

**ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА РЕФОРМА –  
ИНСТРУМЕНТ ЗА КОНКУРЕНТОСПОСОБНО ЧЛЕНСТВО  
НА БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**Красимир Недялков**

**1. Теоретичното знание за институциите и новите предизвикателства на 21. век**

От януари 2007 г. съдбата на България е до голяма степен предопределена от членството ѝ в Европейския съюз (ЕС). Това далеч не е само икономически или политически факт. Тепърва предстои цялостно приобщаване на страната ни към общото европейско пространство, което е свързано с нови предизвикателства и фактори на развитието ѝ. България се подготвяше за членството си в ЕС, осъществявайки сложна трансформация на общественно-политическата си система. Изграждането на работеща пазарна икономика бе съпроводено от сложни и кризисни процеси в индустрията и в селското стопанство. Трансформацията на собствеността и променената роля на държавата доведоха до болезнени промени на социалния статус и на ценностната система на големи групи хора.

От друга страна, на България днес, като **нов европейски играч на Балканите**, са отредени и нови роли, които тя тепърва ще усвоява. Точно тук, на нейната територия, се преплитат сложни процеси, касаещи новия характер на международните отношения, възможните решения на енергийните проблеми, последиците от демографската и имигрантската криза, оползотворяването на синергията на Черно море и т.н. Нещо повече, България тепърва предстои да се включи активно в институционалната рамка на ЕС и в реализацията на общностите политики, което налага преоценка на собствената ѝ институционална политика. С оглед на това е интересно да се проследи институционалната политика на България, като акцентът се постави върху **степената на съответствие на процесите на интегриране на страната ни в общото европейско пространство и неговата адекватност с институционалната рамка на развитието, с качеството и ефективността на институциите за постигане на целите на развитието.**

Теоретичното знание за институциите е вече широко представено в икономическата теория. С него се свързват такива известни имена като Дъглас

Норт<sup>1</sup>, Торстейн Веблен<sup>2</sup>, Кларън Айръс<sup>3</sup>, Джон Комънс и др. Българската икономическа мисъл също не остава встрани от тази проблематика. Интересни възгледи за неокласическия институционализъм, като синтез на неокласицизма с институционализма, споделят Методи Кънев, Снежана Найденова, Иван Коцев, К. Григоров и др. Нещо повече, проф. д.ик.н. Методи Кънев доказва, че българският принос по тази проблематика е много по-ранен и е свързан “с творчеството на трима изявени и влиятелни наши учени – д-р Иван Богоров (1818–1892), професорите Георги Данаилов (1872–1939) и Тодор Владигеров (1898–1976). Творили в различни епохи, но опитвали се – далеч преди другите икономисти – да съвместят либералнокласическия с институционалния подход към икономиката”<sup>4</sup>. Интересен и съвременен прочит на темата прави Цветан Коцев в книгата си “Институционалната парадигма – критичен анализ”<sup>5</sup>.

Прегледът на **теоретичната дискусия** по тази проблематика потвърждава, че в съвременната икономическа теория си противоборстват две тенденции – на противопоставяне на различни теоретични школи и направления и на търсене на възможности за постигане на методологическия им синтез. Без да омаловажаваме стойността на познатите ни и на много други изследвания, ще посочим, че в случая се придържаме предимно към теоретико-методологическите постановки на проф. д.ик.н. Методи Кънев и на основните идеи на еволюционната икономическа теория, представени от проф. Снежана Найденова<sup>6</sup>. Мотивите ни се

---

<sup>1</sup> North, D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990.

<sup>2</sup> Veblen, Thorstein. The socialist Economics. Karl Manne Journal of Economics, 1907.

<sup>3</sup> Ayres, Cl. The industrial economy. Cambridge, 1952; The theory of economic progress, New York. 1961.

<sup>4</sup> Кънев, М. Неокласическият институционализъм в икономическата мисъл – една българска традиция. // Диалог, 1, 2005.

<sup>5</sup> Коцев, Цв. Институционалната парадигма – критичен анализ. Унив. изд. на ВСУ “Черноризец Храбър”, 2007.

<sup>6</sup> Найденова, С. Еволюционната икономическа теория – опит за синтез на институционализма с неокласицизма. // Диалог, 4, 2002; Панорама на институционалната икономическа мисъл. В. Търново, 2004.

определят, от една страна, от това, че изследваният от нас проблем е **интердисциплинарен**, а от друга, че **еволуцията** е най-характерната черта за институционалната система на държавите в реалностите на 21. век.

Интегрирането на България в общото европейско пространство може да бъде оценено единствено в контекста на динамично променящата се и усложнена световна ситуация, в т.ч. и световната икономика. Като основен резултат от протичащата глобализация нараства неимоверно степента на **взаимосвързаност и взаимозависимост** както между различните сфери на обществения живот, така и между националните и регионалните стопанства. Локалните процеси – екологични, финансови, социални, демографски и т.н., получават все повече планетарно разпространение. Едва ли има по-ярък пример за това от разразилата се световна финансова криза, прераснала в икономическа, поставила началото на криза на съвременния социален модел и събудила страх от напълно възможните политически кризи. Транснационалните и глобалните корпорации и особено финансовите институции се намесиха в разпределението на ресурсите и пазарите по целия свят. Климатичните промени ангажираха вниманието на целия свят. Светът се изправи пред потребността от **координиране на действията не само за излизане от кризата, а и за гарантиране на по-нататъшното устойчиво развитие**. Прегледът на теоретичната дискуссия показва, че коментарът за отговорностите за това обикновено се свежда до основните компоненти на политико-организационна структура на държавата. Акцентът в повечето случаи се поставя върху компетенциите на създадените и функциониращи национални и наднационални органи. Налице е видима тенденция развитието да се дефинира чрез институционалната структура. Без да поставяме под съмнение целесъобразността на подобен подход, в случая приемаме, че той е непълен или едностранчив. В него остават скрити други съществени страни, които са резултат от протичащите успоредно процеси на **икономизиране на социалните отношения и на социологизация на икономиката**. Става дума за влиянието на **непазарните структури, неикономическите сили на развитието**, наличието на неформални правила, норми и процедури, в чиито рамки протича реализацията на договореностите, властта и контрола, социалната подкрепа и контрола на процесите. Това до голяма степен обяснява избуяването на еволюционните икономически разбирания за устройството и развитието на света. Еволюционната теория, както сочи проф. Найденова<sup>7</sup>, “се явява продължение и синтез на институционализма и неокласицизма”. Разглеждането на икономиката

от позициите на институционализма се счита за най-успешния опит за теоретикометодологически синтез. Новото направление в икономическата теория има това предимство, че разглежда **икономиката** не като “абстрактна базисна структура, детерминираща социалните отношения и институции като нейна надстройка, а като **многофакторно обусловен институционален комплекс**, интегрална част на целия социум”<sup>8</sup>. Именно това разбиране особено много подхожда на съвременния етап от развитието на България, която осъществява в момента сложен преход и във формационно отношение, и по отношение на новите правила на либералната икономика и свободен пазар. Логиката на това развитие можем достатъчно категорично да обосновем и с характерния за 90-те години на миналия век **отказ от икономически редукионизъм** и обръщане с лице към източници на растеж, които далеч не са само в икономиката.

Последиците от пазарната стихия насочиха вниманието и на теорията, и на практиката към механизмите на **извънпазарния контрол**. Логично институционалната теория насочи поглед към **човека и неговата природа**, към културата и социалната организация, към технологиите като движещи сили на развитието. Тази нова парадигма не е трудно да се проследи в развитието и на самия ЕС, особено в мерките за засилване на неговата конкурентоспособност. Именно тези нови фактори за конкурентоспособност са характерни за един такъв сложен преход, какъвто България в момента осъществява – особено от аспект на проблемите на гражданското общество и съответствието на неговите цели и интереси с тези на различните субекти. Тези страни на процеса, поради силата си на влияние, могат да бъдат определени **като елементи на институционалната политика на България** и представляват определен интерес за нашето изследване.

Както е известно, “**Institutio**” е дума от латински произход и означава буквално “**наставление**”. Още оттук институцията е заредена с очакване да наставлява, да ориентира в правилата на поведение и да ги превръща в обществен ред. Неслучайно юридическият контекст на думата е свързан с елементарните учебници по гражданско право в Древния Рим, които излагат основните начала на правото за онова време. Широко приложение думата получава като определение за **нещо, установено в правен, морален или държавен смисъл**. Като институиране се определя процесът, начинът, по който се установява нещо ново. Именно това мотивира интереса ни към начините, по които се установяват новите моменти в хода на развитието на страната

<sup>7</sup> Найденова, С. Панорама на... Цит. съч., с. 2.

<sup>8</sup> Кънев, М. Неокласическият институционализъм... Цит. съч., с. 18.

ни и приобщаването £ към европейската идея и то не само в правен, а и в морален аспект.

“**Institutum**” (институт) се свързва повече с акта или органа, с които новото се установява. В думата се влага и разбирането за института като учреждение, като бюрократичен инструмент за поставяне на правила и контрол по спазването им. Оттук не е трудно да се направи пряката връзка между **институт, институция и власт**. Ако се позволим на класическите постановки на **Макс Вебер за властта**, ще стигнем до необходимостта от осмислянето на още един аспект на установяването на обществения ред – легитимността на властта. Според М. Вебер **легитимността е мярка за съответствие** между действията на институтите, установяващи определен ред, и интересите и ценностите на обществените групи, които са засегнати от този ред. Това е особено важен нюанс при оценката на дейностите за налагане на правилата на поведение в обществото. Би могло да се търси пряка връзка между потребностите на обществото, националната кауза, ценностите на елита и институционалната политика на държавата.

Най-близо до нашия изследователски интерес стои определението, дадено от **Дъглас Норт**<sup>9</sup>, в публикуваната от него през 1990 г. монография за “Институции, институционални промени и икономически характеристики”. Според него “Институциите са правилата на играта в едно общество; създадени от хората задръжки, които регулират взаимоотношенията между тях. Те структурират стимулите при обмена между хората и намаляват несигурността, като осигуряват структурата на всекидневното”. Интересното в случая е, че Норт нарича основните играчи в обществото “организации”, докато по-късно американският учен Уилямс ги нарича “институции” и прави опит да ги класифицира по различни признаци. Българският изследовател Цветан Коцев, позовавайки се основно на Уилямс, предлага четири нива за анализ, които третират и различен тип институции:

- институции, които възникват спонтанно и са производни на понятието “социален капитал” – религия, социокултурни традиции и т.н.
- официални правила, дефиниращи правата на собственост и съдебната система, които на практика определят цялата институционална среда;
- правила, определящи политиката на държавата – договорни взаимоотношения, управлението на държавата и т.н.
- правила, отнасящи се до разпределителните механизми в обществото.

В този, значително по-широк контекст ние разглеждаме **институциите като сфера на**

**социално-икономическите отношения и като инструмент за юридическо и морално установяване на общественото поведение, насочено към максимално хармонизиране на интересите на държавата и на нейните граждани**. Това дава основание да се разглеждат не само формалните институции, а и актовете, с които се установяват новите моменти на обществения ред, обществените нагласи за приемането им на всеки етап от изграждането му, разпространението на общите норми във всички взаимосвързани области на живота. Особено важен аспект в това отношение става качеството на институциите от различните нива, силата на въздействието им върху един друг тип обществена формация, каквато е националната държава, вече като член на ЕС. В този смисъл особено важни стават няколко групи институции:

- тези, които са свързани със собствеността, тяхното съвременно проявление и възможностите на държавата да упражнява контрол върху тях;
- регулаторните институции, тяхното разпределение на двете нива – национално и наднационално, както и действието им в условията на свободен пазар;
- институции, ориентирани към стабилност и устойчиво развитие на ЕС, както и на държавите членки;
- институции, гарантиращи реализацията на европейския социален модел.

## 2. Институционалната архитектура на България в условията на реалното £ членство в ЕС

Нов момент за институционалната архитектура стават институциите, които реализират новата роля на България като външна граница на ЕС, като фактор за синергията на Черно море и като самостоятелно действащо лице на глобалната сцена. Институциите, смята един от представителите на еволюционната теория – Дж. Дюи, не са само формални организации, а представители на еволюционизма и моделът на ограничената рационалност има връзка с поведението на хората, разгледано като набор от знания, рутина и навици. Това става особено важно за задаващите се **икономика и общество, базирани на знанието**.

Като член на ЕС България вече е отговорна не само за собственото си устойчиво развитие, а и за нейния принос за устойчиво развитие и конкурентоспособност на ЕС. Институционалната реформа следва да гарантира устойчивото развитие на ЕС и неговите членове. Най-новите течения в **теориите за регионалното управление обръщат внимание** именно на процесите на съгласуване на възпроизводствения цикъл и формиране на нов вид регионални политики. Целта на последните е териториална организация на възпроизводствения процес, която води към висока ефективност на

<sup>9</sup> Норт, Д. Институция, институционални промени и икономически характеристики. 1990.

системата като цяло, постепенно движение към икономическо изравняване и кохезия. С такъв подход можем да погледнем на **България като на специфичен субект на устойчивото развитие** и да осмислим целесъобразните реформи на институционалната £ система. Значими за цялостната оценка на институционалната политика на България в условията на реалното £ членство в ЕС са и новите теоретични концепции за факторите на съвременното **международно разделение на труда**, както и за очерталите се нови тенденции в това отношение. Проф. д.ик.н. Велко Маринов прави съществени изводи за връзката на тези фактори с конкурентните предимства на страните.<sup>10</sup>

Във връзка със спецификата на ЕС и прехода от секторна към всеобхватна – икономическа, политическа и социална – интеграция стават приложими и трактовките за социалното управление като съвкупност от процеси на вземане на решения на всички нива на социално-икономическата система – от супранационалното до индивидуално семейното.<sup>11</sup>

### 3. Институционалната реформа – съвременни концепции и алтернативи

Институционалната реформа следва да съобрази и някои други **съвременни концепции на регионалното управление** като тези за единство на системите за развитие и управление, за преход от анализа на стационарното равновесие към проблемите на пределното регулиране, използване на системата от социални индикатори за оптимум и реално поведение на системите и т.н. Редица от проявите на настоящата световна финансова и икономическа криза намират своето обяснение и в управленските теории за инерционност на регионалното развитие, и в динамичната версия на приложението на принципа на Парето<sup>12</sup>.

Особеност на институционалната политиката за развитие на България е, че тя е съвкупност от елементи на обществената действителност, между които съществуват закономерни отношения и връзки, образуващи цялост. Без да влизаме в подробностите на **общата теория на системите**, ще посочим, че основни нейни понятия са “цялост”, “граница”, “елементи” и “връзки”. Структурата на системите предполага подреденост на елементите, устойчивост на връзките и наличие на организация. При това става дума за връзки както между елементите вътре в границите на системата, така и на

системата като цяло във външната среда. На основата на системния подход структурният функционализъм, представен в науката най-вече от Т. Парсънс, стига до идеята, че системата е “универсален способ за организация на социалния живот”<sup>13</sup>. Според него обществото се институционализира на основата на повече или по-малко интегрирани системи от ценности и стандартизираните норми за поведение. Заради това Парсънс счита, че анализът на **социалните системи** е свързан преди всичко с открояването на основните функционални изисквания, които придават на съвкупността от елементи свойството “цялост”. Парсънс посочва четири функционални условия за съществуване, развитие и усъвършенстване на социалната система – адаптация, целенасоченост, интеграционни механизми за образуване на цялото и средства за **поддържане на равновесието на системата**. Именно това считаме, че следва да бъде целеполагащото начало на институционалната реформа както на ЕС, така и на България.

Реформирането на институционалната система на ЕС, естествено, касае всички нейни нива. Очаква се това да допринесе за по-висока възвращаемост на публичните и частни инвестиции и подобряване на тяхната ефективност като ключови изисквания за устойчив растеж и конкурентоспособност на ЕС. За България този въпрос е още по-сложен, защото **институционалната £ политика** следва да гарантира, от една страна, необходимото съответствие с изискванията на Европейския съюз, а от друга, да даде отговор на стратегическите предизвикателства на новата роля на България като реален член на ЕС. Заедно с това тази политика следва да бъде базирана върху националните интереси и интеграционните потребности на страната ни. Става дума за **стратегически избор** на България **за същността и характера на институционалната £ система в тези условия**. Този избор би следвало да отчете както настоящото състояние, основните фактори и области на развитие на институционалната политика, така и механизмите и инструментите на **институционалния капацитет** за социално-икономическия прогрес в дългосрочна перспектива. Това ни насочва към **няколко ключови въпроса**:

- На първо място стои въпросът за **националната кауза**, за националния идеал, в името на който се определят правилата на играта;
- Произтичащ от първото, възниква въпросът “какъв е **стратегическият избор** на подходите, целите и областите на институционалната политика в условията на членството на България в ЕС”;
- На трето място стои въпросът за повишаване на **приноса на институциите за излизане от**

<sup>10</sup> Мартинов, В. Международно разделение на труда. 2004; гл. 2, нап. 3.1 и 3.2.

<sup>11</sup> Такива постановки са споделени от О. С. Пчелинцев в книгата му “Региональная экономика в системе устойчивого развития”. Москва, 2004.

<sup>12</sup> Използвани са доклади и изследвания на Лабораторията за регионални проблеми на социално-икономическото развитие на Института за прогнозиране на РАН (1995–2006).

<sup>13</sup> Парсънс, Т. Еволюцията на обществата. Критика и хуманизъм, С., 2005.

**кризата**, за избор на следкризисен модел на поведение и устойчивото социално-икономическо развитие на страната;

- Не по-малко важна е и задачата за институционално осигуряване на **новите роли на България** в търсенето на решения за бъдещето на ЕС.

Сравнителният анализ на опита на редица страни с аналогично на България развитие свидетелства, че **фактор за растеж и устойчиво развитие** са преди всичко **ефективната мобилизация на ресурсите и тяхното оползотворяване**. Основна роля за това сега се отрежда на усвояването на финансовите ресурси по програмите на ЕС. Естествено това е важен шанс за България. Но заедно с това стои и въпросът за ролята на тези ресурси за бъдещото развитие на **техническия прогрес и на ефективността на институциите**. Днес сме свидетели на възникването на специфични институции, създадени в полза на ускоряването на технологичната и продуктовата диверсификация на производството. Анализът на сценариите, приложени в отделните страни, показва, че икономическият растеж може да се повлияе по различен начин от тези институции, при това невинаги само положително. Първостепенна важност има способността на **институциите да се самоусъвършенстват**, като перманентно адаптират функциите си към динамиката и неопределеността на средата. В самото развитие на институциите се наблюдава зависимост на качеството на функционирането им от новата им роля, отредена в процеса на регионална интеграция. В тези условия за едни сфери и процеси приоритетна роля имат държавата и централизираните държавни институции, а в други случаи – целевото програмно управление с участието на публични и частни институции – банките и финансовите пазари, чрез които се мобилизират ресурсите за инвестиции и капиталонатрупване. Макар че процесът на ускоряване на растежа и в двата случая се подкрепя по различен начин от държавата, структурирането на целите и механизмите на институционалната политика се отличава съществено. В този смисъл има възможност да се разграничат **алтернативни сценарии** според ролята, която изпълняват, от една страна, държавата и специализираните **£** институции, а от друга, останалите субекти на икономиката, в т.ч. частният и публичният сектор и включването им във функционирането на конкурентни пазари. Това е една от основните специфики за страните, осъществяващи преход от централизирана към пазарна икономика. В този смисъл особено съществен става въпросът за **връзката между институциите и пазарните фактори на производството**. В този контекст българските институции са изправени пред редица трудности, породени от **дефицита на капацитет** за регулиране и стимулиране на пазарите по приемлив начин. Това е ключов въпрос и за науката.

Относно функционирането на българските институции в условията на реалното членство на България в ЕС възникват **три съществени въпроса**:

- Доколко развитието на институциите ще може да гарантира адекватно взаимодействие и регулиране на възникналите през прехода и все още недостатъчно развити пазари?

- Каква е възможността регулирането на пазарите и изграждането на институциите да протичат едновременно?

- Доколко изпреварващото развитие на частния сектор и на пазарите при очерталия се модел на дълбока социална диференциация ще бъде съвместимо с осъществяването на стратегията на развитие?

Ако проследим всички аспекти на средата, в която България следва да направи **избор на цели и приоритети за институционалната си политика**, то като **ключови фактори** можем да посочим:

1. Устойчивостта на **политическата демокрация** и на постъпателното развитие на **гражданското общество**.

2. **Икономическата либерализация** и защита на конкуренцията на формиращите се пазари.

3. Наличието или отсъствието на обществен консенсус относно приоритетите и целите на икономическото и социално развитие.

4. Специфичните за България фактори за стратегическия избор на институционалното развитие, породени от националните традиции и социокултурни особености.

Тези ключови фактори имат за България следното конкретно съдържание:

**Първо** – преход от политика, доминирана от националната държава, към политика, която се отличава с частичен отказ от суверенитет за сметка на предоставянето му на наднационалните институции на ЕС. Става дума преди всичко за ограничаване на полето на свободните решения, отчитащи предимно националните интереси. В някои аспекти, като например общата търговска и аграрна политика на ЕС и хармонизацията с изискванията на останалите видове политики, отказът от суверенитет следваше да приключи непосредствено с приемането на България като редовен член на ЕС. Процесът на пълно съответствие с политиките на ЕС се очаква да се развива в перспектива до 5–10 години. Това крие редица рискове и ограничения за институционалното изграждане и развитие на България. Пренебрегването на тези рискове води до сериозни проблеми в социалната област, инвестиционната активност и конкурентоспособността на българското производство.

**Второ** – постигане на **функционален и институционален интегритет на страната ни в ЕС**. Този процес касае институционалната политика на България за изпълнение на ангажиментите

ни за по-нататъшното развитие на Единния вътрешен пазар на ЕС, както и присъединяването ни към Икономическия и валутен съюз на ЕС. Институционалната политика в този смисъл следва да гарантира изпълнение на критериите за макроикономическа конвергенция на българската икономика с еврозоната. Естествено тук говорим за институционална трансформация в дългосрочен план, която ще протича в следващите десет и повече години.

**Трето** – ефективно съвместяване на регионалната интеграция с участието на България в съвременните процеси на глобализацията. Това на свой ред създава рискове и ограничения за институционалния избор. Активната **интеграция на българската държава едновременно в регионален аспект и в глобализиращото се световно стопанство** предполага друг вид институционален капацитет и кадрови потенциал. Нека вземем за пример дори само един аспект – координацията на дейностите за усвояване на ресурсите от всички международни програми и партньори. Координирането на договореностите и ангажиментите с всички официални партньори на многостранно и двустранно равнище придобива особена важност в следващия период и е важен приоритет на институционалното развитие на страната ни. Тепърва следва да се обърне поглед към институционалното изграждане и функциониране на глобални мрежи, развитие на собствен институционален капацитет за работа по проекти, касаещи глобалното развитие и световната икономика. Многостранното сътрудничество, съчетано с преките двустранни отношения, и то при отчитане на европейските рамки, поставя въпроса за нов тип и **нови принципи на институционалното взаимодействие**. Това е нова концепция за ефективния капацитет на институциите, която следва да съчетава **развитието на държавен суверенитет от нов тип с участие в националните органи за управление**. По същество това са нов тип функции и **нов вид институционален капацитет**. Между двата процеса на развитие на институционалната политика не следва да има сблъсък, защото регионализмът по своята същност е конкретно-историческа форма на изява на глобализацията. Но именно това прави **стратегическия избор на институционалните промени** сложен и противоречив процес, още повече че той е длъжен да отчете преди всичко потребностите от устойчиво социално-икономическо развитие на България.

В досегашната реформа на институциите, тяхното изграждане и укрепването на административния капацитет не са постигнати съгласуваност и взаимодействие на основата на ясно заявени приоритети на икономическото и социалното развитие на страната. Видим е дефицитът на ефективност в областта на **разделението на властите,**

съгласуваността и координацията на изпълнителната и съдебната власт. Остър проблем за институциите се оказва не приемането на новите закони, а тяхното прилагане.

Ключов проблем при избора на стратегическите цели на институционалното развитие е **взаимовръзката между съществуващите институции, създадени и функционирали при една законова рамка, и преходът към нова законодателна рамка**. Този аспект на институционалната трансформация много често се подценява. Доминира схващането, че хармонизирането на законодателството ни с това на Европа е на практика пълен отказ от националната законова рамка, в която е функционирала страната ни досега. Ефективното функциониране на институциите безспорно изисква **приемственост и уважение към традициите**, които са свързани с историята, културата и обществената организация. Това ще направи институциите по-устойчиви във времето.

Във **вътрешен и външен аспект** институционалната реформа в България следва да получи **целева ориентация към:**

а) **отговорност и прозрачност** на управлението на всяко равнище, ангажирано с постигането на стратегическите цели;

б) **децентрализация** на вземането на решения, съчетана с принципите на субсидиарност и взаимобвързаност на правомощията на всички управленски равнища;

в) подобряване на цялостния механизъм за постигане на по-високо **доверие в институциите** и тяхната отвореност за постигането на общественозначими цели и резултати.

За институционалната политика и определянето на нейните приоритети най-съществен е въпросът за **ролята на държавата и нейните институции** в условията на функционираща пазарна икономика. Редица теоретици направиха внушения за несъстоятелността на държавната намеса в икономиката и приемането на “пазара като спонтанен ред” (Хайек). Става дума за преобразуването на националната икономика в реално и ефективно действащ пазар с участието на стопански субекти, които са устойчиви на конкурентния натиск. В същото време следва да бъдат отчетени и процесите на отваряне на икономиката. Пазарният фундаментализъм ограничава ролята на държавата до инструментариума на фискалната и паричната политика, като изключва или дозира ролята на държавата по отношение на формирането и функционирането на “правилата на играта” на свободния пазар. Ние споделяме разбирането, че въпреки ограничаването на ролята на държавата, тя продължава да бъде основен социално-икономически субект. Недооценяването на тази и роля отклони вниманието от **най-същественния въпрос: възможния набор от инструменти за пазарна регулация, който дър-**

жавата би следвало да създаде и да регламентира, за да подпомогне забавената самоорганизация на зараждащите се пазари. В българската практика през 90-те години сформирването на пазара в редица области протече на принципа на “проби и грешки”, без да има поддържащо стратегическо регулиране от страна на държавните институции, което на практика значително повиши “цената” на българския преход и негативните му последици за гражданите. С този факт, както и с противопоставянето между пазара и държавата, могат да се обяснят неудачите на провежданата институционална политика. Отсъствието на институционална намеса в полза на спонтанните процеси в прехода към пазарна икономика се потвърждава при анализа на конкретни секторни и функционални прояви на криза в българската икономика. България не успя да създаде предпоставки за институционална политика и устойчивост на обществения избор в полза на известен нормативен оптимум. При реструктурирането на икономиката и промяната на собствеността се констатира дефицит на последователна стратегия за институционална подкрепа на новите пазарни субекти и на самия пазар. Преодоляването на този дефицит е сериозно предизвикателство за икономическата политика през следващите години. Регулативната роля на държавата тепърва следва да се осмисли като акцент на модернизацията на управлението и на конкурентоспособността на българската икономика.

Процесите на изменение на традиционните функции на националната държава под въздействието на глобалните процеси са неизбежни. Променя се политическата архитектура на националната държава, доколкото тя е обект и субект на интеграционни процеси и участник в световното стопанство. Националните държави отстъпват част от властовите ресурси и суверенитета си на регионални и транснационални институции и организации и се превръщат по-скоро в “своеобразни координатори” на глобалната взаимозависимост и универсалност.

Рисковете при подобна тенденция се свеждат до намаляването на политическата и организационна власт и контрола на националната държава в стратегическите области за вземане на решения. Най-значимата опасност е държавата да не усвои новата си роля на основен субект на социалната политика и по този начин да се отдалечи от основните, жизнено важни проблеми на гражданите си. Ориентацията към институционална политика, доминирана от ангажименти към външни партньори и донори, или като ответна реакция на натиск и бушуващи социално-икономически конфликти е пагубна и безперспективна. Политическата конфронтация и нестабилност на свой ред създават среда за нарушаване на обществените норми и закони, както

и безотговорност за поеманите *ad hoc* политически ангажименти. Наред с това за българското общество съществува опасност и от т.нар. модернизационна криза. Става дума за тенденцията иновациите да се “привнасят” отвън, без да се държи сметка за съответствието на ефекта им с националните интереси и цели.

Развитието на институциите и на капацитета за институционална политика е еволюционен процес, който е ефективен само когато са налице ясно целеполагане и съгласуваност на действията за постигане на основните цели и приоритети.

Считаме, че за България през следващото десетилетие могат да се възприемат като стратегически следните **приоритети на институционалната политика**:

1. Развитие и модернизация на **институционалния капацитет на управлението на публичния и частния сектор** за осигуряване на устойчив икономически растеж.

2. Развитие на **публично-частното партньорство** във връзка с реализацията на демократичен модел на функциониране на институциите.

3. Осъществяване на институционални промени за **намаляване на бедността** и преодоляване на напреженията в социалната сфера.

4. Преценка на ролята на **социалния капитал** и неговата пригодност за реализация в **икономика и общество, базирани на знанието**.

5. Развитие на **българската наука и интегрирането ѝ в международни мрежи и образователното и изследователското пространство на Европа**. Изграждане на региони на знанието, технологически паркове, лаборатории за иновации и други елементи на научната инфраструктура.

6. Децентрализация на **инструментите за насърчаване на местните инвеститори и привличане на чуждестранни инвестиции**.

За реализацията на посочените приоритети пред **институционалната политика** се очертават следните **по-конкретни цели**:

- Хармонизиране на законодателството на България с **изискванията на вътрешния пазар** на ЕС.

- Институционален капацитет за осъществяване на **структурната реформа** в публичния и частния сектор като перманентен процес .

- Институционално укрепване на системата за **защита на конкуренцията и на потребителите** и създаване на пазарна среда, съвместима с международните изисквания.

- Институционално изграждане и повишаване на **административния капацитет** за проектно управление и проектно усвояване на средствата от европейските фондове.

- Институционални механизми за подкрепа на сектора на **услугите** и тяхното доближаване до гражданите.

Като самостоятелна област би следвало да се разглежда институционалната реформа на самите регулативни органи – **държавната администрация и съдебната система. Противодействието на престъпността и на корупцията** в публичния и частния сектор би следвало да се оцени като условие за прехода от кризата в българската държавност към нов тип държава на гражданското общество. В основата на това следва да се поставят културната промяна и подобряването на капацитета на отговорните институции за борбата с корупцията и организираната престъпност.

**В дългосрочна перспектива** институционалната политика на България е в непосредствена зависимост от членството  $\text{€}$  в ЕС. В редица области на икономическата политика – държавните финанси, митническата, данъчната политика, търговското и инвестиционното банкиране – ще продължи натискът за съответствие с европейското законодателство и с практиките на ЕС. Не е изключено малкият и средният бизнес да изживеят “ефекта на доминото”.

Ето защо България следва много внимателно да направи избора на **инструменти и механизми на институционалната си политика**.

Според нас те са:

1. Стабилен баланс и взаимодействие между законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

2. По-нататъшна консолидация и повишаване на ефективността на държавните финанси.

3. Съгласуваност на макроикономическата политика със структурните политики.

4. Развитие на функциониращи пазари чрез институционални реформи в областта на държавното регулиране и прилагане на регламентите, стандартите и препоръките на ЕС.

5. Борба с корупцията и противодействие на институционализирането на корупционните практики по високите нива на управлението в публичния и частния сектор.

6. Институционална реформа в подкрепа на социалния капитал.

7. Създаване на законова среда и институционална подкрепа за науката и образованието като приоритет на нацията.

Реализиране на целеви програми за догонващо социално развитие.

От България се очаква в следващия период да постигне значително повишаване на своята **конкурентоспособност във всички сфери на обществения живот**. Тя следва да се научи да управлява съвкупността от своите ресурси и компетенции/таланти, за да повиши благосъстоянието на хората и да гарантира устойчивото си развитие. А това означава институционалната  $\text{€}$  политика да е изградена върху ясно дефинирана и общоприета национална кауза, да са ясни “правилата на играта”, да се оползотворява максимално енергията на социалния капитал, генерирана от неформалните институции и социокултурните особености на страната ни.

#### Адрес за контакти

Гл. ас. д-р Красимир Недялков  
ВСУ „Черноризец Храбър”