



<http://uard.bg>

## New Knowledge Journal of Science

### Списание за наука „Ново знание”

University of Agribusiness and Rural Development Academic Publishing House  
Bulgaria

Академично издателство на Висше училище по агробизнес и развитие на регионите  
Пловдив

## ДЪРЖАВНИТЕ РЕГУЛАТОРИ

Васко Василев

*Висше училище по агробизнес и развитие на регионите*

### **Какви са възможностите на държавата да регулира икономиката?**

През последните години се възприема схващането, че държавата е призвана да помага, да подпомага и да стимулира. В същото време, тя е основният източник за финансиране на социалните потребности и в т.ч. здравеопазване, социално подпомагане и образование. Всеобщо е разбирането, че държавата е длъжна всекиму и именно лошото държавно управление води до изостряне на икономическите и социалните проблеми. В дните на граждански протести и предизборна кампания основните обвинения към последното правителство са:

- Не създадоха условия за икономически растеж;
- Смачкаха малкия и среден бизнес;
- Не осигуриха повишаване на доходите;
- Увеличиха безработицата;
- Оставиха майките, възрастните и социално слабите без грижа и други.

Да, на практика излиза, че държавното управление не си е свършило работата, че неговата политика е била неефективна или погрешна, че всеки следващ кабинет има амбициите да реши проблемите, че управляващите са некадърни, а опозицията е можеща и други. Истината е много проста. Управленска програма има всяка политическа сила, но в крайна сметка тя е пожелателна и не е стратегическа. Защото всичко се свежда до текущите конюнктурни проблеми и необходимите за тяхното решение действия, включително и законодателни. В резултат на това е видно едно перманентно приемане или допълване на закони, търсене на спешни източници за финансиране или провеждане на принудителни режими на икономии. Истината е една – през последните двадесетина години държавното управление не е

имало обоснована и ефективна икономическа политика. Изводът е следният – няма политика има конкретни действия!

### **Виновна ли е държавата за всички икономически и социални проблеми, за лошия материален статус на нейното население?**

Да, виновна е, но вината тук е субективна и е в по-малка степен, отколкото обективните закономерности и противоречия на капиталистическото общество и икономическите неравенства между отделните държави и членове на глобални съюзи и алианси. В крайна сметка една пазарна икономика има своите циклични проблеми, пораждащи и кризи – икономически, финансови, социални и политически. Следователно, не е възможно една държава да бъде изолирана и да не се влияе от всичко, което я заобикаля, а от друга страна, обективните закономерности и самата същност на стоково-паричните отношения намаляват възможностите за нейното влияние.

### **Какво да се прави?**

Видно е, че развитите икономически държави не са неутрални, че те използват редица регулатори, чрез които се опитват да повлияят върху кризисните явления за отстраняването на социални проблеми и други.

Правилно е схващането, че държавата не може да управлява частния капитал и да бъде ръководител на заемния капитал. Но тя е в състояние да влияе върху структурите и развитието на икономиката, която е пазарна и подчинена на капитала. В същото време ние сме далеч от мисълта за една пълна национализация на капитала и средствата за производство, или да допуснем въвеждането на централизирана планова държавна икономика. Възможностите на държавата за влияние върху икономиката се коренят в обстоятелството, че тя

създава правилата, законите и чрез тях може да извършва:

- Преразпределение;
- Въвеждане на мерки и пропорции за производствено и лично потребление;
- Контрол върху потреблението;
- Използването на механизми за стимулиране, забрана или санкциониране;
- Контрол върху доходите.

Усилията на политическите сили и държавното управление в годините на преход би трябвало да са насочени предимно към промени в икономическата система, изискващи създаване на пазарни условия и приоритет на пазарните механизми. Обективно, на преден план би следвало да се разглеждат въпросите, свързани със собствеността, ценностната проблематика и законовата база.

Преходът изисква незабавно преустройство на производството, разпределението, размяната и потреблението, съобразно принципите и закономерностите на стоково-паричните отношения. Преходът към пазарна икономика предполага обаче структурни промени и обособяването на производителите съобразно пазарните условия, създаване на предпоставки за пазарно ориентиране и конкуренция, за развитие на печеливши дейности от по-масов характер (малък и среден бизнес), за инвестиции и трансфер на капитали, за постепенно интегриране в международното разделение на труда и световните икономически общности.

#### **Какво обаче постигна РБългария преди и след нейното приемане като член на Европейския съюз?**

Действително, положителни резултати има и те са видими. За съжаление обаче, бяха допуснати стратегически грешки, които оказаха влияние върху икономиката и използването на съществуващите ресурси. Това са грешки по отношение на:

**Първо.** Собствеността и приватизацията. Извършена беше една уникална политическа приватизация, която доведе до силни позиции на монополите и истинско присвояване от определени лица на националното богатство. Това са не само частни монополи, толерирани от държавата, но и своеобразни държавни монополи. Не се контролират пазарните дялове и сливанията. Допуска се господството на вериги, картели и доминиращи монополисти. Примерите не са един или два, като започнем от енергетиката и преминем през търговията, земеделието и редица други отрасли. Комисията за защита на конкуренцията и другите регулаторни органи изпълняват функциите на оперетни генерали и създават условия за корупция;

**Второ.** Връщането на земята в реални граници и ликвидирването на кооперациите и кооперативното дело. Това са структури, създадени от дребните

собственици още в началото на 20-ти век. Ситуацията сега е следната: разпокъсана собственост върху земята и липса на доход от нейната обработка. Нещо повече. Основната част от плодородната земя, особено в планинските и полупланинските райони, не се обработва, а всички земеделски производители и най-вече едрите собственици на земя разчитат на субсидии и помощи. Страната няма аграрна политика, за да се укрепят и функциите на катализаторите на успеха – съюзи, браншови камари, кооперации и обединения на кооперации;

**Трето.** Създаването на лоши функционални структури на държавното управление, отсъствието на реформи в здравеопазването, образованието и пенсионното дело и социалните грижи и в крайна сметка извършването на бюджетни разходи, при които са характерни следните особености:

- Нерентабилни и непроизводителни разходи;
- Хроничен недостиг на средства за тяхното извършване;
- Висок дял на централизацията при преразпределението на брутния вътрешен продукт без да се създават условия за неговото възпроизводство.

Фрапиращи примери в тази насока има много:

- Висок числен състав на МВР и няма кой да извършва оперативната работа и да се бори с битовата престъпност;
- Изключително набъбнал чиновнически апарат;
- Здравеопазването е лошо, а в същото време делът на неосигурените лица е впечатляващ;
- Пенсиите са ниски;
- Финансирането на науката и образованието, изключваме частично началното и средното образование, означава само едно – усвояване на пари и в определени случаи създаване на квалифицирани специалисти за други държави, а страната изпитва недостиг на квалифицирана работна сила, защото държавните поръчки включват специалности, които не се търсят от бизнеса;

**Четвърто.** Приемането на лобистки закони, неефективното правосъдие и създаването на корупционна среда.

Промяната в структурата на политическите сили, настъпила след 2000 година е реален факт. За съжаление обаче, все още не е настъпила необходимата промяна в стила на действие и ефективността на държавното управление. Това е така, защото:

- Практически не се чувства прилагането на национална стратегия за икономическо развитие, за формиране на структурни приоритети и създаване на подходящи обективни и субективни условия;
- Нормативната уредба продължава да се ремонтира частично, без да се подготви приемането на пакети от взаимосвързани и

обусловени помежду си закони и нормативни документи;

- Функционалната структура на държавното управление, разглеждана като система и като отделни направления, не дава възможности за пълноценно изпълнение на присъщите на държавата функции, свързани с изпълнението на нейните обществени ангажименти, включително и по отношение на икономиката;
- Задълбочават се противоречията между макроикономическата стабилизация от една страна и проблемите и потребностите на отделните икономически и социални микросистеми, от друга страна;
- Държавното управление се ангажира предимно с решаването на текущи или с конюнктурни проблеми, с отстраняване на следствията и последствията, а не с причините за тяхното проявление.

И така, **какво трябва да регулира държавата и какво означава днес ефективна икономическа политика на държавното управление?** Отговорът може да бъде само един, а именно:

**Движението на парите и капитала адекватно на закономерностите на пазарното стопанство, постепенно да създава условия за растеж на производството, повишаване на свободната инициатива и решаване на първостепенните социални проблеми.**

Ако възприемем тезата, че стихията на пазара изисква и държавна намеса, веднага трябва да поставим и въпроса за държавните регулатори, т.е. за конкретните инструменти, които трябва да бъдат включени в икономическата политика на държавното управление. Според нас става дума за следното:

**Първо.** Определяне на структурни приоритети, които да бъдат законово дефинирани, стимулирани и подпомагани. Това са:

- Създаването на инфраструктура, но не само на пътища, съобщения и комуникации, а така също и на икономически зони, технологични паркове, условия за технологичен трансфер и пазарна ориентация;
- Използване на природните ресурси, включително полезни изкопаеми, води, газ, климат, земя и други;
- Образование и квалификация;
- Здравеопазване;
- Земеделие с акцент върху биологичното и екологичното производство и приоритетно развитие на овощарството и месодайното животновъдство;
- Лека и хранително-вкусова промишленост.

**Второ.** Парично кредитната политика. Във връзка с това ще поставим въпроса за паричната система, за възможностите за влияние върху количеството пари, тяхната покупателна сила и емисията на парите. Не трябва да се забравят възможностите за

преразглеждане на параметрите на валутния борд и евентуалната девалвация на българския лев до равнището на неговото обезценяване и съобразно отрицателното влияние върху износа и развитието на икономиката.

По отношение на кредитната политика държавата може да използва лостове, като:

- Основен лихвен процент;
- Задължителни резерви на търговските банки;
- Избор и условия за обслужване на държавните фирми;
- Банков надзор;
- Насърчителни и структурни фондове, гаранции и други.

Но това означава, че трябва да се преосмисли и дейността на банката на банките – БНБ. Сега тя има орязани функции – наблюдава и прогнозира, и много рядко санкционира или пък оказва влияние. Въпреки че търговските банки са частни, не трябва да забравяме, че централната банка има своята голяма роля, така както се изявяват централните банки на много икономически развити държави или на европейската общност;

**Трето.** Направленията на бюджетните разходи и най-вече тяхната антикризисна насоченост. Тогава, когато непроизводителните и нерентабилните разходи доминират, те биха могли да окажат влияние единствено за повишаване на потреблението за един определен период от време, без да се създават условия за възпроизводство на brutния вътрешен продукт. Пример за това е Гърция, която се превърна в една социална държава с високи заплати и преференции на държавните служители, високи пенсии и един висок жизнен стандарт. За съжаление, за сметка на държавния дълг и декапитализацията на банковата система;

**Четвърто.** Самата бюджетна политика от гледна точка на децентрализацията и предоставянето на по-голяма финансова свобода на общините и регионите и гъвкавостта на бюджетното балансиране. Тази политика не трябва да включва само субсидии и режим на икономия, а е необходимо да допринесе за следното:

- Рационализиране на бюджетните разходи;
- Оптимизация между централизация и децентрализация на бюджетите;
- Определяне на границите на бюджетното финансиране и неговите връзки с други източници на средства, например – здравеопазване, образование, пенсии и др.;
- Целесъобразно използване на бюджетните дефицити и тяхното покриване с външна и вътрешна задължнялост и респективно емисията на облигации и други ценни книжа;
- Преотстъпване на приходите в определени граници и с определени цели и други.

**Може би тук трябва да се постави и въпросът за едно ново административно-териториално деление на страната?**

**Пето.** Данъците и данъчната система. Не бива да се възприема, че данъците имат само фискално предназначение. Те трябва да бъдат икономически и социално обосновани, защото:

- Равнището на данъците е своеобразна мярка за производствено и лично потребление;
- Данъчната система контролира доходите на юридическите и физическите лица, а така също и законовата целесъобразност на извършваните фирмени разходи;
- Данъците могат да ограничават или да стимулират;
- Данъчните задължения са всеобщи, задължителни и принудителни.

Следователно, данъчната политика трябва да реши противоречието между фискалното предназначение на данъците, от една страна и тяхната роля като стимул за увеличаване на инвестициите, производството и потреблението, от друга страна. В същото време трябва да се намери не само пропорцията между икономическа обоснованост и социална справедливост, но и между безвъзмездния характер на данъците и тяхната косвена възвръщаемост.

Да приемем, че данъците са безвъзмездни. Това е факт. Но от друга гледна точка на насоките на държавните разходи може да се направи изводът – кой данъкоплатец какво получава от държавния или от местните бюджети. Парадоксът е в това, че тези, които плащат най-високите данъци, имат по-малка възвръщаемост на издетите от държавата разходи.

Този парадокс нямаше да съществува, ако фискалното предназначение на данъците чрез бюджетната политика беше коригирано с цел обратна връзка. Това се отнася най-вече за:

- Качеството на административните услуги;
- Икономическата и социалната инфраструктура;
- Вътрешния ред и овладяване на престъпността;
- Здравеопазването;
- Образованието;
- Равнището на максималните пенсии и други.

Определено считаме, че високите ставки на преките данъци не са подходящ инструмент. Същото се отнася и за прогресивното облагане. Но това не означава, че, когато доминират косвените данъци, които облагат главно потреблението, а преките данъци са в рамките на 10%, е невъзможно диференцирането на данъчните размери.

Много отдавна се твърди, че правилата за данъчно облагане трябва да бъдат еднакви за всички. Да, но така ние прилагаме равенство срещу неравенствата и най-вече не държим сметка за резултатите. Съгласни сме с принципите, че данъците трябва да бъдат икономически обосновани и социално сприведливи. Но не сме съгласни с тезата, че

данъците ще бъдат еднакви за всички, независимо от обстоятелството какви резултати – икономически или социални, бихме желали да се получат след данъчното облагане.

Според нас данъчната политика на държавното управление, пък и акцентите в програмите на отделните политически сили, се основават на чисто популистки, които могат да се нарекат и самарянски, схващания, че всичко в името и за благото на човека е първостепенна необходимост. Съгласни сме с това, че са необходими грижи за социално слабите, инвалидите, хората в неравностойно положение, майките, хронично болните и пенсионерите. Но държавата трябва да се замисли кого да подпомага и как да го подпомага, а не да се отива към уравниловка и безпринципност.

Става дума и за следното: **Кого трябва да стимулираме чрез данъците – високите или ниските доходи?** Разбира се, геноцид не трябва да има. Но не бива да се забравя и кой има потенциалните възможности за създаване на обществения продукт и кои са двигателите на националната икономика. Следователно, данъчната политика изисква не само специално внимание, но и приемането на национална стратегия;

**Шесто.** Концесиите, държавната собственост, фискалните монополи в определени случаи и съучастието. По принцип и държавата, и общината се възприемат като лоши стопани. Но където става дума за инфраструктурни позиции, за възможности за влияние върху отрасли или при решаването на текущи проблеми, допускаме съществуването на държавни или общински фирми, предприятия или институции. Тук говорим за икономическото влияние чрез:

- Условието за предоставяне на концесии и за публично-частното партньорство;
- Поддържането на пътната и съобщителната инфраструктура;
- Енергопреноса и доставките на газ;
- Изграждане на икономически зони;
- Създаване на технологични паркове;
- Създаване на технически инфраструктури за подпомагане на земеделието, малкия бизнес и други;

**Седмо.** Дейността на отделните министерства, агенции, комисии и държавните регулаторни органи.

Те отговарят не само за законовата и нормативната база. Но те могат да контролират и санкционират. За съжаление, контролът не е превантивен, а последващ и санкциониращ. Това трябва да се промени не само по отношение на техните структури, но и по отношение на техните функции. Особено внимание да се отдели за дейността на:

- Министерството на икономиката, енергетиката и туризма;

- Министерството на земеделието и храните;
- НАП;
- Комисията за защита на конкуренцията;
- ДКЕВР и други.

**Осмо.** Законовата база и нормативната уредба.

От една страна, закони има - независимо, че понякога са противоречиви и не са синхронизирани помежду си. От друга страна, тяхното прилагане не е гарантирано. Може би законите са твърде много или корупцията, некомпетентността на правосъдието не създават условия за прилагане на законите.

Когато говорим за промяна в законовата база, имаме предвид следното:

- Преминване на част от функциите на държавния апарат в обществени и неправителствени организации;
- Премахване на лицензионните, разрешителните и субективните акредитационни режими;
- Оптимизация между централизация и децентрализация;
- Намаляване на бюрокрацията;
- Намаляване на корупцията;
- Подкрепа на предприемачеството и свободната инициатива.

Законът не трябва само да регламентира и да забранява. Именно той, законът, трябва да създаде правилата, към които да се стремят всички. **Ако сега обръщаме внимание на социално слабите, неквалифицираните и хората с ниски доходи, защо не създадем условия те да получават по-високи доходи чрез образование, квалификация, преквалификация, оземляване или стимулиране на определени бизнес интереси?**