

Преглед на стопанската политика

Седмичник

© ИПИ http://www.ime.bg/pr_bg

В броя ще прочетете:

„Таен клиент”

Сребърен фонд или реформа на пенсионната система?

Глобалните неравенства изчезват с растежа на световната икономика

Несъстоятелността на философските аргументи против намаляването на данъците*

Цитат на седмицата

Ново от ИПИ – Аудио бюлетин!

„Таен клиент”

Петър Ганев

Тази седмица се оказа, че докато икономисти от ИПИ оценяваха ефективността на държавната администрация (само централната администрация), се е провеждала подобна проверка, инициирана от министъра на държавната администрация и административната реформа Николай Василев. За този проект на МДААР не се знаеше нищо досега, което е разбираемо, имайки предвид, че името на проекта е „Таен клиент”.

Основната разлика между двата проекта е, че ИПИ оценяваше администрациите в две отделни области: „електронно правителство” и „правителство на хартия”, докато оценката на МДААР е изцяло насочена към „правителството на хартия”, което означава оценка на администрацията на място, без да се навлиза в областта на информационните технологии. Друга разлика е, че ние се бяхме насочили изцяло към предоставянето на административни услуги, докато МДААР оценява администрацията в нейната цялост, като в това се включва облекло, баджове, усмивки и дори пушене в административното звено.

Основната цел на проекта на МДААР е да се установи как младите хора възприемат държавната администрация и чрез получената

обратна връзка да се идентифицират области, нуждаещи се от подобрене. Безспорно идеята за използването на студенти за подобен проект е чудесна, като това означава от една страна нулеви разходи за МДААР и от друга страна ценен опит и стаж за 85 студенти от цяла България. Въпреки това, прави впечатление, че докладът на МДААР по проекта „Таен клиент” е почти изцяло насочен към положителните резултати и не толкова към основната цел на проекта, а именно - проблемните области. Можем само да поздравим г-жа Виолета Никова (Благоевград) и г-н Трифон Кумчев (Асеновград) за това, че са определени за най-усмихнати служители, но все пак би следвало да стане ясно и кои са служителите, които просто не си вършат работата.

Подобно е положението и при крайната оценка на администрациите. МДААР е представило чудесна класация за най-добре представителите се администрации (при това разделени по вид администрация) и доста семпло класиране на най-зле представителите се такива, където централните администрации на министерствата въобще не се споменават. Интересно е все пак да се спомене, че според МДААР най-зле се представя администрацията на НСИ, която получава почти нулева оценка.

От данните на МДААР прави впечатление, че почти по всички показатели най-лошо се представя именно Централната администрация, като това се отнася в най-

пълна сила в областта на създадената информационната среда.

Само като пример, какво според нас означава оценка на администрация, ви представяме оценката на ИПИ за ефективността на

централните администрации на министерствата в България. Докато МДААР използва 85 „тайни клиента“, ние използвахме само един „таен агент“, чийто наблюдения бяха решаващи за крайните резултати.

Таблица: Индикатори за ефективност – „Правителство на хартия“

Министерство	Правителство "на хартия"
Министерство на външните работи	88 %
Министерство на финансите	86 %
Министерство на земеделието и горите	81 %
Министерство на труда и социалната политика	81 %
Министерство на икономиката и енергетиката	81 %
Министерство на правосъдието	76 %
Министерство на регионалното развитие и благоустройство	67 %
Министерство на околната среда и водите	62 %
Министерство на образованието и науката	52 %
Министерство на транспорта	41 %
Министерство на културата	35 %
Министерство на здравеопазването	33 %

Източник: ИПИ 2007

В областта „правителство на хартия“ ние класирахме на първо място Министерството на външните работи, което съвпада напълно и с резултатите на МДААР за най-добре представяща се централна администрация на министерство. Интересен е фактът, че Министерството на финансите получава абсолютно един и същ резултат и при двете изследвания – 88 % (МДААР: 22 от 25). За жалост други министерства не се споменават в доклада на МДААР, което прави невъзможни по-нататъшни сравнения.

Основните проблеми посочени от МДААР са:

- Няма Харта на клиента;
- Няма кутии за мнения и препоръки;
- Липса на достъп за лица с физически увреждания;
- Не се отговаря на телефонно обаждане;
- Служителите нямат баджове.

Основните проблеми, които от ИПИ идентифицирахме при оценка на работата на административните звена в министерствата, са:

- § Формализиране на стандартите за обслужване, липсват конкретни и измерими стандарти и критерии за оценка на работата на служителите;
- § Звената за административно обслужване нямат удължено работно време въпреки че това е една от препоръките в *Наредба за общите правила за организация на административното обслужване*;
- § Необходимост от актуализиране на информацията;
- § Липсва анализ и обобщение на мнението на потребителите;
- § Липса на достатъчно изчерпателна информация – образци и формуляри, цени на услугите, срок на изпълнение, начин на плащане, необходими документи.

[Доклад на МДААР – „Таен клиент“](#)

[Доклад на ИПИ – Ефективност на централната държавна администрация](#)

[ИПИ – Индикатори за ефективност](#)

[ИПИ – База данни](#)

Сребърен фонд или реформа на пенсионната система?

Адриана Младенова

Миналата седмица публично беше разпространен списък с приоритетни проекти на закони, които парламентът трябва да приеме до края на годината. Един от тях е Законът за Сребърен Фонд. За тази идея се заговори усилено преди две години, но все още не е реализирана на практика. Идеята е в специален фонд да се заделят приходи от приватизация и част от бюджетния излишък и натрупаният ресурс да се управлява на капиталов принцип. Целта на сребърния фонд е да се стабилизира държавната пенсионна система, т.е. така-наречения първи стълб. Той се базира на разходопокривен принцип и задължителна солидарност между поколенията – работещите плащат пенсията на пенсионерите сега, а държавата им обещава, че ще им осигури пенсия в бъдеще. Вече години наред фонд „Пенсии“ в НОИ е на дефицит, който се покрива от държавния бюджет.

Очевидно пенсионната система в страната има нужда от дългосрочна визия. Проблемите са належащи и ще се задълбочават все повече, което предполага да се действа възможно по-скоро. Съотношението осигурени-пенсионери към момента е 100:82, а ако се запазят демографските тенденции, до 2050 г. един работещ ще трябва да издържа повече от двама пенсионери. Сребърният фонд, обаче, макар че може да доведе до временно закръпване на системата, не е решение на проблема. Той е само признание, че съществува по-удачна и добра алтернатива на разходопокривната система и тя се нарича – капиталова система, базирана на лични сметки, в които работещите заделят част от заплатите си, а професионални фондове управляват и инвестират средствата в дългосрочни финансови инструменти. След пенсиониране работещите получават пенсия под формата на анюитет – равни месечни плащания. В този смисъл, работещите имат стимул да се осигуряват на реалната си заплата, защото техните доходи остават при тях, а не се губят в ръцете на държавната бюрократична машина, която изземва и разпределя средствата с цената на различни транзакционни разходи “по трасето” –

поддържане на държавна администрация, даване на привилегии на една група за сметка на други, съобразяване с регламентите.

Въпреки че ще се управлява на капиталов принцип, липсата на конкуренция и лични сметки (т.е. частна собственост върху натрупаните средства) отново ще послужи като спирачка пред развитието на системата. Сребърният фонд е само временен буфер, но не и дългосрочно решение, защото не се основава на сигурни парични потоци. Заделянето на част от държавния излишък означава на практика, че данъкоплатците отново ще плащат и ще финансират системата. Кое се случва и в момента и не означава промяна в статуквото. А приходите от приватизация през последните години са все по-малко. Фактът, че фондът ще се управлява от държавата пък означава, че ще се поема минимален риск, което автоматично отрежда и по-ниска доходност на инвестираните средства.

Какво да се прави?

По-добрият вариант е да се продължи с реформата в пенсионната система, която стартира в България през 1999 г. с въвеждането на така-наречения втори и трети стълб на пенсионно осигуряване. В момента 5% от осигурителния доход на родените след 1960 г. отиват в лични сметки в частни пенсионно-осигурителни дружества, а има и възможност за доброволно допълнително осигуряване на работещите. Смазващото осигурително бреме от 36,7% в момента, обаче, прави заделянето на допълнителни средства непосилно за голяма част от работещите. Дори и намалението на осигуровките с 3 процентни пункта от 1 октомври тази година не е достатъчно, за да има реално облекчаване на осигурителната тежест. През 2006 г. осигуровките бяха намалени с 6 процентни пункта, при което се очакваха загуби за бюджета в размер на 700 млн. лв. Фактически, загубите бяха в пъти по-ниски – около 135 млн. лв., тъй като намалението на осигуровките подейства в посока изсветляване на икономиката, намаление на безработицата, увеличаване на заплатите, което доведе до увеличаване на облагаемата база. Държавата трябва да започне

да се отдръпва от пенсионната система, като продължи с намалението на осигурителната тежест от една страна, а от друга – по-голям дял от осигурителните вноски да отиват в частните пенсионни фондове. В този смисъл, сребърният фонд е добро решение, ако се използва за реформиране на системата, а не за попълване на дупки в сегашния модел, който е обречен на фалит.

Повече по темата за реформиране на пенсионната система, може да прочетете в следната статия: [Могат ли социалните осигуровки да бъдат по-ниски, а пенсиите – по-високи?](#)

Глобалните неравенства изчезват с растежа на световната икономика

Ксавиер Сала-и-Мартин*

Предлагаме Ви кратко резюме на интересна статия, представяща резултатите от голямо изследване свързано с измерването на глобалните неравенства в доходите в световен мащаб, на Ксавиер Сала-и-Мартин, публикувана в годишния доклад на „Индекс за икономическа свобода 2007 на фондация Херитидж и ”Уолстрийт Джърнъл”.

В „епохата на глобализация”, множество изследвания предлагат противоречиви изводи за общите нива на бедност, и неравенството на доходите в световен мащаб. Привърженици или противници, всички наблюдатели са съгласни, че бързата интеграция на международните икономики е едно от най-важните събития в света след Студената война..

Много критици заклеймяват глобализацията като форма на краен капитализъм, който не се интересува от бедните по света. На конференция през есента на 2001 г., например, Ноам Чомски заявява, че “Неравенствата се увеличават през периода на глобализацията – в самите държави и между тях.” За да аргументират своите твърдения обаче, подобни анти-глобалистски активисти разчитат на Доклада по Програмата за развитие на човека на Обединените нации за 1999г., в който погрешно се твърди, че:

Разликите между доходите на най-бедните и най-богатите страни са продължили да се увеличават. През 1960 г., 20-те процента от хората по света в най-богатите държави са имали 30 пъти по-голям доход от този на най-бедните 20%. – през 1997г, 74 пъти... Разликите се

увеличават както между държавите, така и в самите държави..¹

Въпросът е как може да се докаже, че глобализацията повече е помогнала, отколкото е навредила на бедните по света?

Използван метод за измерване на бедността

Емпиричната литература занимаваща се с конвергенцията между държавите показва, че дисперсията² на доходите на глава от населението между държавите има тенденция към повишаване с времето, феномен, който Робърт Баро и Ксавиер и Аз нарекохме σ -отклонение.³ Държавите са полезни като мерни единици, ако искаме да проверим теориите за растежа, защото много от политиките или институциите разглеждани в тези теории са на национално ниво.

Ако обаче се интересуваме от това дали стандартите на живот на бедните хора се подобряват по-бързо от тези на богатите, тогава правилната единица е по-скоро индивид, отколкото държава: нарастването на дохода на глава на населението на Китай е много по-важна от тази на Лесото, защото в Китай има много повече хора. Всъщност Китай има два пъти повече жители от всички африкански държави взети заедно, въпреки че Африка има около 35 независими държави. Няма причина да се подценява благополучието на един китайски селянин в сравнение с един сенегалски фермер, само защото населението на Китай е по-голямо от

¹ Програма за развитие на ООН, Доклад за развитието на човека 1999, на адрес <http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/>.

² Дисперсията е статистически термин. Параметър на разпределението - мярка за разсейването около средното

³ Robert J. Barro and Xavier Sala-i-Martin, “Convergence,” *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2 (April 1992), pp. 223–251.

това на Сенегал. Анализите в традиционната литература върху конвергенцията, използващи за мерна единица държавата, не помагат да се получи отговор на въпроси като този колко хора по света живеят в бедност, как равнищата на бедност са се променили през последните няколко десетилетия или дали неравенствата между гражданите нарастват с времето.

Една по-добра оценка за нарастването на индивидуалните неравенства е претеглената спрямо населението дисперсия на логаритъма от дохода на глава от населението, вместо обикновената дисперсия на логаритъма от дохода на глава от населението, която дава еднакво тегло на всички държави, независимо от тяхното население.

Използването на претеглено спрямо населението разпределение на дохода на глава от населението (от националните сметки) е стъпка в правилната посока, но не е достатъчно, за да предостави точни оценки на концепции като равнища на бедност или индекси за неравенства на доходите. В тези трябва да се добави дисперсия между държавите, фактор, който трябва да бъде включен, ако трябва да бъдат конструирани чувствителни оценки на Световното разпределение на доходите (WDI).

Резултатите

Поразителният резултат от изследването е, че претеглената дисперсия *HE* се увеличава монотонно с времето. Както е показано от Т. Пол Шулц и от Стийв Даурик и Мухамад Акмал,⁴ претеглената дисперсия се увеличава през по-голямата част от 60-те и 70-те години, но достига пика си през 1978г. След това претеглената дисперсия започва да спада, и това се корени във факта, че Китай, с 20% от населението на целия свят, поддържа много добри темпове на икономически растеж, а от там и непрекъснато увеличаващ се доход на глава на населението. Този ефект се усилва през 90-те години, когато

икономиката на Индия, с други 1 млрд. души население, започва своя процес на бърз и стабилен икономически растеж.

Оценките на световното разпределение на доходите за периода 1970–2000г. имат за резултат няколко интересни урока:

Първо, глобалните равнища на бедност, определени като частта от световното разпределение на доходите, намираща се под прага на бедността, са намалели значително през последните три десетилетия. Ние доказахме това твърдение за четирите най-широко използвани прага на бедността. Равнищата на бедност са били намалени почти тройно, според всички четири прага на бедността, и общият спад в броя на бедните хора по света е между 212 и 428 милиона души. Ние демонстрирахме, че това също е вярно за всички възможни прагове на бедност;

Второ, впечатляващото намаление на бедността по света скрива неравномерното представяне на различни региони по света. Източна и Южна Азия са отговорни за голяма част от този успех. Африка, от друга страна, явно се е придвижила в обратната посока;

Трето, след като е останало непроменено през 70-те години, неравенството значително е намалено през последните две десетилетия. Основната причина е, че доходите на някои от най-бедните и най-населени страни по света (най-вече Китай и Индия, но също и много други държави в Азия) бързо са се доближили до доходите на гражданите от страните от ОИСР. Този ефект е бил с по-голяма сила от ефекта на конвергенция, предизвикан от лошото представяне на африканските държави;

Четвърто, разделянето на неравенството на 2 компонента: неравенство „в границите на държавите“ и „между държавите“ отразява факта, че неравенствата в границите на държавите са се увеличили през разглеждания период. Въпреки това, спадът в неравенството между държавите компенсира първия ефект и произвежда общо намаление на световното неравенство в доходите;

* Ксавиер Сала-и-Мартин е професор по икономика в Колумбийския университет, САЩ

⁴ T. Paul Schultz, "Inequality and the Distribution of Personal Income in the World: How It Is Changing and Why," *Journal of Population Economics*, Vol. 11, No. 3 (1998), pp. 307–344; Steve Dowrick and Muhammad Akmal, "Contradictory Trends in Global Income Inequality: A Tale of Two Biases," mimeographed, Australian National University, March 2003.

Несъстоятелността на философските аргументи против намаляването на данъците*

Красен Станчев

През миналата седмица, първо по българската програма на радио „Немска вълна”, а сетне и в пресата мой стар познат и известен писател се почувства задължен да изкаже тревогата си по повод намалението на данъка върху личните доходи от сегашните номинално прогресивни нива от между 20 и 25 на сто до пропорционалните и приложими към всички 10%.

Нетрансцендентално априори

В аргументите няма нищо непознато. Но те бяха изказани под формата на присъда, на един вид ексхатологично предчувствие за „безусловно” отрицателните последици от тази промяна. Ето за какво става дума.

- Първо, намалението щяло да се отрази зле на хората с ниски доходи.
- Второ, то представлявало капитулация на държавата (правителството), признание, че тя (то) не могат да съберат сега предписаните равнища на данъчен принос към бюджета от различните категории данъкоплатци.
- Трето, тази политика била абдикиране на държавата от четири основни задачи: грижата за бедните и онеправданите, борбата срещу глобалното затопляне, строителството на инфраструктура и защитата на потребителите.

Общият знаменател на тези присъди е предвзетото мнение, че на правителството са присъщи именно тези (но и други) дейности, които не могат да бъдат финансирани и изпълнени по друг начин, освен чрез събиране на високи данъци и от правителствени организации. Аналогичен аргумент бе изказан през 2005 г. от Агенцията за икономически анализи и

прогнози на министерството на финансите в контекста на спор по повод предвижданията на поведението на фиска (на приходите в него), ако данъците върху корпоративния и личния доход бъдат намалени до 10 на сто, а данъкът социално осигуряване – с около една трета. Участниците в дебата бяха икономисти, привърженици и съответно противници на въвеждането на т.нар. плосък данък. Като икономисти, те знаеха как да пресмятат ползи и разходи, да правят екстраполации и регресии. Хората на агенцията бяха прекарвали данните за икономиката на България през няколко регресионни модела, често използвани за макро-прогнози в областта на паричната политика. Оказа се, че, както обикновено, онова, което е заложено като отправни данни, предопределя крайния резултат. След подмяната на данните на агенцията с по-съответстваща на действителността информация, този резултат се оказа по-скоро положителен отколкото отрицателен. Хората от агенцията възкликваха: „да, но тогава икономическата политика на правителството се обезсмисля!” и след няколко дни умуване сами отмениха конференцията, на която планираха да разкажат своите сметки.

Този дебат е добре документиран. Доопитните съждения имат смисъл като упражнение да се структурира неопределеността на бъдещето (към което се отнасят повечето политически решения). За да вършат някаква работа, тези съждения трябва да са предполагаемо общовалидни за всички играчи във всички възможни светове (т.е. трансцендентални). През 2005 липсваше тъкмо тази предполагаема валидност на предвижданията (предчувствията) на правителствената агенция.

Трансцендентално апостериори

През 2007 г. всички доопитни съждения по повод възможните отрицателни ефекти на пропорционално ниското данъчно облагане са или доказано невалидни или с ясна перспектива как могат да бъдат избегнати. Ето какво може да се твърди с относително голяма достоверност по повод ексхатологичните предчувствия на противниците на плоския данък.

1. Действително, за онези, които не плащат никакъв данък, плащането на 10 на сто от дохода е загуба. Но още през 2004 и 2005 всички детайлизирани прегледи на това кой губи и кой печели от ниския данък показваха, че: а) при доход над около 350 лева на месец, гражданите от тази група се оказват в по-изгодно положение и б) при намаляване социалните осигуровки (също данък за работодатели и работници) с около 1/3 не само групата с доход над този праг, но всички печелят.
2. Запазването на привилегията да се признават разходи без фактически да се отчитат и затова да не се плащат данъци е в краткосрочен интерес на около 5-6 на сто от данъкоплатците. Може да се предполага обаче, че при повече разполагаем доход у останалите над 90 на сто от тях, търсенето на услугите на свободните професии също ще нарасне, а поради това ще нарасне и доходът на тези професии. Изглежда рационално тази група да иска да получава доход, но да плаща по-малко от 10% данък. Но изглежда необосновано правителството да защитава интереса на привилегировани. Въпреки това, то ще май направи именно това. Защо? Защото иначе голяма част от администрацията, в частност данъчната администрация ще се окаже без работа.
3. Опитът с намаляване на данъците от пет години насам показва, че всяко намаляване води до увеличаване на приходите в бюджета на правителството. Такъв е сумарният фискален ефект от увеличаването на разполагаемия доход и увеличението на потреблението, спестявания и инвестициите вследствие на това. Кривата на Артур Лафер „работи” не само в България, но и във възможните светове на други икономики (юрисдикции). Свалянето на данъчните ставки до 10 на сто не е измислица на икономически идеолози, приемане на реалността: исторически приемливата представа за социално справедливо плащане на данъци от българските граждани за последните петнадесет години е под 13% от дохода. Никаква строгост на данъчните закони и администрация не може да промени тази представа. Действителната причина сегашното правителство да намалява данъците е желанието му да събира повече данъци. Поведението на правителството е според икономическата метафора за бандита, който е осъзнал, че ще може да граби повече, когато остави жертвите си да печелят повече.
4. Очевидно е, че, когато има повече приходи, правителството ще може да харчи повече. То не решава да въведе пропорционален нисък данък, за да абдикира от изброените в началото дейности, а защото намира в тях оправдание на своето участие в преразпределението на доходи. Досегашните прогнози на приходите и разходите на правителството при намалени прагове на облагане не показват необходимост от чувствително съкращаване на социални програми. Но изискват рационализиране на тези разходи, опростяване и прозрачност при осъществяването им, и по-ниски разходи за държавна администрация.
5. На това отгоре разходите на правителството за въпросните четири дейности не просто се увеличават – рано или късно лимитът от приходи ще доведе до рационализирането им. По-справедливо е всички да са равни пред закона, а който има средства и желае – да подпомага социални каузи в полза на бедните и онеправданите. По-справедливо е, който ползва инфраструктура (кара кола по пътищата или говори повече по телефон, например) плаща онова, което ползва. Т.е. по-справедливо е да по-заможните потребители на инфраструктурата да плащат, вместо да са гратисчии за сметка на всички. Глобалното затопляне не е причинено толкова от човешка дейност, колкото от слънчева активност. Правителството на България, ЕС или света няма какво на направи по този

повод. По-справедливо е да се съсредоточи върху по-съществени задачи, включително в областта на спазването и рационализирането на правата по повод ползването на ресурси. Не е измислен начин правителството да защитава потребителите, когато те не защитават сами себе си. Затова по-справедливо е правителството (и на България, и на ЕС) да се оттеглят от тази „работа“ като създават условия хората сами да се заемат със своето собствено спасение.

Обстоятелството, че дебатът за плоския данък премина на философско равнище, очевидно има едно общовалидно достойнство – вече е възможно да се спори за това колко разумно и обосновано е преразпределението от страна на държавата и кому то служи. Тревогата по повод настъпването на края на света в една отделно взета страна – България – поради намалението на данъка върху личния доход, е израз на загриженост за сегашните привилегии на малцина и на държавната администрация да преразпределя.

* Статията е публикувана за пръв път във в-к Дневник на 14.07.2007.

Цитат на седмицата

„Има три нива на реакция срещу всяка нова идея, като предложение ни за данъчна реформа:

Първата реакция е: Това е лудост! Никога няма да проработи! Не ми губете времето!

Втората реакция е: Възможно е, но не си заслужава труда!

И последната: Винаги съм казвал, че е добра идея! Радвам се, че се досетих за това!”

Роналд Рейгън, САЩ 1986 година

Ново от ИПИ!

Аудио бюлетин!

От месец август 2007 г., ИПИ предлага в аудио формат избрани теми от седмичния бюлетин "Преглед на стопанската политика" (MP3 формат).

[„Таен клиент“](#)

[Сребърен фонд или реформа на пенсионната система?](#)

Институт за пазарна икономика (www.ime.bg)

Красен Станчев, Светла Костадинова, Димитър Чобанов, Велико Димитров, Адриана Младенова, Методи В. Методиев, Петър Ганев, Методи Лазаров

© Коментарните материали от Прегледа на стопанската политика са обект на авторско право.

Статиите от бюлетина могат свободно да бъдат препечатвани при изричното позоваване на източника.

За връзка и въпроси: Петър Ганев 02/952 62 66, 952 35 03; ganev@ime.bg