитие и международна организация на труда.

предвид тези правила икономическите субекти вземат своите решения и изграждат стратегия свързана с тях, наречена данъчно планиране. Чрез тази стратегия те се опитват да постигнат най-голяма възвращаемост на вложения капитал (за тях – минимум плащане на данъците) при действащата данъчна политика.

Във всички развити страни промяната в данъчните закони става в определен период преди те да влязат в сила, достатъчно дълъг за да може икономическите агенти да се подготвят за новите условия.

В България се наблюдава стабилизиране на нормативната рамка свързана с данъчното законодателство. Въпреки това се набелязват определени слабости като:

- недостатъчно съгласуване на понятията използвани в различните закони;
- приемане на някои закони под въздействието на външни фактори;
- недобре подготвени закони, без да е проучен опита на водещите страни;
- честа промяна и допълване;
- приемане на финансови и нормативни актове, на които се придава обратно действие;
- промяна на данъчния режим на един данъчен субект в средата на годината или непосредствено преди следващата.

Посочените слабости се отразяват на всички стопански субекти в България, но докато големите предприятия имат потенциал да преодолеят тези трудности, МСП в много малка степен могат да се приспособят и да развиват успешна стопанска дейност. Поставени при тези условия те са в неравностойно положение спрямо останалите икономически субекти, с което се нарушава конкурентната среда и те развиват бизнеса си в “сивата икономика”.¹⁹ Как обаче държавата да компенсира това неравностойно положение – чрез осигуряване на стабилна рамка за водене на бизнес или чрез специални преференции? Определено смятаме, че тя трябва да осигурява стабилна данъчна рамка.

Основните проблеми за МСП от гледна точка на данъчната политика могат да се обобщят в няколко групи.

1. Голям размер на данъците;
2. Голяма бюрокрация на данъчната администрация;
3. Нееднакво третиране на данъчните субекти;
4. Ниска данъчна култура и дисциплина.

При анализа на данъчната политика провеждана от държавата констатираме определени факти и се опитваме да направим някои предложения.

¹⁹ Анкетирани представители на големите фирми посочват, че не се отчитат само 15% от оборотите. Докато при МСП този процент е по-висок - 22%. По сектори, според бизнесмените, в отрасъл търговия не се декларира близо една четвърт от оборотите. На второ място е секторът на услугите (23%), следва транспорт (22%), селското стопанство и строителството с по 18% и индустрията с 16%. (Вж. Илиев, П. 8 % от бизнеса излиза на светло при по-ниски данъци, Стандарт, 12.12.2000, с. 12.)

Регистрираните като еднолични търговци(ЕТ) се облагат през годината с авансови вноски, съгласно Закона за корпоративното подоходно облагане²⁰, а накрая се формира облагаем доход по Закона за облагане на физическите лица(ЗОДФЛ)²¹, т.нар. патентен данък. Това е едно странно противоречие, което трябва да бъде премахнато. Едноличен търговец, определен като МСП, трябва да се смята за самонает и да се облага по ЗОДФЛ, докато този, който управлява значителни капитали и има наети работници, да се облага по ЗКПО. Защото в противен случай се получава така, че един ЕТ внася авансово вноски, съгласно ЗКПО, а в края на годината се оказва, че е надвнесъл, тъй като авансовите вноски не са съобразени с необлагаемия минимален доход по ЗОДФЛ.

Малкият бизнес на хората със свободни професии също не е обложен по най-правилния начин. На тях им се признават определени проценти допустими разходи. И тук съществува противоречие, тъй като съгласно ЗОДФЛ има облекчения, които пък пак съгласно същия закон са напълно освободени от данък и се считат за необлагаем доход.

Във връзка с някои занаяти се въведе патентен данък, но според нас, той трябва да се плаща еднократно и да намери място в Закона за местните данъци и такси, а занаятите, които са на изчезване да бъдат поставени на облекчен режим.

Прагът за регистриране по ДДС в сравнение със страните от ЕС е висок, а в някои държави дори и няма такъв – Испания, Италия, Швеция.²² В България за някои МСП, високият регистрационен праг е благоприятен, доколкото стопанската им дейност не се влияе от това, че предприятието им на практика е изключено от кръга на данъчно задължените лица. Това са търговците на дребно, лицата, занимаващи се със занаятчийска дейност, лицата, които предоставят услуги с личен труд и др.

За друга част от МСП, липсата на регистрация по ДДС е проблем, който пречи на развитието на техния бизнес. Това са най-вече производствените и новообразуваните предприятия. Производствените предприятия закупуват суровини, материали, оборудване, за които заплащат ДДС, но нямат право на данъчен кредит и право да начислят ДДС. Ако клиенти на предприятието са лица, които не са крайни потребители, а влагат стоката в производството на друга стока и са регистрирани по ДДС, за тях ще е неизгодно да работят с това предприятие. Има и други проблеми, но те могат да се решат чрез разширяване режима на доброволната регистрация. В момента тя е допусната за т. нар. "големи износители", които имат обща стойност на износа над 50000 лв., лица с обща стойност на ДМА в размер на 150 000 лв. и за тези юридически лица, чийто ефективно внесен основен капитал е най-малко равен на левовата равностойност на 1 млн. щатски долара, независимо от облагаемия оборот или общата стойност на износа. Смятаме, че тя може да се допусне и за МСП.

Много съществени подобрения могат да се направят по отношение режима на облагане с ДДС. В общият случай той се изисква при фактурирането. По-правилно е това да става при инкасирането

²⁰ Закон за корпоративното подоходно облагане. ДВ бр. 115/1997 г., посл. изм. ДВ 111/1999 г.

²¹ Закон за облагане доходите на физическите лица. ДВ бр.118/1997 г. посл. изм. ДВ бр. 105/2000

²² Вж. МСП и конкурентоспособност, ЦИР, 2001, Агенция Икономика, 2001, с.108

(получаването) на сумите, поради големият размер на междуприфирмената задължителност на предприятията в страната.

Други подобрения, които могат да се направят в тази насока са следните:

1. Да има и различен размер на корпоративния данък за отделните сфери на дейност – по-нисък за производството и по-висок за търговията и услугите.
2. МСП да формират, но да не внасят данък върху печалбата за три години от своето регистриране.
3. Механизмът за определяне размера на авансовите вноски да отчита спецификата на различните отрасли, например сезонна дейност, строителство и т. н.
4. Да се прецизира облагането с патентен данък на предприятия, упражняващи две или повече професии и то да не се увеличава в зависимост от увеличаване броя на наетите лица с цел да се стимулира откриването на нови работни места.
5. Определянето размера на патентния данък за различните дейности да се основава на икономически анализ за съответната дейност.

ДДС може да бъде намален чрез:

1. Въвеждане на диференцирани ставки на облагане за определени дейности – хранително-вкусова промишленост, селско стопанство, туризъм, здравеопазване и други в съответствие с европейското законодателство;
2. Въвеждане режим на регистрация по избор по ЗДДС независимо от оборота и намаляване периода за възстановяване на ДДС, например до един месец.

Общият извод, който може да се направи за данъчната политика е: Необходима е диференциация на данъчните ставки, чрез която да се постигне по-справедливо данъчно облагане на МСП при максимално отчитане на конкретната им специфика. Паралелно с това би трябвало да се предприемат стъпки за намаляване на данъчната тежест с цел стимулиране на икономическия растеж, а оттам и на мотивацията за заплащане на данъците. Това ще доведе и до повишаване процента на доброволно внасяните дължими данъци и съответно намаляване частта на "сивата икономика".²³

Реформата в социалното осигуряване и въвеждането на здравното осигуряване също създават промени в средата за развитието на МСП.

Осигурителната тежест за работодателите следващите години леко се намалява, но размерът на вноските е достатъчно голям. По принцип тази тежест е неутрална и няма никакви специални преференции за работодателите и работниците от МСП, с едно-единствено изключение – стимулирането на еднолични търговци да разкриват работни места (чл. 63 от Закона за закрила на безработицата и за насърчаване на заетостта - ЗЗБНЗ)²⁴.

²³ Вж. Study on the company taxation in the European Union. Проучване върху фирменото облагане в Европейския Съюз. <http://www.bia-bg.com/unice/docs/11.htm>

²⁴ Закон за закрила на безработицата и за насърчаване на заетостта. ДВ бр. 120/1997 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 25/2001 г.

Приравняването на осигурителните задължения за работодателите и за възложителите ще накара МСП да преосмислят досегашната си политика на сключване на договори за възлагане паралелно с трудовите договори или изцяло подменящи ги.

Новата осигурителна система, макар и да води до намаляване тежестта за работодателя, ще създаде първоначално някои административни проблеми на МСП, особено на микропредприятията. Тези проблеми са свързани с начисляването и превеждането на осигурителните вноски в осигурителните фондове и поемането на част от задълженията по краткосрочното осигуряване, вкл. изплащането на обезщетенията, начисляването на тези вноски върху социалните разходи, върху обезщетенията в случаите на временна нетрудоспособност, бременност, раждане и отглеждане на малко дете и др. МСП и по-специално микропредприятията могат да избегнат тези усложнения, като се снабдят с подходящ софтуер или пък като ползват услугите на осигурителна каса или добър счетоводител.

Би трябвало МСП да се възползват по-широко от данъчните преференции за включване на работниците и служителите си в доброволното пенсионно и здравно осигуряване.

Общият извод е, че новото здравно и осигурително законодателство създава както проблеми, така и някои предимства за МСП. Проблемите имат определено преходен характер и могат лесно да се преодолеят.

3. Преодоляване на проблемите в областта на търговската и митническата политика

Присъединяването към европейските структури предизвиква радикално преструктуриране на икономическата и търговската политика. От самото начало на прехода външнотърговската политика беше очертана в посока към нарастване на стокообмена с европейските страни, засилване на регионалното сътрудничество и създаване на свободни зони за търговия.

Либерализирането на външната търговия като едно от завоеванията на пазарната реформа не стана изведнъж. Неколкократно беше променян външнотърговският режим в посока намаляване на рестрикциите и редуцията на количествените ограничения. Насоки за либерализирането на външната търговия бяха включени и в "Програма 2001".²⁵ Либералният и с постоянен характер външнотърговски режим създава благоприятен климат за функциониране на МСП. Част от тях обаче все още не осъзнават напълно последиците от Европейското споразумение и перспективите на бъдещата интеграция за собствения им бизнес.²⁶ Установяването на контакти с партньори от ЕС не би могло да бъде от особено голяма полза, ако на представителите на малкия и средния бизнес липсва достъпна информация за изискванията на интегрирания европейски пазар. Българските производители и износители не биха могли да се адаптират към тези изисквания без активната намеса от страна на държавата под формата на опростяване на административната и правната среда за развитие на бизнеса, подобряване на финансовата среда и др.

²⁵ Вж. Актуализирана програма "България 2001", март, 2000.

²⁶ Доклад за МСП в България 1996-1999 г., АМСП - ФРП, ЦИР, 2000.

Предимствата на сключените споразумения с ЕС (в сила от 1.02.1995 г.), ЕАСТ (в сила от 1.01.1998 г.), ЦЕФТА (в сила от 1.01.1999 г.), Турция (в сила от 1.01.1999 г.), Македония (в сила от 1.01.2000 г.) е, че се осигурява достъп на пазари извън страната и предоставят нови възможности за разширяване на износа на МСП.

Външната търговия се извършва под знака на понататъшната либерализация., за което спомогна новия Закон за митниците, Правилника за неговото приложение и наредбите, регламентиращи режима на внос и износ на стоки. Тези нормативни актове са изградени според постиженията на правото на ЕО.²⁷

През 2000 г. се въведоха нови митнически тарифи в съответствие с Европейското споразумение. Освен това българското правителство на 20.02.2000 г. взе решение и за освобождаване на 143 позиции от митническата тарифа, обхващащи вноса на конкретни промишлени стоки, с произход от ЕС и ЦЕФТА, които са необходими за инвеститорите. Тези мерки още повече либерализираха търговията.

Сега българските мита възлизат средно на 15,1% върху всички продукти, на 24,4% върху селскостопанските продукти, на 13,5% върху рибните продукти и на 12,6% върху промишлените стоки. За сравнение, митата на ЕС възлизат на 5,3% върху всички продукти, 9,4% върху селскостопанските, 12,4% върху рибните и 4,2% върху промишлените продукти.²⁸

От 1991г. митническите ограничения бяха изменяни неколкократно (1991, 1992, 1993, 1997г.) като се приспособяваха към изискванията за хармонизиране.

Това, което е характерно за България е преминаване към смесен режим - регистрационен и разрешителен. Промени, макар и не толкова значителни по отношение на външнотърговския режим, предстоят, така че външнотърговският режим не е устойчив.

Освен положителните законодателни компоненти постигнати във външнотърговския режим, се изгради институционална структура, с цел осигуряване на по-ефективен износ. Вече функционира Агенция за експортно застраховане, чиято задача е гарантиране на финансовия, бизнес риск който възниква във външнотърговските операции.

Освен това беше създаден Център за стимулиране на износа, който ще играе съществена роля за формиране на оптимална експортно ориентирана политика, която да доведе до растеж на износа, подобряване на диверсификационната му структура и конкурентоспособност на производителите.

Ефектът на либералната външнотърговска политика обаче е все още слабо доловим в икономиката. За недостатъчно развитите икономики, изпитващи потребност от бърз икономически растеж, е характерно провеждането на експортно ориентирана политика въз основа на отваряне на икономиката и насърчаване на конкурентния натиск.

²⁷ Годишен доклад за 2000 г. на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване. с. 82. <http://www.evropa.bg/download/regrep2000bg.zip>

²⁸ Пак там.

Ефектът на либерализацията е разгръщане на конкуренция, но доколко това ще стане и ще спомогне за ценово равновесие на пазара зависи и от икономическия потенциал на страната. Слабият потенциал на икономиката, ниската конкурентност на стоките, слабата еластичност на търсене на международните пазари не позволява либерализацията да има динамичен ефект и да предизвиква съответна икономия от мащаба на производството. Причина е, че България трудно възвръща позициите на загубените пазари, както и завоюването на нови, където изискванията за качество са твърде високи и са трудно преодолими за нашите производители.

Съществен въпрос за ефективността на търговската политика е дозирането на либерализация в периода на преход и реструктуриране на икономиката. Съществува опасност прекалената либерализация да бъде за сметка на местното производство. Затова в етапа, докато се развиве конкурентен вътрешен пазар, който да е в състояние да се противопостави на навлизането на стоки от вън е необходимо да се намери баланс между протекционизъм и либерализация, т.е. да се търси най-доброто съчетание между предимствата на протекционистичната и либералната външнотърговска политика.

Външнотърговският режим има временен характер и може да бъде ефективен по отношение разпределението на ресурсите в икономиката, ако се съчетава с мерки в защита на местните производители. Поради липса на ясно очертани експортни приоритети в икономиката, негъвкавостта на все още съществуващите държавни външнотърговски фирми (някои от които са в изолация) към търсенето на международния пазар са също предпоставка ефектът на либералната външнотърговска политика върху бизнеса да е слаб.

Разработването на цялостна ефективна политика за отваряне на икономиката би спомогнало да се намери оптимума между протекционизъм и либерализацията на външната търговия. В развитието на външнотърговската политика и за постигането на положителен ефект върху балансираността на вътрешното и външното равновесие би трябвало да се обърне внимание на следните основни компоненти:²⁹

- прилагане на селективност по отношение на кредитната, данъчната и митническата защита за различни производства и сектори от икономиката
- постигане на ефективна структурна адаптация на националното стопанство към международния пазар, посредством развиване на производства с конкурентни предимства, оздравяване на експортно ориентирани отрасли, изграждане на нови печеливши, привличане на чужди инвестиции в нови производства и вклиняване в процесите на глобализация на световната икономическа система.
- промяна на външнотърговския режим в посока към по-голяма устойчивост и хармонизирането му с изискванията на ЕС.
- очертаване на ефективна регулиращата функция на държавата във външнотърговската политика.

²⁹ Вж. Програма "България 2001" - две години. Кръгла маса, Бояна, 20 – 21 май 1999 г. Александрова, С., Търговска политика. http://195.34.121.228/ced/BG/public_relations/pr2001/8.

Може да се смята, че пазарът в България е силно либерализиран. Вносните мита и квоти не са сериозна пречка за навлизане на чужди стоки и услуги. Тук стои въпросът за защита на националният пазар от нелоялна конкуренция по линията на контрабандния внос.³⁰

Външнотърговската политика на България създава предпоставки за развитие на конкурентни предприятия в т.ч. МСП.

Това, което липсва на тези предприятия, е достъп до информация за постигнатите договорености във вид, годен за ползване и професионални знания за нейното използване. Необходимо е много по-пълно осигуряване на стопанските субекти с цялостна и изчерпателна информация за тарифните мерки, действащи у нас и прилаганите спрямо българските стоки на външните пазари с цел те да могат да се възползват от възможностите на преференциалната търговия. Правителствените и не правителствените структури (АМСП, АЧИ, Институт по търговия, Център за насърчаване на износа), които обслужват МСП, трябва да обединят усилията си и да създадат интегрирана система за информационното им обслужване.

Липсва и пълен анализ на изпълнението на тарифните квоти за български продукти, продавани в ЕС през последните 7 години. По-малко от половината от тях се изпълняват от 50 до 100%.³¹ Съществуват и някои деформации, породени от други мерки на външнотърговската политика. Повечето нетарифни ограничения като експортни такси и лицензионни процедури бяха премахнати през периода 1997 г. – 2000 г. Все още продължават да действат техническите стандарти и митническите процедури.

Малкият и средният бизнес в България в условията на преход към функционираща пазарна икономика е естествена необходимост и разкриването на някои от основните трудности и ограничения пред него на макро равнище са наложителни. Развитие на този бизнес трябва да бъде приоритетно направление в икономическата политика на държавата. Това е необходимо да стане не по принцип, а чрез конкретни механизми и институции и осигуряване на благоприятна бизнес среда. В бъдеще малкият и средният бизнес и МСП като негова организационна форма ще играят все по-важна роля в икономиката на България.

³⁰ Вж. Минчев, В. Контрабандни са 20 процента от търговията ни с ЕС. – Икономика, 2000, бр. 3-4, с. 14-15., Илиев, П. 86% от цигарите се внасят контрабандно, Стандарт, 06.12.2000, с.13.

³¹ Вж. по-подробно Вж. МСП и конкурентоспособност, ЦИР, 2001, Агенция Икономика, 2001, с.85.

ИКОНОМЕТРИЧНА ОЦЕНКА НА ЕЛАСТИЧНОСТТА НА ВЪНШНАТА ТЪРГОВИЯ ЧРЕЗ БИСПЕКТРАЛЕН АНАЛИЗ

Изследвана е еластичността на външната търговия спрямо валутния курс на Чешката република, Словашката република, Унгария, Полша, Словения и България за периода 1992 – 2000г. Като метод за оценка на зависимостта между износа, вноса и валутния курс е използван спектралния анализ, в частност биспектралния анализ.

За целта е направен преглед и обобщение на иконометричните изследвания на еластичността на външната търговия през последните десетилетия, анализ на възможностите на биспектъра за изразяване на еластичността, решения на информационни проблеми, свързани с конкретното емпирично изследване.

Установено е специфично проявление на еластичността на външната търговия на страните от Централна и Източна Европа. Първо, наличие на ефект на дохода в проявлението на зависимостта, т.е. ниска еластичност на износа и висока еластичност на вноса. Второ, закъснението в проявлението на еластичността, в зависимост от вида на транзакцията и страната, варира от 2 до 8 месеца

1. Въведение

През последното десетилетие редица страни от Централна и Източна Европа осъществяват интегриране на националните си стопанства към големи икономически съюзи като Световната търговска организация, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Европейския съюз и др. Успешната икономическа интеграция на тези страни, които са в състояние на преход, е обусловена в значителна степен от чувствителността на техните стопанства към търсенето и предлагането на износ и внос. Чрез нея косвено се изразява конкурентоспособността на местното производство на вътрешния и външния пазар, способността на икономиката да се адаптира и саморегулира при отпадане на тарифни и нетарифни ограничения от различен характер и т.н.

Пряк израз на чувствителността на стопанствата към търсенето и предлагането на износ и внос е еластичността на външната търговия спрямо промени във валутния курс. Измерването и опознаването ѝ е сложна задача, която в редица случаи има нееднозначни решения. Към проблемите, свързани с изследването на еластичността, се отнасят избор на подходящ модел на зависимостта, информационно осигуряване и надеждност на статистическите данни, интерпретация на резултатите и др. Ключов проблем, от чието решаване до голяма степен зависи успеха на изследването на

¹ Веселин Хаджиев е гл. ас. д-р в Икономически университет – Варна, катедра “Статистика”, e-mail: vese16@top.bg.

еластичността е изборът и адаптацията на иконометричен метод за оценка на зависимостта.

Съвременната иконометрична теория предлага все повече подходи за моделиране и оценка на корелационни зависимости. Чрез всеки от тях се обхващат в различна степен и от различни страни проявлението на частичните връзки. Според нас опознаването на проявлението на еластичността зависи в голяма степен от възможностите на иконометричния метод да обхване и измери едновременно повече страни на зависимостта. Една неизползвана напълно възможност за изследване еластичността на външната търговия е оценката чрез спектралния анализ и в частност – биспектралния анализ. Чрез този метод се създават реални възможности в явен вид да се оценят освен посоката и интензивността на зависимостта, от една страна, и нейното закъснение, от друга.

Тази студия е продължение и развитие на идеите, залегнали в публикуваната по-рано монография *Еластичност на външната търговия*.² Като източници на статистическа информация са използвани официалните публикации на Международния валутен фонд и Българска народна банка. Оценките и тестването на моделите са извършени чрез иконометричните софтуерни продукти *Statistica 5.1* (<http://www.statsoft.com>) и *EViews 3.1* (<http://www.eviews.com>).

2. Иконометрични изследвания на еластичността: подходи и резултати

Интересът към изследването на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс възниква през 30-те години. Това намира израз в студиите на А. Marshall³, в които теоретично се обосновава зависимостта чрез относителните цени на стоките и тяхното изменение в резултат на промяната на валутния курс. Главно опростяващо предположение е, че еластичността на предлагане на износ и на внос клони към безкрайност. По този начин вниманието се съсредоточава само върху еластичността на търсене на износ и на внос.

Редица автори развиват по-нататък вижданията за същността на еластичността на износа и вноса относно валутния курс. R. Stern⁴ разглежда проявлението на тази еластичност при влошени условия на търговията. G. Gandolfo⁵ разглежда механизма на зависимостта в условията на по-малка от безкрайност еластичност на предлагане на износ и на внос. Като значими теоретични публикации могат да се посочат още тези на J. Robinson⁶, F. Machlup⁷, G. Orcutt⁸, D. Salvatore⁹ и др.

² Хаджиев, В. Еластичност на външната търговия. Варна: Славена, 2001.

³ Marshall, A. Credit and Commerce. London: Macmillan, 1923; Marshall, A. Principles of Economics. 9th ed. Vol. I: Text, London: Macmillan, 1961.

⁴ Stern, R. The Balance of Payments. Chicago: Aldine, 1973.

⁵ Gandolfo, G. International Economics. New York: Springer-Verlag, 1987, vol. 2.

⁶ Robinson, J. The Foreign Exchanges: Essays in the Theory of Employment. – Oxford: Basil Blackwell, 1937.

⁷ Machlup, F. The Theory of Foreign Exchanges // *Economica*, 1939, vol. 6, pp. 375 – 397.

⁸ Orcutt, G. Measurement of Price Elasticities in International Trade // *Review of Economics and Statistics*, May 1950, pp. 42 – 68.

⁹ Salvatore, D. Theory and Problems of Statistics and Econometrics. N.Y.: McGraw-Hill, 1982.

Иконометричните изследвания на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс започват да се провеждат след Втората световна война. Най-представителни публикации за този период са студиите на Т. Chang¹⁰ и G. Orcutt¹¹. Chang оценява еластичността на търсене на внос на 21 страни за периода 1924 – 1938г. По-късно той оценява и еластичността на търсене на износа за 22 страни и същия период. Общото заключение от неговите изследвания е, че външната търговия е еластична на промени във валутния курс и че резултатите се съгласуват със стабилността на валутните пазари. Orcutt посочва, че използваните в миналото регресионни техники подценяват истинските зависимости. Той смята, че основна причина за тези оценъчни ефекти се дължи на т. нар. *идентификационен* проблем.

Значителна стъпка в развитието на оценъчните техники за измерване еластичността на износа и вноса е студията на Junz и Rhomberg.¹² Те развиват изследванията в посока краткосрочна и дългосрочна еластичност. Стига се до схващането за *j*-ефект в проявлението на еластичността. Тук могат да се споменат и студиите на Houthakker, Magee¹³ и E. Spitaeller¹⁴, които се опитват да преодолеят проблемите, повдигнати от Orcutt относно идентификацията.

През последните години научният интерес към еластичността на износа и вноса спрямо валутния курс отново се възобнови. Това е свързано както с глобализацията, така и с новите тенденции в развитието на иконометрията и възможностите за по-прецизни иконометрични оценки. Тук могат да се споменат публикации на S. Bandyapadhyay¹⁵, Caporale и Chui¹⁶, B. Dattoo¹⁷, P. Gernant¹⁸, P. Krugman¹⁹, R. Lipsey²⁰, J. Marquez²¹ и др.

Caporale и Chui например изследват еластичността на външната търговия в рамките на коинтеграцията и по-специално чрез модела на авторегресионни разпределени лагове²². Тяхното проучване потвърждава т.

¹⁰ Chang, T. International Comparasion of Demand for Imports. Review of Economic Studies, 1945 – 1946; Chang, T. A Statistical Note on World Demand for Export // Review of Economics & Statistics, Feb 1948.

¹¹ Цит. изт.

¹² Junz, H. and R. Rhomberg. Price Competitiveness in Export Trade Among Industrial Countries // American Economic Review. May 1973, pp. 24 – 56.

¹³ Houthakker, H. and S. Magee. Income and Price Elasticities in World Trade // Review of Economics and Statistics Vol. 51, 1969, pp. 111 – 136.

¹⁴ Spitaeller, E. Short-Run Effects of Exchange Rate Changes on the Terms of Trade and Trade Balance // IMF Staff Papers, 1980.

¹⁵ Bandyapadhyay, S. Demand elasticities, asymmetry and strategic trade policy // Journal of International Economics, Feb 97, Vol. 42 Issue 1 - 2, pp. 167 – 178.

¹⁶ Caporale, G. and M. Chui. Estimating Income and Price Elasticities of Trade in a Cointegration Framework // Review of International Economics, May 99, Vol. 7 Issue 2, pp. 254 – 265.

¹⁷ Dattoo, B. Measuring price elasticity // Marketing Research, Spring 94, Vol. 6 Issue 2, pp. 30 – 35.

¹⁸ Gernant, P. Income elasticities and trade effects: An alternative // Atlantic Economic Journal, Jun 92, Vol. 20 Issue 2, p. 102.

¹⁹ Krugman, P. Differences in Income Elasticities and Trends in Real Exchange Rates // European Economic Review, Vol. 33, 1989, pp. 1031 – 1085.

²⁰ Lipsey, R. U.S. foreign trade and the balance of payments, 1800 - 1913 // NBER Reporter, Spring 94, p. 54.

²¹ Marquez, J. Long-Period Trade Elasticities for Canada, Japan, and the United States // Review of International Economics, Feb 99, Vol. 07 Issue 1, pp. 102 – 117.

²² Autoregressive distributed lags, често наричани ARDL модели.

нар. правило на 45-те градуса.²³ Обобщени резултати от тяхното изследване са представени в табл. 1.

Таблица 1

Еластичност на търсенето на износ и търсенето на внос спрямо валутния курс по страни за периода 1960 - 1992 година

Страни	Износ		Внос	
	Коефициент	Лаг	Коефициент	Лаг
Австралия	0.76	1	0.51	0
Белгия	0.03	3	0.30	3
Канада	0.15	3	1.05	1
Дания	0.54	1	0.50	3
Финландия	1.41	1	0.17	2
Франция	0.04	1	0.18	0
Германия	0.10	1	0.64	1
Гърция	1.35	1	1.16	1
Исландия	0.72	1	0.40	0
Ирландия	6.12	1	0.45	1
Индия	2.53	1	1.01	1
Италия	0.47	1	0.74	1
Япония	0.19	3	0.55	1
Холандия	2.42	1	0.26	0
Нова Зеландия	3.08	3	0.39	1
Испания	1.22	4	0.80	1
Норвегия	0.69	1	1.11	1
Швеция	0.62	1	0.28	0
Великобритания	0.29	0	0.63	1
САЩ	1.36	1	0.23	1
Венецуела	0.63	0	0.12	1

Източник: Caporale, G. and M. Chui. Estimating Income and Price Elasticities of Trade in a Cointegration Framework // Review of International Economics, May 99, Vol. 7 Issue 2, pp. 254 - 265

J. Marquez провежда изследване еластичността на вноса чрез специфични логлинейни модели. За целта той използва данни за Канада, Япония и САЩ за периода 1890 – 1992г. Обобщени резултати са представени в табл. 2.

Таблица 2

Еластичност на вноса на Канада, Япония и САЩ за периода 1890-1992 година

Страни	Коефициенти на еластичност относно дохода		Коефициенти на еластичност относно цените	
	За периода 1890-1992	За периода 1952-1992	За периода 1890-1992	За периода 1952-1992
Канада	1.30	1.58	-0.09	-0.72
Япония	0.71	1.09	-1.75	-0.66
САЩ	-63.42	3.25	-40.49	-0.54

Източник: Marquez, J. Long-Period Trade Elasticities for Canada, Japan, and the United States // Review of International Economics, Feb 99, Vol. 07 Issue 1, pp. 102 - 117

От направения преглед на емпиричните изследвания се установи, че по правило се използват различни иконометрични техники. Тук се включват

²³ 45-degree rule.

подходи в широк диапазон, като се започне от класически линеен регресионен анализ и се стигне до ARDL моделирането. Частично, като спомагателен метод, е използван и спектралният анализ от McPheters и Stronge²⁴, Haynes и Stone²⁵, J. Marquez²⁶ и др. Обща черта на използваните техники е, че закъснението в проявлението на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс се изследва косвено или в неявен вид. Не се установи използване възможностите на спектралния анализ и в частност на биспектралния за пряка оценка на зависимостта и нейното закъснение между износа, вноса и валутния курс.

3. Биспектралния анализ в рамките на векторен процес: същност и параметри

Изследването на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс се основава на два самостоятелни модела. Първият описва въздействието на валутния курс върху износа, а вторият – върху вноса. Ако се разгледат двойките от динамични статистически редове, износ и валутен курс, от една страна, и внос и валутен курс, от друга, като емпирична реализация на два самостоятелни векторни процеса, то за оценяване еластичността на външната търговия може да се използва т. нар. биспектрален анализ. Чрез него се създават възможности свойството еластичност на външната търговия да бъде изследвано едновременно по два параметъра – интензивност на зависимостта и закъснение.

Теоретично спектралният анализ и в частност биспектралният е развит от Т. Anderson²⁷, Р. Bloomfield²⁸, W. Fuller²⁹ и др. Специфично развитие на спектралния анализ прави R. Engle³⁰, който създава т. нар. *Band Spectrum Estimator*. Обобщение на спектралния анализ в рамките на универсален векторен процес е развито от J. Hamilton.³¹ По-нататък са представени основните постановки на този подход.

Нека y_t е вектор, зададен чрез матрица с размерност $(n \times 1)$, със средна $E(y_t) = \mu$ и автоковариационна матрица

$$(1) E[(y_t - \mu)(y_{t-k} - \mu)'] = \Gamma_k.$$

Ако е известно, че μ и Γ_k са независими относно времето, се смята че векторът е стационарен относно ковариацията. В такъв случай ако $\{\Gamma_k\}_{k=-\infty}^{\infty}$ е абсолютно сумируема и z е комплексна величина, то автоковариационната генерираща функция на y_t може да се представи по следния начин:

²⁴ McPheters, L. and W. Stronge. Impact of the Terms of Trade on the U.S. Trade Balance: A Cross-Spectral Analysis // Review of Economics & Statistics, Aug 1979, Vol. 61, pp. 451 – 455.

²⁵ Haynes, S. and J. Stone. Secular and Cyclical Responses of U.S. Trade to Income: An Evaluation of Traditional Models // Review of Economics & Statistics, Feb 1983, Vol. 65, pp. 87 – 95.

²⁶ Marquez, J. Bilateral Trade Elasticities // Review of Economics & Statistics. Feb 90, Vol. 72, Issue 1, pp. 70 – 77.

²⁷ Anderson, T. The Statistical Analysis of Time Series. New York: Wiley, 1971.

²⁸ Bloomfield, P. Fourier Analysis of Time Series: An Introduction. New York: Wiley, 1976.

²⁹ Fuller, W. Introduction to Statistical Time Series. New York: Wiley, 1976.

³⁰ Engle, R. Band Spectrum Regression // International Economic Review, Feb 1974, Vol. 15, pp. 1-11.

³¹ Hamilton, J.D. Time Series Analysis. Princeton: Princeton University Press, 1994.

$$(2) G_y(z) = \sum_{k=-\infty}^{\infty} \Gamma_k z^k.$$

Ако двете страни на (2) се разделят на 2π и се изрази $z=e^{-i\omega}$, където ω е реална величина и $i = \sqrt{-1}$, се получава т. нар. мултиспектър на вектора y_t :

$$(3) s_y(\omega) = (2\pi)^{-1} G_y(e^{-i\omega}) = (2\pi)^{-1} \sum_{k=-\infty}^{\infty} \Gamma_k e^{-i\omega k}.$$

Да разгледаме случая, когато $n=2$, т.е. векторът y_t съдържа 2 променливи:

$$y_t = \begin{bmatrix} X_t \\ Y_t \end{bmatrix}.$$

Тогава автоковариационната матрица се изразява по следния начин

$$(4) \Gamma_k = E \begin{bmatrix} (X_t - \mu_X)(X_{t-k} - \mu_X) & (X_t - \mu_X)(Y_{t-k} - \mu_Y) \\ (Y_t - \mu_Y)(X_{t-k} - \mu_X) & (Y_t - \mu_Y)(Y_{t-k} - \mu_Y) \end{bmatrix} \equiv \begin{bmatrix} \gamma_{XX}^{(k)} & \gamma_{XY}^{(k)} \\ \gamma_{YX}^{(k)} & \gamma_{YY}^{(k)} \end{bmatrix}.$$

Като се вземе под внимание, че $\Gamma_k = \Gamma_{-k}$ тогава

$$(5) \gamma_{XX}^{(k)} = \gamma_{XX}^{(-k)},$$

$$(6) \gamma_{YY}^{(k)} = \gamma_{YY}^{(-k)},$$

$$(7) \gamma_{XY}^{(k)} = \gamma_{YX}^{(-k)}.$$

При $n=2$ мултиспектърът (3), наричан още *биспектър*, се изразява по следния начин

$$(8) s_y(\omega) = \frac{1}{2\pi} \begin{bmatrix} \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{XX}^{(k)} e^{-i\omega k} & \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{XY}^{(k)} e^{-i\omega k} \\ \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YX}^{(k)} e^{-i\omega k} & \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YY}^{(k)} e^{-i\omega k} \end{bmatrix}.$$

Като се вземе под внимание теоремата на Моавър, че $e^{-i\omega k} = \cos(\omega k) - i \sin(\omega k)$, (8) може да се запише по следния начин

$$(9) s_y(\omega) = \frac{1}{2\pi} \begin{bmatrix} \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{XX}^{(k)} \{\cos(\omega k) - i \sin(\omega k)\} & \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{XY}^{(k)} \{\cos(\omega k) - i \sin(\omega k)\} \\ \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YX}^{(k)} \{\cos(\omega k) - i \sin(\omega k)\} & \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YY}^{(k)} \{\cos(\omega k) - i \sin(\omega k)\} \end{bmatrix}$$

Чрез (5), (6), заедно със свойствата на тригонометричните функции $\sin(-\omega k) = -\sin(\omega k)$ и $\sin(0) = 0$ имагинерната част в главния диагонален се елиминира. Тогава биспектърът се изразява по следния начин

$$(10) s_y(\omega) = \frac{1}{2\pi} \begin{bmatrix} \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{XX}^{(k)} \cos(\omega k) & \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{XY}^{(k)} \{\cos(\omega k) - i \sin(\omega k)\} \\ \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YX}^{(k)} \{\cos(\omega k) - i \sin(\omega k)\} & \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YY}^{(k)} \cos(\omega k) \end{bmatrix}$$

В повечето случаи, когато $\gamma_{XY}^{(k)} \neq \gamma_{YX}^{(-k)}$, елементите на обратния диагонален обикновено са комплексни числа.

Елементите по главния диагонален на (10) представят автоспектъра на X_t , респ. на Y_t . Елементите по обратния диагонален представят кроспектъра на Y_t . Долният ляв елемент на матрицата от (10) е известен в литературата като кроспектър на Y спрямо X .

$$(11) s_{YX}(\omega) = (2\pi)^{-1} \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YX}^{(k)} \{\cos(\omega k) - i \sin(\omega k)\}.$$

Кроспектърът на Y спрямо X може да бъде разделен на реална и имагинерна част по следния начин

$$(12) s_{YX}(\omega) = c_{YX}(\omega) + i q_{YX}(\omega).$$

Реалната част на кроспектъра е известен като коспектър между X и Y .

$$(13) c_{YX}(\omega) = (2\pi)^{-1} \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YX}^{(k)} \cos(\omega k).$$

Като се вземе под внимание (7) и това, че $\cos(-\omega k) = \cos(\omega k)$ може да се напише

$$(14) c_{YX}(\omega) = c_{XY}(\omega).$$

Имагинерната част на кроспектъра се нарича квадратичен спектър между X и Y и се представя по следния начин:

$$(15) q_{YX}(\omega) = -(2\pi)^{-1} \sum_{k=-\infty}^{\infty} \gamma_{YX}^{(k)} \sin(\omega k).$$

Като се вземе под внимание (7) и това, че $\sin(-\omega k) = -\sin(\omega k)$ то

$$(16) q_{YX}(\omega) = -q_{XY}(\omega).$$

Коспектърът между X и Y на честота ω може да се интерпретира като дял от ковариацията между X и Y , предизвикана от цикли с честота ω . По-обобщена мярка за дела на разглежданата ковариация на честота ω е кросамплитудата

$$(17) a_{YX}(\omega) = \sqrt{[c_{YX}(\omega)]^2 + [q_{YX}(\omega)]^2}.$$

Друга много съществена характеристика на биспектъра е кохерентният спектър, който се представя по следния начин

$$(18) h_{YX}(\omega) = \frac{[c_{YX}(\omega)]^2 + [q_{YX}(\omega)]^2}{s_{YY}(\omega)s_{XX}(\omega)}.$$

Той може да се разглежда като коефициент на определение между X и Y на честота ω . В някои публикации теснотата на зависимостта между X и Y

на честота ω се представя и като квадратен корен от $h_{YX}(\omega)$. В този случай характеристиката има смисъла на корелационен коефициент.

Кроспектърът може да се представи и чрез полярната координатна форма. В този случай

$$(19) s_{YX}(\omega) = c_{YX}(\omega) + i.q_{YX}(\omega) = R(\omega) \cdot \exp[i.\theta(\omega)],$$

където

$$(20) R(\omega) = \{ [c_{YX}(\omega)]^2 + [q_{YX}(\omega)]^2 \}^{1/2}$$

и $\theta(\omega)$ удовлетворява условието

$$(21) \frac{\sin[\theta(\omega)]}{\cos[\theta(\omega)]} = \frac{q_{YX}(\omega)}{c_{YX}(\omega)}.$$

Функцията $R(\omega)$ се нарича още *gain* и има характер на регресионен коефициент. Чрез нея количествено се измерва зависимостта между X и Y на честота ω . В някои случаи характеристиката *gain* се дефинира като отношението $R(\omega)/s_{XX}(\omega)$. Величината $\theta(\omega)$ се определя като фазов спектър и се измерва в радиани. Чрез него се измерва посоката на въздействие между X и Y на честота ω . Когато фазовият спектър приема отрицателни стойности се смята, че X детерминира вариацията на Y на честота ω . Когато той приема положителни стойности се смята, че Y детерминира вариацията на X на честота ω .

Може да се обобщи, че биспектърът на стационарния относно ковариацията двумерен вектор y_t се характеризира чрез коспектъра, квадратичния спектър, кросамплитудата, кохерентния спектър, *gain* и фазовия спектър. Всеки от параметрите на биспектъра по определен начин обяснява зависимостта между X и Y, респ. еластичността на външната търговия спрямо валутния курс на честота ω . Всички процедури по осигуряване условията и определяне параметрите на биспектъра се наричат обобщено биспектрален анализ.

4. Статистически данни: източници и предварителна подготовка

Като източници на статистически данни за външната търговия и валутния курс за периода януари 1992 – декември 2000 година са използвани публикациите на Международния валутен фонд – *International Financial Statistics: Mountly*³²; за България през същия период са използвани месечните публикации на Българска народна банка – *Информационен бюлетин*.³³ Изграждането на статистическите редове за Чешката република, Унгария, Полша, Словашката република и Словения е извършено въз основа на последните публикувани за даден месец статистически данни. Статистическите редове за външната търговия на България са изградени въз основа на обявените окончателни данни.

За осигуряване на необходимите условия за съпоставимост на динамичните статистически редове първичните данни са подложени на допълнителна обработка. Към нея могат да се отнесат процедурите по

³² International Financial Statistics: Mountly. Washington: IMF, 1995 - 2001, vol. 48 – 54.

³³ Информационен бюлетин. София: БНБ, 1994 - 2001.

уеднаквяване изразяването на валутния курс, стойностното изразяване на външната търговия, сезонното аджустиране и пр.

Така първичните статистически данни за средномесечния номинален валутен курс са представени в пряко изражение спрямо щатския долар. За Чешката република, Словашката република, Словения и България първичните статистически данни за индексите на реалния валутен курс са представени в пряко изражение по отношение на вътрешните цени и цените в САЩ. За Унгария и Полша тези данни за индексите на ефективния реален валутен курс са представени в непряко изражение по отношение валутната кошница на Международния валутен фонд. За уеднаквяване на интерпретацията на коефициентите на еластичност на шестте страни индексите на ефективния реален валутен курс се трансформират в индекси на ефективния реален валутен курс в пряко изражение. Първичните статистически данни за индексите на реалния валутен курс и ефективния реален валутен курс са представени като базисни показатели. За първата част на периода индексите са представени по отношение на равнищата от 1990г., а за втората – от 1995г. За осигуряване на съпоставимост на статистическите наблюдения редовете за ефективния реален валутен курс се преизчисляват като базисни показатели по отношение на равнищата от 1995г.

Освен това първичните месечни статистически данни за износа и вноса на Чешката република, Унгария, Полша и Словашката република са представени в местна валута. Преизчисляването на износа и вноса в долари се извършва чрез средномесечния номинален валутен курс. Не се вземат под внимание използваните различни оценки на външната търговия – f.o.b. и c.i.f. Смята се, че те оказват влияние върху μ , но не и върху Γ_K .

Липсващите наблюдения (missing observations) се възстановяват чрез общовъзприетите при иконометрични изследвания правила. Статистическите редове се обработват за екстремни равнища (outliers). Освен това за отстраняване влиянието на сезонния фактор, респ. на сезонните цикли, статистическите редове за износа и вноса се коригират чрез адитивния вариант на метода X-11. Обработените в съответствие с изложената методология и подготвени за иконометричен анализ статистически данни са публикувани на адрес: <http://free.top.bg/vesel6/data.htm>.

5. Оценка на еластичността чрез биспектрален анализ

За оценка на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс се въвеждат следните два вектора:

$$(22) y_t^a = \begin{bmatrix} X_t^{\cdot} \\ Y_t^{\cdot} \end{bmatrix}$$

и

$$(23) y_t^b = \begin{bmatrix} X_t^{\cdot} \\ Y_t^{\cdot\cdot} \end{bmatrix},$$

където

$X_t^{\cdot}$ - валутен курс, $Y_t^{\cdot}$ - износ и $Y_t^{\cdot\cdot}$ - внос.

Валутният курс се представя чрез следните динамични статистически редове: *средномесечни равнища на номиналния валутен курс относно щатския долар, базисни индекси на реалния валутен курс или на ефективния реален валутен курс*. Износът се представя чрез динамичния статистически ред, *сезонно коригиран месечен обем на износа в млн. долари*, а вносът – чрез динамичния статистически ред *сезонно коригиран месечен обем на вноса в млн. долари*. Следователно на изследване чрез биспектралния анализ се подлагат по два варианта от въведените вектори (22) и (23).

Характеристиките на биспектралния анализ бяха изведени по-горе при условие, че векторът е стационарен относно ковариацията, т.е. първият и вторият момент ($E[y_t]$ и $E[y_t y_{t-j}']$) на y_t са независими относно времето. За проверка наличието на това условие всички динамични статистически редове се тестват за нестационарност чрез разширения тест на Dickey-Fuller.³⁴ Установи се, че редовете са нестационарни от първи порядък. При подбора на филтри за достигане на необходимите свойства на входящите редове трябва да се имат предвид следните допълнителни условия:

1. Да се осигурят възможности за интерпретация на регресионните коефициенти (*gain* характеристики) като коефициенти на еластичност;
2. Да се осигури съпоставимост със статистическите данни за реалния валутен курс и ефективния реален валутен курс, които се представят само като индекси.

Филтърът, чрез който могат да се постигнат едновременно стационарност и съпоставимост е *верижни индекси*. За целта редовете от сезонно коригирани месечни данни за износа и вноса се трансформират във верижни индекси. Базисните индекси на реалния валутен курс и ефективния реален валутен курс се преизчисляват във верижни индекси на реалния валутен курс и ефективния реален валутен курс.

Новополучените редове отново се тестват за нестационарност чрез разширения тест на Dickey-Fuller. Установи се, че те без изключение са стационарни. Следователно осигурени са необходимите минимални условия за коректно използване на биспектралния анализ при оценката на еластичността.

Оценките на параметрите на биспектралния анализ за четирите вектора за всяка от шестте страни се извършват чрез иконометричния софтуерен продукт *Statistica 5.1*. при условия, че μ е елиминирана, X_t се

приема за фактор, Y_t и Y_t'' се приемат за резултат, $\omega = 0, 0.5$ и $k = 0, \frac{T}{2}$,

където T е брой наблюдения. За изглаждане на характеристиките се използва корелационния прозорец на Парзен с ширина $L = 5$.

Като резултат за всеки вектор се получават по 55 оценки за коспектъра, квадратичния спектър, кросамплитудата, кохерентния спектър, *gain* и фазовия спектър. Всяка една от оценките характеризира зависимостта между

³⁴ Mills, T. The Econometric Modeling of Financial Time Series. Second Edition. Cambridge University Press, 1999.

износа, вноса и валутния курс на честота ω . Тъй като практическият интерес е насочен към краткосрочното лаговото проявление на зависимостта до 12 месеца, то от по-нататъшно интерпретиране отпадат всички точки на сечение, за които $\omega > 0.0833$ ³⁵. Също така, като се има предвид интересът към въздействието на валутния курс върху износа и вноса, а не обратното, от по-нататъшна интерпретация отпадат и точките на сечение за които фазовият спектър приема положителни стойности.

От практическа гледна точка внимание заслужават онези останали сечения, за които проявлението на зависимостта е най-силно, т. е. трябва да се търсят тези честоти ω , за които е налице най-тясна корелационна зависимост, измерена чрез кохерентния спектър. Като се вземат под внимание някои специфични ефекти при използването на биспектралния анализ при подбора на точки на сечения трябва да се използват и стойностите на кросамплитудата.³⁶ Следователно на интерпретация за проявлението на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс се подлагат онези точки на сечение, които имат едновременно най-високи стойности на кохерентния спектър и кросамплитудата.

В табл. 3 са представени подобрите по изложените по-горе критерии точки на сечение за еластичността на износа спрямо номиналния валутен курс за Чешката република, Унгария, Полша, Словашката република, Словения и България.

От анализа на табл. 3 се установи, че за всяка страна са налице 2-3 честоти, на които кросамплитудата и кохерентния спектър имат едновременно най-високи стойности. Именно на тези честоти са най-чувствителните реакции на износа на промяната в номиналния валутен курс. Така за Чешката република се установиха най-високи стойности на кросамплитудата и кохерентния спектър при честоти 0.176 и 0.250 цикъла за 1 месец. Съответно еластичността на износа спрямо номиналния валутен курс е 2.14% и 2.88%. При равни други условия зависимостта е по-силна за онези честоти, за които фазовият спектър е по-малък по абсолютна стойност³⁷. Следователно най-силна реакция на променения валутен курс се констатира на честота 0.250 цикъла за един месец, за която фазовият спектър приема стойност от -0.557. Изключение от тези констатации прави само Полша, за която не бяха установени съвпадения на максимални стойности на кросамплитудата и кохерентния спектър. Обяснение за този резултат са много ниските автоспектрални плътности на износа и номиналния валутен курс, които създават условия за лъжливо констатиране на висок кохерентен спектър.

В табл. 4 са представени подобрите по максимални кросамплитуда и кохерентен спектър точки на сечение за еластичността на вноса спрямо номиналния валутен курс за Чешката република, Унгария, Полша, Словашката република, Словения и България. Констатира се, че биспектралните оценки на зависимостта между вноса и номиналния валутен курс са много по-разнообразни отколкото тези на износа и номиналния

³⁵ Лагът в проявлението на еластичността в месеци се изчислява като реципрочна стойност на честотата ω . Следователно $12 \approx 1/0.0833$.

³⁶ Statistica. Vol. III: Statistics II. Tulsa: StatSoft, 1995.

³⁷ Димитров, Ал. Въведение в иконометрията. Велико Търново: Абагар, 1995.

валутен курс. Така за Полша и Унгария се получават 10-12 точки на сечение с максимални стойности на кросамплитудата и кохерентния спектър поотделно и 3-4 едновременно. В специализираната литература това се обяснява чрез т. нар. *ефект на дохода*.³⁸ Същността на ефекта се изразява в по-ниската еластичност на износа и по-високата и разнообразна еластичност на вноса за относително малки и по-слабо икономически развити стопанства. Отново с помощта на най-ниските по абсолютна стойност оценки на фазовия спектър се избират най-силните реакции на вноса спрямо валутния курс.

Таблица 3

Оценки на биспектъра на еластичността на износа спрямо номиналния валутен курс

Точка на сечение k	Честота ω	Период в месеци $1/\omega$	Крос-амплитуда a_{yx}	Кохерентен спектър h_{yx}	Gain X/Y	Фазов спектър
Чешка република						
12	0.111	9.000	0.0009	0.776	1.990	-2.440
19	0.176	5.684	0.0026	0.782	2.136	-2.650
20	0.185	5.400	0.0024	0.573	1.398	-2.043
27	0.250	4.000	0.0022	0.720	2.878	-0.557
49	0.454	2.204	0.0014	0.708	3.005	-2.311
Унгария						
14	0.130	7.714	0.0015	0.858	4.800	-2.958
41	0.380	2.634	0.0037	0.412	6.454	-1.695
42	0.389	2.571	0.0040	0.768	5.794	-1.744
51	0.472	2.118	0.0021	0.734	8.426	-2.400
52	0.481	2.077	0.0034	0.527	5.516	-1.889
Полша						
21	0.194	5.143	0.0012	0.674	1.190	-1.696
22	0.204	4.909	0.0023	0.695	1.521	-2.694
28	0.259	3.857	0.0018	0.739	3.669	-2.724
34	0.315	3.176	0.0071	0.607	2.440	-1.581
35	0.324	3.086	0.0046	0.443	1.331	-0.993
37	0.343	2.919	0.0039	0.297	1.392	-0.778
Словашка република						
20	0.185	5.400	0.0033	0.698	2.320	-0.810
26	0.241	4.154	0.0013	0.697	3.290	-0.282
40	0.370	2.700	0.0018	0.733	1.742	-1.940
48	0.444	2.250	0.0029	0.664	10.251	-1.707
49	0.454	2.204	0.0017	0.747	8.586	-2.015
50	0.463	2.160	0.0023	0.753	9.448	-2.493
Словения						
35	0.324	3.086	0.0078	0.569	1.764	-0.568
36	0.333	3.000	0.0086	0.818	1.382	-0.664
37	0.343	2.919	0.0069	0.649	2.269	-0.600
43	0.398	2.512	0.0037	0.715	3.552	-3.068
45	0.417	2.400	0.0032	0.798	4.720	-2.802
България						
14	0.130	7.714	0.0083	0.744	0.186	-1.139
16	0.148	6.750	0.0289	0.495	0.360	-3.139
36	0.333	3.000	0.0057	0.846	1.192	-2.302
38	0.352	2.842	0.0193	0.638	2.338	-0.732
41	0.380	2.634	0.0050	0.853	0.797	-0.839
50	0.463	2.160	0.0284	0.747	1.289	-2.509
51	0.472	2.118	0.0132	0.697	1.488	-1.912

Забележка: За колони кросамплитуда a_{yx} и кохерентен спектър h_{yx} са застриховани най-високите стойности. За колона Gain X/Y са застриховани онези регресионни коефициенти за които има съпадение на застриховането по предходните две колони. В последната колона са застриховани онези стойности на фазовия спектър за които има съпадение на застриховането по предходните три колони и които са най-малки по абсолютна стойност.

³⁸ Mills T. and E. Pentecost. The Real Exchange Rate and the Output Response in Four EU Accession Countries. In Business Cycle Volatility and Economic Growth, Research Paper No. 00-4, August 2000, Department of Economics, Loughborough University.

Таблица 4

Оценки на биспектъра на еластичността на вноса спрямо номиналния валутен курс

Точка на сечение k	Честота ω	Период в месеци $1/\omega$	Крос-амплитуда a_{yx}	Кохерентен спектър h_{yx}	Gain X/Y	Фазов спектър
Чешка република						
19	0.176	5.684	0.0025	0.819	2.069	-2.917
40	0.370	2.700	0.0029	0.764	5.501	-0.369
45	0.417	2.400	0.0012	0.944	2.819	-2.962
49	0.454	2.204	0.0027	0.788	5.501	-2.004
Унгария						
15	0.139	7.200	0.0028	0.921	7.936	-2.475
16	0.148	6.750	0.0045	0.569	4.684	-2.459
20	0.185	5.400	0.0032	0.745	3.719	-1.842
33	0.306	3.273	0.0012	0.745	4.613	-2.622
36	0.333	3.000	0.0044	0.664	1.598	-1.055
46	0.426	2.348	0.0008	0.727	5.221	-0.480
47	0.435	2.298	0.0016	0.885	6.049	-0.629
51	0.472	2.118	0.0036	0.742	14.399	-2.470
52	0.481	2.077	0.0061	0.723	9.920	-1.886
53	0.491	2.038	0.0037	0.593	5.030	-1.068
Полша						
11	0.102	9.818	0.0009	0.708	1.483	-3.028
12	0.111	9.000	0.0027	0.998	2.091	-2.864
13	0.120	8.308	0.0060	0.892	2.069	-2.796
20	0.185	5.400	0.0045	0.958	3.496	-2.524
21	0.194	5.143	0.0026	0.842	2.560	-2.312
25	0.231	4.320	0.0034	0.855	1.995	-2.325
26	0.241	4.154	0.0033	0.891	2.327	-2.722
35	0.324	3.086	0.0048	0.748	1.402	-0.563
36	0.333	3.000	0.0103	0.908	1.769	-0.798
37	0.343	2.919	0.0062	0.587	2.228	-0.996
39	0.361	2.769	0.0063	0.391	2.494	-2.447
49	0.454	2.204	0.0031	0.811	3.577	-3.018
Словашка република						
36	0.333	3.000	0.0067	0.698	3.154	-1.398
37	0.343	2.919	0.0042	0.346	3.334	-0.532
39	0.361	2.769	0.0040	0.264	4.082	-0.970
43	0.398	2.512	0.0036	0.554	1.643	-2.541
48	0.444	2.250	0.0030	0.442	10.801	-2.545
Словения						
35	0.324	3.086	0.0068	0.563	1.536	-1.139
36	0.333	3.000	0.0084	0.870	1.350	-0.825
37	0.343	2.919	0.0054	0.345	1.777	-0.578
40	0.370	2.700	0.0028	0.796	1.886	-0.419
44	0.407	2.455	0.0029	0.701	4.779	-2.957
45	0.417	2.400	0.0042	0.776	6.229	-2.851
България						
15	0.139	7.200	0.0601	0.389	1.006	-1.814
16	0.148	6.750	0.0794	0.580	0.987	-3.014
23	0.213	4.696	0.0225	0.704	1.944	-2.196

Забележка: За колони кросамплитуда a_{yx} и кохерентен спектър h_{yx} са застриховани най-високите стойности. За колона Gain X/Y са застриховани онези регресионни коефициенти за които има съвпадение на застриховането по предходните две колони. В последната колона са застриховани онези стойности на фазовия спектър за които има съвпадение на застриховането по предходните три колони и които са най-малки по абсолютна стойност.

В табл. 5 са представени подбраните точки на сечение за еластичността на износа спрямо реалния валутен курс за 6-те страни. Отново

се установяват относително пестеливи реакции на износа спрямо промени в реалния (респ. ефективния) валутен курс. Следователно и по отношение промяната на относителните цени износьт на тези страни е по-слабо еластичен. Трябва да се отбележи, че се констатира високи стойности на кросамплитудата и кохерентния спектър за поредица от честоти за сравнително тесни диапазони. Тези ефекти се обясняват със същността на биспектралния анализ, използваните в него периодични функции и разливането на еластичността по съседни честотни ивици. Именно за такива ситуации използваният от нас подход за съвместно интерпретиране на ковариацията, корелацията и фазовото изместване е ефективен.

Таблица 5
Оценки на биспектъра на еластичността на износа спрямо реалния
(ефективния) валутен курс

Точка на сечение k	Честота ω	Период в месеци $1/\omega$	Крос-амплитуда a_{yx}	Кохерентен спектър h_{yx}	Gain X/Y	Фазов спектър
Чешка република						
19	0.176	5.684	0.0037	0.911	1.761	-2.305
20	0.185	5.400	0.0032	0.712	1.315	-1.907
27	0.250	4.000	0.0023	0.671	2.541	-0.288
40	0.370	2.700	0.0032	0.817	2.920	-0.570
Унгария						
14	0.130	7.714	0.0032	0.441	1.193	-0.843
15	0.139	7.200	0.0020	0.809	1.978	-1.094
22	0.204	4.909	0.0028	0.648	3.699	-2.475
25	0.231	4.320	0.0022	0.747	5.305	-1.267
28	0.259	3.857	0.0028	0.896	6.361	-0.108
29	0.269	3.724	0.0026	0.821	6.634	-0.531
50	0.463	2.160	0.0015	0.816	5.941	-2.141
Полша						
22	0.204	4.909	0.0017	0.807	2.339	-2.775
28	0.259	3.857	0.0030	0.871	2.666	-1.326
34	0.315	3.176	0.0028	0.542	5.538	-2.083
35	0.324	3.086	0.0022	0.525	3.278	-2.983
Словацка република						
19	0.176	5.684	0.0020	0.407	1.391	-2.042
20	0.185	5.400	0.0042	0.660	1.764	-0.722
40	0.370	2.700	0.0019	0.696	1.567	-1.703
48	0.444	2.250	0.0052	0.794	6.747	-1.889
49	0.454	2.204	0.0024	0.684	5.750	-1.862
Словения						
35	0.324	3.086	0.0064	0.503	1.921	-0.563
36	0.333	3.000	0.0077	0.778	1.470	-0.625
37	0.343	2.919	0.0058	0.609	2.557	-0.472
43	0.398	2.512	0.0041	0.727	3.216	-3.073
45	0.417	2.400	0.0026	0.804	5.717	-2.936
47	0.435	2.298	0.0019	0.826	3.160	-1.943
България						
14	0.130	7.714	0.0033	0.761	0.475	-0.272
16	0.148	6.750	0.0156	0.562	0.758	-2.518
36	0.333	3.000	0.0025	0.798	2.564	-2.537
49	0.454	2.204	0.0098	0.471	1.452	-3.088
50	0.463	2.160	0.0229	0.685	1.461	-2.127

Забележка: За колони кросамплитуда a_{yx} и кохерентен спектър h_{yx} са заштриховани най-високите стойности. За колона Gain X/Y са заштриховани онези регресионни коефициенти за които има съвпадение на заштриховането по предходните две колони. В последната колона са заштриховани онези стойности на фазовия спектър за които има съвпадение на заштриховането по предходните три колони и които са най-малки по абсолютна стойност.

В табл. 6 са представени подобраните по максимални кросамплитуда и кохерентен спектър точки на сечение за еластичността на вноса спрямо реалния валутен курс за Чешката република, Словашката република, Словения и България и спрямо ефективния реален валутен курс за Унгария и Полша.

Таблица 6
Оценки на биспектъра на еластичността на вноса спрямо реалния (ефективния) валутен курс

Точка на сечение k	Честота ω	Период в месеци $1/\omega$	Крос-амплитуда a_{yx}	Кохерентен спектър h_{yx}	Gain X/Y	Фазов спектър
Чешка република						
19	0.176	5.684	0.0032	0.774	1.536	-2.598
20	0.185	5.400	0.0034	0.709	1.395	-3.074
40	0.370	2.700	0.0045	0.889	4.134	-0.336
41	0.380	2.634	0.0032	0.686	3.039	-0.702
49	0.454	2.204	0.0027	0.848	5.860	-2.544
Унгария						
14	0.130	7.714	0.0053	0.863	2.017	-1.143
15	0.139	7.200	0.0035	0.520	3.505	-1.427
22	0.204	4.909	0.0032	0.708	4.206	-2.127
28	0.259	3.857	0.0022	0.841	5.061	-0.118
51	0.472	2.118	0.0035	0.681	13.918	-2.498
Полша						
13	0.120	8.308	0.0026	0.762	4.049	-2.013
26	0.241	4.154	0.0034	0.764	1.944	-2.689
37	0.343	2.919	0.0019	0.754	9.557	-0.170
38	0.352	2.842	0.0041	0.832	9.529	-0.624
39	0.361	2.769	0.0033	0.665	8.048	-1.279
46	0.426	2.348	0.0026	0.904	2.826	-1.244
47	0.435	2.298	0.0015	0.746	3.984	-1.354
49	0.454	2.204	0.0018	0.742	5.678	-2.502
Словашка република						
36	0.333	3.000	0.0066	0.696	3.172	-1.440
37	0.343	2.919	0.0043	0.344	3.262	-0.205
39	0.361	2.769	0.0044	0.315	4.469	-0.714
45	0.417	2.400	0.0030	0.838	6.604	-0.640
48	0.444	2.250	0.0060	0.629	7.748	-2.726
Словения						
28	0.259	3.857	0.0024	0.702	2.706	-2.317
35	0.324	3.086	0.0055	0.489	1.658	-1.152
36	0.333	3.000	0.0075	0.829	1.437	-0.777
37	0.343	2.919	0.0045	0.318	1.983	-0.417
40	0.370	2.700	0.0030	0.795	1.785	-0.337
45	0.417	2.400	0.0034	0.737	7.325	-2.991
България						
13	0.120	8.308	0.0105	0.380	0.721	-3.050
15	0.139	7.200	0.0221	0.313	2.203	-1.280
16	0.148	6.750	0.0413	0.616	2.012	-2.448
17	0.157	6.353	0.0129	0.317	0.797	-3.045
19	0.176	5.684	0.0109	0.537	0.698	-0.154
38	0.352	2.842	0.0058	0.702	1.639	-0.468
42	0.389	2.571	0.0034	0.856	1.441	-3.087

Забележка: За колони кросамплитуда a_{yx} и кохерентен спектър h_{yx} са заштриховани най-високите стойности. За колона Gain X/Y са заштриховани онези регресионни коефициенти за които има съвпадение на заштриховането по предходните две колони. В последната колона са заштриховани онези стойности на фазовия спектър за които има съвпадение на заштриховането по предходните три колони и които са най-малки по абсолютна стойност.

За всичките шест страни се констатира много точки на сечение, чрез които се обяснява значителна част от ковариацията и детерминацията между вноса и реалния (ефективни) валутен курс, т.е. отново се проявява специфичният *ефект на дохода* в еластичността на външната търговия спрямо валутния курс за сравнително по-малки и по-слабо развити икономики.

Трябва да се отбележи, че се натрупват много реакции на външната търговия със закъснение от 2 до 3 месеца от условната промяна на валутния курс. Това може да се обясни със специфичните особености на иконометричния метод и специфичното проявление на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс. Например използваният в иконометричните изследвания биспектрален анализ, вкл. реализираният в Statistica 5.1, изследва релациите на честоти ω от 0 до 0.5. Следователно най-малкият период за изследване на реакцията, най-малкото ѝ закъснение може да стане след втория месец, т.е. ако има реакции на външната търговия от 0 до 2 месеца, то те се натрупват, разливат, акумулират около 2 месеца и между 2 и 3 месеца. Като се вземат под внимание и резултатите от предходни иконометрични изследвания с други иконометрични методи може да се обясни защо толкова често чрез биспектралния анализ се констатира реакции в диапазона от 2 до 3 месеца.

Констатираните закъснения не могат да се интерпретират като обусловени от сезонен фактор. Първо, сезонните реакции са строго периодични с дължина на вълната от 12 месеца. Второ, вариацията на износа и вноса беше предварително аджустирана за сезонност чрез метода X-11.

6. Сравнителна характеристика на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс за разглежданите страни

Обобщените и ранжирани резултати от оценката на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс чрез биспектралния анализ за шестте страни през периода 1992-2000г. са представени в табл. 7.

Първият категоричен извод от сравнението е наличието на *ефект на дохода* в еластичността на външната търговия на всички страни с изключение на Унгария. Същността на ефекта се изразява в ниска еластичност на износа и висока на вноса. Както изтъква D. Salvatore³⁹ това се дължи, от една страна, на ограничената конкурентоспособност на износа и от друга, на ограничените възможности на вътрешния пазар да поема внос. Ефектът е по-силно изразен за Чешката република, Словашката република и Полша, за които коефициентите на износа и вноса се различават близо два пъти.

Като се вземе под внимание предварително възприетото ограничение, че закъснението в проявлението на зависимостта се оценява в диапазона от 2 до 12 месеца, могат да се разграничат няколко групи страни. Първо, по отношение на износа се констатира, че най-бързо зависимостта се проявява за България и Словения, а най-бавно – за Словашката република. Второ, по отношение на вноса се установява, че най-бързо тя се проявява за Чешката република и най-бавно – за България и Унгария.

³⁹ Salvatore, D. International Economics. Fourth Edition. N.Y.: Macmillan Publishing Company, 1992.

Най-силно еластичността на износа се проявява за Унгария, като коефициентите достигат до 5 – 6%. Най-слабо зависимостта на износа спрямо валутния курс се проявява за Словения и България. Коефициентите на еластичност не надхвърлят 1.4 – 1.5%.

По отношение на вноса еластичностите се ранжират в по-различен порядък. Най-силно вносът реагира на промени във валутния курс за Полша и Чешката република. Коефициентите на еластичност за тези страни достигат 5 – 9%. Най-слабо вносът реагира на промени във валутния курс за България и Словения, като коефициентите на еластичност не надхвърлят 2%.

Таблица 7

Рангове по коефициенти на еластичност на външната търговия спрямо валутния курс за шест страни от централна и източна Европа за периода 1992-2000г.

Рангове	Страни	Коефициент	Лаг в месеци
Износ спрямо номинален валутен курс			
1	Унгария	5.794	2.57
2	Чешка република	2.878	4.00
3	Словашка република	2.320	5.40
4	България	1.488	2.12
5	Словения	1.382	3.00
6	Полша	-	-
Внос спрямо номинален валутен курс			
1	Чешка република	5.501	2.70
2	Словашка република	3.154	3.00
3	България	1.944	4.70
4	Полша	1.769	3.00
5	Унгария	1.598	3.00
6	Словения	1.350	3.00
Износ спрямо реален (ефективен) валутен курс			
1	Унгария	6.361	3.86
2	Чешка република	2.920	2.70
3	Полша	2.666	3.86
4	Словашка република	1.764	5.40
5	Словения	1.470	3.00
6	България	1.461	2.16
Внос спрямо реален (ефективен) валутен курс			
1	Полша	9.529	2.84
2	Чешка република	4.134	2.70
3	Словашка република	3.172	3.00
4	Унгария	2.017	7.71
5	България	1.639	2.84
6	Словения	1.437	3.00

Въпреки, че чрез биспектралния анализ се констатира разнообразна еластичност на външната търговия спрямо номиналния и реалния (респ. ефективния) валутен курс, може да се направи обобщението, че най-добра адаптивност на износа и вноса по отношение на променените относителни цени има Унгария, Чешката република и Полша. Това кореспондира с равнището на икономическото развитие на тези страни и тяхната готовност за икономическа интеграция. Направеното обобщение не изключва извода, че като цяло външната търговия на шестте страни от Централна и Източна

Европа е еластична, т. е. тя е способна при промяна на валутния курс да се саморегулира и балансира. Според нас, наличието на това свойство на износа и вноса може да се интерпретира и като готовност на националните стопанства да отговорят на предизвикателствата на икономическата интеграция и глобализация.

7. Заключение

Възобновеният през последните години научен интерес към еластичността на външната търговия е пряко свързан с протичащите в световното стопанство процеси на икономическа интеграция и глобализация. В рамките на тази тенденция особен интерес представлява еластичността на външната търговия на страните от Централна и Източна Европа, които осъществяват сложен процес на интеграция с Европейския съюз, Световната търговска организация, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и др. Скромни приноси в тази насока са направените експерименти и получените резултати, представени накратко в тази студия.

Най-общо резултатите могат да бъдат резюмирани по следния начин:

Първо, по отношение на иконометричните методи се установи, че биспектралният анализ може успешно да се използва за оценка на еластичността на външната търговия спрямо валутния курс. Доказа се, че той притежава необходимите възможности за изследване на еластичността, съчетавайки едновременно измерване на посоката, интензивността и закъснението на зависимостта. Предложеното в студията комбинирано използване на кохерентния спектър, кросамплитуда и фазов спектър, позволява да се открият категорично онези честоти (респ. закъснения), за които износът и вносът най-силно реагират на промени във валутния курс.

Второ, по отношение на получените оценки се установи, че външната търговия на Чешката република, Унгария, Полша, Словашката република, Словения и България е еластична и способна при промяна на валутния курс да се саморегулира и балансира. За всички изследвани страни, с изключение на Унгария, се констатира специфично проявление на зависимостта, наречена в научната литература *ефект на дохода*, т. е. еластичността на вноса е многократно по-голяма от еластичността на износа. Установи се, че средното закъснение на реакцията на износа на променения валутен курс на шестте изследвани страни е 3 месеца, а на вноса – 3.5 месеца. Оценените коефициенти на еластичност варират в сравнително широки граници, като за Полша и Унгария достигат до 5-9%, а за Словения не надхвърлят 1.3 – 1.4%.