

# Възможни мерки за подобряване финансирането на науката

Албена Вуцова\*, Емил Митов\*\*

**Резюме:** Финансирането на науката като дял от икономиката е особено важен индикатор за качеството и ефективността на научните изследвания, като същевременно дава база за сравнение със средствата, отделени в други страни. Основният недостатък на повечето изследвания, разглеждащи финансирането на науката, е, че те предоставят изобилна статистическа информация за размера на финансирането, процентен дял от БВП у нас и в чужбина, добри практики на финансиране в Западна Европа и Америка и исторически преглед на финансирането през вековете, но не се предлагат конкретни решения за подобряване на сегашното състояние в България.

В статията е направен опит да се изследват състоянието на финансирането на науката и развитието му през годините, както и определени препоръчаните дейности, които биха могли да променят критичното равнище на отделените средства и да променят тенденцията финансирането на науката в страната да бъде от едно от най-ниските н рамките на ЕС.

Целта на настоящото изследване е да се предложат възможни и най-вече, приемливи решения, които да удовлетворят както професионално заетите с научни

\* Албена Вуцова е доктор, доцент в Стопанския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, e-mail: avutsova@yahoo.com

\*\* Емил Митов е доктор, главен асистент в Стопанския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, e-mail: emobgbg@yahoo.de

изследвания кадри и евентуални бъдещи инвеститори, така и приходната администрация, прилагаща мерките на практика.

Разгледаните възможните промени в законодателството биха могли да повишат средствата с до 16,6 % от сегашните средства, отделени за финансиране на науката, без да се променя предварително определеният бюджет за това. Предлагат се решения, чрез които частично да бъде облекчено сегашното състояние с промяна или допълнения на съществуващите нормативни актове в областта на данъчното облагане. Обекти на изследването са законите, свързани с данъчното облагане в България, и по специално Законът за облагане доходите на физическите лица (ЗОДФЛ), Законът за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО), Законът за данък върху добавената стойност (ЗДДС), Правилникът за прилагане на Закона за данък върху добавената стойност (ППЗДДС), Законът за насърчаване научните инвестиции (ЗНИИ) и – съответно – как тяхната промяна би насърчила инвестициите в бранша.

**Ключови думи:** финансиране, политики, инструменти, фондове, наука.

**JEL:** G3, K34.

Отделянето на средствата за наука, като дял от икономиката на науката е особено привлекателна тема за изследване през периода на промени в страната и при наличието на огромна статистическа информация за средствата, отделени у нас и чужбина. Основният недоста-

## Икономика на отраслите

тък на повечето изследвания, разглеждащи финансирането на науката, е, че те дават изобилна статистическа информация за размера на финансирането, процентен дял от БВП у нас и в чужбина, добри практики на финансиране в Западна Европа и Америка и исторически преглед на финансирането през вековете, но не се предлагат конкретни решения за подобряване на сегашното състояние в България. Повечето важни нормативни документи<sup>1</sup> са писани в бъдеще време<sup>2</sup> и въпреки верните изводи за състоянието на финансирането и развитието през годините, не съдържат в себе си малко конкретни мерки. За препоръчаните дейности, които би трябвало да променят критичната обстановка, липсва финанси-

<sup>1</sup> Иновационна стратегия на Република България, Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020, Закон за насърчаване на научните изследвания.

<sup>2</sup> Държавата ще провежда по-ефективна политика, насочена към повишаване на икономическия и социалния статус на учените и към създаване на атрактивни условия за научна дейност, които да им дават достатъчна доза професионално самочувствие. Държавата ще насърчава завръщането на висококвалифицирани български учени, работещи в научни институции в чужбина. Ще иницира дейности за модернизирани на всички аспекти от структурата и управлението на научните организации с цел повишаване на техния научен и човешки потенциал. Ще се осигури подкрепа и за съвместна работа между българската диаспора и научните организации у нас чрез въвеждане на специализирани схеми за това. Ще продължи дейността за подпомагане участието на български научни колективи и учени в международни и европейски програми и инициативи. Същевременно е необходимо да има механизъм за периодична оценка на научния състав и на работата на учените (Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020).

Специално внимание ще бъде отделено за привличане и задържане на младите и талантиливи хора в науката. Ще продължат и ще се доразвият програмите, по които на проектен принцип млади учени получават подкрепа – въвеждане на „проектна“ докторантура, следдокторантски програми, финансиране на участието на млади хора в международни конференции, осигуряване на средства за публикации в реферирани списания и др. Превъждат се мерки за повишаване на интереса към научноизследователска дейност на студенти, за създаване на условия за усвояване на съвременни знания от младото поколение и подготовка на нова генерация учени (Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020).

ране и съществуващият тренд не може да се обърне в средносрочен план. Единственото конкретно число, което няма обвързващ характер, в „Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020“ е достигане от страна на държавата до 2020 г. до 1,5 % от БВП разходи за наука<sup>3</sup>.

Целта на настоящото изследване е да се предложат възможни и най-вече, приемливи решения, които да удовлетворят както професионално заетите с научни изследвания и бъдещи инвеститори, така и приходната администрация, прилагаща мерките на практиката. Настоящото развитие на икономиката не позволява отделяне на по-значими средства от страна на националния бюджет за наука. Въпреки че образованието и науката се определят като приоритетни за всяко едно българско правителство, реално много повече средства се отделят за секторите сигурност и тютюнопроизводство<sup>4</sup>. Нереалистично е да се вярва, че държавата без грастична промяна на начина на администриране на европейските средства може да стимулира частния сектор (и по-конкретно малките и средни предприятия) или научни организации за по-активно усво-

<sup>3</sup> Отчитайки темпа на развитие на страната, прогнозата за нарастване на БВП е в размер на 6 % средно годишно за периода 2002-2013 г. Това означава, че БВП ще се увеличи почти двойно през 2013 г. спрямо 2002 г. Следващо предположение е, че икономическите мерки, включително и тези, описани в настоящия документ, ще изискват увеличение на общите разходи за НИРД от 0,52 % от БВП през 2002 г. на 1,15 % от БВП през 2013 г. Това води до значително увеличаване на разходите за НИРД от 185,81 млн. лв. на 722,36 млн. лв. за периода 2003-2013 г. (Иновационна стратегия на Република България и мерки за нейната реализация, с. 41).

<sup>4</sup> След като през 2011 и 2012 г. бяха отделени съответно 70 и 73 млн. лв. за тютюнопроизводството, изненадващо през миналата година стана ясно, че България е поискала още едно удължение на сроковете за държавното подпомагане. Така и през тази година секторът ще получи нови 73 млн. лв., които ще бъдат изплатени до края на март. ... Сега те настояват за още над 11 млн. лв. към субсидията от 73 млн. лв., която ще бъде проведена по сметките им в следващите седмици. И обявиха, че са в стапна готовност. В. Капитал, бр. 55/25 март 2013 г.

яване на вече договорените пари за наука. Многократно дискутираната възможност за подпомагане на научните изследвания посредством ваучери остава само мираж и не може да бъде осъществена в близко бъдеще поради липса на средства и липса на законодателство. Другият източник за целево финансиране са средствата, отпуснати през фонд „Научни изследвания“, които непрекъснато намаляват и са обект на постоянни корупционни скандали. Проблемът с финансирането на научните изследвания у нас може частично да бъде облекчен с промяна или допълнение на съществуващите нормативни актове в областта на данъчното облагане. Обекти на настоящото изследване са законите, свързани с данъчното облагане в България, и по специално Законът за облагане доходите на физическите лица (ЗОДФЛ), Законът за корпоративно подоходно облагане (ЗКПО), Законът за Данък добавена стойност (ЗДДС), Правилникът за прилагане на закона за Данък добавена стойност (ППЗДДС), Законът за насърчаване на научните инвестиции (ЗНИИ) и как тяхната евентуална промяна би насърчила инвестициите в бранша.

През период на преминаване от една икономическа реалност към друга достъпът до пазара става основна цел на всички субекти, действащи при новите икономически реалности. Това не е изненада и причината за това е нуждата от финансови средства за едно стабилно и прогнозируемо развитие в съответствие с набелязаните цели на пазарните субекти. Научните институти, като един от субектите на пазара, не се различават много от всички останали по стремежа си за осигуряване на финансовата си стабилност.

Специфични черти при тях са характерът на предлагания „продукт“, предмет на техните усилия, начинът и времето за „изработка“, както и създателите на „продукта“. По-бавната „възвращаемост“ и по-големият риск, който носи инвестицията, как-

то и по-трудният контрол върху качествата на крайния продукт отблъсква повечето частни фирми от вложения в научната сфера. Дългото време за усвояване на научните иновации и конвергенцията в някои иновативни продукти (Дракър, 2002, с. 142-160), правят инвестициите в науката високо рискови и не особено привлекателни за голяма част от фирмите. Според Третата студия за иновации на Европейската общност едва 44 % от предприятията в 15 държави – членки на Европейската общност, между 1998 и 2000 г. са се занимавали с някакъв вид иновации (Cordis focus). Друга характерна особеност при научните разработки е непредвидимостта на основния ресурс – знанието, заключено в научните работници. При научните изследвания човешкият фактор е незаменим в изследователския процес. Процесът е често пъти с неясен резултат и носи голям риск от гледна точка на инвеститора. За потенциалния инвеститор е по-разумно и по-лесно да се включи с инвестиция едва при наличие на патент, лиценз или готово изделие и да не избързва с влагане на средства без наличие на сравнително ясен краен резултат. Качествените характеристики на крайния продукт и реакциите на пазара са достатъчно непредвидими и планирането в дългосрочен аспект е изключително трудно за потенциалния инвеститор.

Друга особеност на продукта на научните изследвания е голямата обвързаност между творческата идея на учения и крайния продукт. При отстраняване на водещия учен от екипа, без оглед на причините, е възможен провал на целия проект, което внася допълнителна несигурност за външните инвеститори.

Характерно за научните „продукти“ е времето за възникване на разходите в процеса на създаване. Повечето разходи се извършват през периода на изработване на първото – „нулево изделие“, често пъти много преди периода на продажби и тези разходи могат да бъдат „убийстве-

## Икономика на отраслите

ни” за крайния продукт. Пример за размера на разходите преди периода на “продажби” на такъв вид “изделия” може да се види от размера на похарчените средства от Европейската компания “Еърбъс” за пускането на новия модел А-380, който струва на компанията \$12 млрд. още преди първия му пробен полет<sup>5</sup>. Същите разходи при конкурента на “Еърбъс” – американците от “Боинг” за техния нов модел 787 “Dreamliner”, са \$10 млрд. Според сп. “Икономист” всяко увовяване на производството намалява разходите за една машина с една пета<sup>6</sup>. Този пример илюстрира размера на разходваните средства за един изключително наукоемък отрасъл и рисковете за инвеститорите от нереализиране на разработката.

Не трябва да се забравя и фактът, че “складирането” на научни знания е рисковано и много скъпо. Всяко забавяне на предлагането на крайния резултат от изследването – поставянето му в “склада” – води до риска от изпреварване от друг колектив (загуба на лидерство), които работи в същата област, и свързаната с това загуба на ползите от пазарната реализация.

От казаното дотук лесно може да се види, че отделените средства у нас са крайно недостатъчни за нормално функциониране<sup>7</sup> на науката. От икономическото ни

<sup>5</sup> (Сблъсъкът между “Еърбъс” и “Боинг” - в. Дневник – 28/06/2005)

<sup>6</sup> (Пак там)

<sup>7</sup> “През 2007 г. в ЕС-27 общите разходи за научноизследователска дейност (GERD) са 1,85 % от БВП на Съюза. През същата година в САЩ те са 2,6 % от БВП, а в Япония – 3,4 % от БВП. Като отчита това изоставане и предвид значението на финансовото осигуряване на науката за нейното развитие в Лисабонската стратегия на ЕС е заложено постигането на разходите за наука на 3 % от БВП. От тях 1 % трябва да са публични инвестиции и 2 % – от бизнеса. В доклада на Европейската комисия за общеевропейското пространство на изследванията, технологиите и конкурентоспособността е посочено, че за периода 2000–2006 г. финансирането на науката в ЕС-27 е нараснало с 14,8 %, в САЩ ръстът е 10,1 %, в Япония – 21,9 %. Но в същото време, разходите на бизнеса в ЕС за наука са се увеличили едва с 1,84 %, докато в САЩ – с 4,6

развитие през годините на прехода е видно, че държавното финансиране у нас е трудно да достигне размера на дела от БВП на Швеция – 3,8 % или този на Финландия – 3,3 % от БВП. Ние също така едва ли можем да разчитаме и на ръст във финансирането както Исландия, която за период от 4 години увеличи разходите си за научни изследвания от 1,51 на 2,32 % от БВП. Оптимистично за нашата страна би било да се вярва, че финансирането у нас би могло да стигне това на Чехия – 1,25 %. Словения също би могла да бъде само мечта със своите 1,57 % от БВП за изследвания, където 53 % се финансират от частния сектор (ФТЕ Info № 42-08/2004). Проблемът при изработване на бюджета е, че се отделят много повече средства за краткосрочни<sup>8</sup>, но ви-

<sup>8</sup> Докладът отчита също, че ръстът на разходите в отделните страни на ЕС е крайно неравномерен – от 3,4 % в Белгия, през 100 % в трите прибалтийски държави и Кипър до 211 % в Естония. Нарастването на разходите за наука е над 60 % в Унгария, Румъния, Чехия, Ирландия и Испания. Новите страни членки от Източна Европа като цяло увеличават разходите си за наука. Чехия и Словения вече са надхвърлили границата от 1,5 % от БВП. През 2007 г. Естония (1,14 %), Унгария (0,97 %), Литва (0,82 %), Латвия (0,63 %) и Румъния (0,57 %) все още са с ниски относителни дялове, но с ясна тенденция на тяхното увеличение. Единствено при България, Полша, Словакия и Гърция делът на разходите за наука в БВП е нисък и е с тенденция към намаление. След като Румъния и Полша увеличиха разходите си за наука през последните 2 години, през 2007 г. с по-ниски показатели от България (0,48 %) са вече само Словакия, която за посочения период е намалила относителните си дялове на разходите от 0,64 % на 0,46 % от БВП, и Кипър, който въпреки почти двукратно увеличение на показателите си – от 0,24 на 0,45 %, е на последно място сред страните от ЕС. В държавния бюджет на Р България за 2010 г. обаче разходите за наука се намаляват до 0,3 % от БВП.

<sup>8</sup> Отделените средства у нас за научни изследвания през 1999 г. са 73,8 млн. долара, за 2000 г. – 65,5 млн. долара могат да бъдат сравнени (не много коректно) със средствата, отпуснати като държавна субсидия за 2004 г. за фонд “Тютюн”, които са 101 млн. лева, и това за сектор от селското стопанство, които доставя основна суровина за продукт – обект на постоянни рестрикции у нас и в чужбина. Друго твърде интересно перо, отделено от държавния бюджет на страната за 2004 г., са 22 млн. лева, отделени за програмата “България ДА” за финанси-

дими разходи, пред дългосрочни разходи, но трудно разпознаваеми от избирателите. Сегашният размер на държавна субсидия за наука стига за покриване на разходите за работни заплати – 50 %, а заедно с останалите текущи разходи за издръжка на институтите и университетите достига до 94 % от цялата субсидия (Матев, 2003). Оставащите 6 % трудно биха обезпечили нормалните разходи, свързани с научния процес<sup>9</sup>. Статистиката на други автори дава още по-конкретни цифри – през периода 1992-1998 г. за заплати на учените и персонала на БАН се отделят между 53 и 58 % от цялата бюджетна субсидия, а учебната и научноизследователската част “поглъща” между 8,19 % за 1992 г. и стига до 5,09 % през 1998 г. (Иванчева и др., 2000)<sup>10</sup>

### *Държавни мерки за подобряване на сегашното положение.*

Според ИСРБ държавните приоритети в областта на науката са:

- формиране на трайна национална научна политика
- стимулиране на вътрешна и външна интеграция на научните колективи
- разработване на нови механизми за ефективно финансиране на научните изследвания

ране на малки демонстрационни проекти на стойност от 3 до 10 хил. лева. Така повечето научни колективи могат да съпоставят своите научни проекти, които защитават за финансиране пред Фонд “Научни изследвания” (с общ бюджет от 800 хил. лв.), и финансирането на проекта “Сухата чешма” за 10 000 лв. за декоративен чучур. За същата програма (България ДА) от бюджета на страната през 2005 г. са отделени 20 млн. лева, а за Националния иновационен фонд – 5 млн. лева.

<sup>9</sup> През 2010 г. планираните държавни разходи за наука възлизат на 221 млн. лв., или 1 % от всички бюджетни разходи. Както и в предходни години, те ще бъдат изразходвани почти изцяло (близо 97 %) за текущи разходи (главно заплати) и едва 3,2 % се разпределят за капиталови разходи, в т.ч. за развитие на изследователска инфраструктура. (Сп. Иновации БГ/2010)

<sup>10</sup> (Финансиране на БАН, Л. Иванчева, Н. Матеев, Стратегии на образователната и научната политика 2/2000)

В ИСРБ е залегнало преминаването от ресурсно към програмно финансиране, но това е една от малкото конкретни мерки за промяна на сегашното състояние. Стратегията фиксира необходимостта от увеличаване на иновационния потенциал на индустрията. Стратегията за развитие на научни изследвания също фиксира широка гама от приоритети, както преход от институционално към проектно финансиране. Нещо повече, направен е опит да се определи в най-общ вид размерът на подкрепа на фундаментални и приложни изследвания.

Според ИСРБ проблемите при иновационния потенциал на предприятията могат да бъдат решени чрез:

- укрепване на посредническата инфраструктура
- създаване на НАЦИОНАЛЕН ИНОВАЦИОНЕН ФОНД
- привличане на работа на млади специалисти
- повишаване сътрудничеството между иновативните фирми и обществото и изследователски и развойни организации посредством ТЕХНОЛОГИЧНИ ЦЕНТРОВЕ
- стимулиране на междуфирменото сътрудничество
- стимулиране на предприемачеството
- Националната стратегия за научни изследвания предлага сбор от насочени мерки за стимулиране на научни изследвания, но не предвижда за целта никакъв финансов ресурс.

Мерките са твърде общи, пожелателни и нямат нищо общо с реалността в страната. Това прави невъзможно реализирането на конкретни действия за стимулиране на научните изследвания. Друг стратегически документ – Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 (приета 2011 г.) също предвижда определени мерки, но и тези мерки не водят до промяна на ситуацията в страната. За всички тях са необходими значителни средства, които

## Икономика на отраслите

трябва да бъдат отделени приоритетно от държавата. Като се има предвид размерът на финансирането на науката от държавата, а именно 0,47 % от БВП за 2001 г., който не е променен съществено през следващите години, за подкрепа на предвидените в двете стратегии мерки трябва да бъдат отделени допълнителни средства от бюджета на държавата или да бъдат преразпределени средствата, предвидени вече в държавния бюджет за наука. И двете възможности са трудно осъществими и не водят до желани резултат. Един от основните източници на средства, предвидени в иновационната стратегия, са парите от приватизацията. При един почти приключил процес на раздържавяване на държавните активи трудно може да се приеме сериозно, че това е един постоянен и "пълноводен" и постоянен източник на финансиране.

Така описаните мерки (със съкращения) не дават нито едно решение на проблема с размера на финансирането. Привличането на млади специалисти от фирмите и особено от МСП, чиято роля е ключова според Стратегията, е свързано с отделяне на значителни средства за заплати и осигуровки, които не винаги са по силите на МСП. Това автоматично води до укриване на реалните доходи с цел намаляване на осигурителната тежест за фирмата. Това не "насърчава" младите специалисти за работа в подобни организации. Поemanето на осигуровките за сметка на държавата често пъти е свързано с определена санкция или времево забавяне и всички тези програми досега не са решили нито един от проблемите със заетостта. Подобна програма – за намаляване на младежката безработица, за намаляване на трайно безработните, функционира и в момента в страната, но страда от липса на дългосрочен ефект и устойчивост върху пазара на труда. Няма предприятие, което да гарантира постоянна заетост за целия си персонал в една твърде несигурна пазарна обстановка.

По повод укрепването на посредниче-

ските структури не са упоменати никакви конкретни мерки, а само общи пожелания като – създаване на партньорство между обществени институции и частни фирми.

Иновационната стратегия не описва каква конкретна подкрепа биха получили новостартиращите фирми, не се решава проблемът с разходите, свързани с регистрацията на фирмата – уставен капитал, държавни такси, наем на помещения, наемането или закупуване на активи. Действащата програма в момента, по която различни новостартиращи фирми могат да получат финансиране, е програмата JEREMIE.

Създаването на технологични паркове не дава автоматичен достъп до пазари и технологии, а и до момента има само един технологичен парк и той е в процес на изграждане. Освен това за функционирането на такъв парк трябва да има визия какво ще развива, какви са перспективите за такива дейности и на база на това да се пристъпи към неговото изграждане и съответстваща инфраструктура, което не е случаят на изграждащия се технологичен парк. Изграждането на такива паркове е изключително скъпо начинание, най-малкото заради необходимостта от намиране на терен в близост до голям технически университет за изграждане на технологичния парк. Европейската практика показва, преди да се пристъпи към изграждане, се прави мащабно проучване и оценка на перспективи и рискове и едва тогава се стига до вземане на решение.

Ако се спрем на формулировката за технологичен парк, дадена от Л. Дамянова, той "представлява специално подготвена територия, обикновено в близост до голям технически университет, на която се намират свързани по между си лаборатории, пунктове централизирано материално-техническо снабдяване, институти, експериментални производство, промишлени предприятия" (Дамянова, 2002), можем да приемем че на територията на столицата могат да бъдат „припознати“ поне два подобни ком-

плекса – Комплексът на БАН на 4-ти километър и БИЦ-ИЗОТ, които обаче с нищо не променят иновационния потенциал на предприятията. Функционирането на технологичните паркове не е безпроблемно и в развитите страни – “Основното изискване при функционирането на научните паркове и технологичните центрове е постоянната им връзка с университетите или други научни институти, без което те загубват функцията си на форми за трансфер на нови технологии. Ето защо в редица случаи практиката на развитите страни показва нежелателна еволюция на създадените научни паркове, при което те се трансформират в повече или по-малко усложнени частни предприятия (Иванчева и др. 2000). Това дава повод да се появят критики и разочарования от първоначалната им мисия.” (Дамянова, 1994). Именно постоянната връзка на предприятията с научните институти е трудно осъществима, ако двете страни не откриват и не намират постоянна полза от сътрудничеството между тях.

От всички разписани и предложени мерки в различни документи – ИСРБ, ЗНИИ, НСНИ – не става ясно кога и как конкретно ще бъдат реализирани предложенията. Твърде общата формулировка е безсмислена и създава поредния документ, генериран от държавната администрация, който не води доникъде. Фактите сочат, че е по-лесно се изработва стратегически документ и се организира конференция, отколкото да се направят реални стъпки към подобряване на сегашното състояние.

### Анализ на сегашното състояние

“Косвеното бюджетно подпомагане чрез **данъчни** облекчения не е предпочитана форма от държавата, поради избрания модел на данъчна политика. Основна цел на данъчната политика в България през последните години се очерта поддържането на фискална стабилност. Трябва да се има предвид,

че данъчното ни законодателство спазва единно данъчно третиране на всички стопански субекти, т.е. избягват се преференции за отрасли, региони. Това, според повечето икономисти, не стимулира пазарната активност. В сектора на културата също липсва система от насърчаващи данъчни инструменти. Опасенията са:

- Евентуалните данъчни преференции да не утежнят бюджета.
- Създаването на прецедент за неравнопоставеност на икономическите субекти.” (Томова, 2003, с. 138). Потвърждение на гореизложения текст се открива и в ИСРБ.

“Този начин за стимулиране на изследователската и развойната дейност е предпочитан пред данъчните облекчения за научна дейност поради следните основни причини:

Данъчните облекчения не са от полза за фирми, които не реализират или реализират малка печалба;

При данъчните облекчения разходите първоначално се финансират от фирмата и се възстановяват впоследствие;

Трудно се определя кои разходи са свързани с изследователска и развойна дейност.”

Горният цитат е от ИСРБ, който много точно пресъздава аргументите на държавната администрация за минимум проблеми при контролирането на финансовите средства. Тя е склонна да създаде още една държавно финансирана структура (Национален иновационен фонд) със структура и бюджет, който ще “изяжда” бюджета за изследвания и персонал, но под нейна опека, отколкото да направи промени в законодателството за облекчаване на данъчната тежест при тези субекти, които действително инвестират или желаят да инвестират в научни изследвания.

“Конкретните задачи пред националната иновационна политика на напредналите страни са свързани с промени в условията,

## Икономика на отраслите

които създават националните и институционалните структурни фактори (например икономически, финансови и образователни), определящи правилата и подреждането на вариантите за иновации” (Чобанова, 2003).

В настоящата статия са представени възможни промени в условията, които за съжаление не присъстват в реалността. Това по никакъв начин не прави прехода към “икономика на знанието” по-лесен. Националната иновационна политика се ограничава с допълнително регулиране, а не с либерализиране (?).

В защита на основната теза ще добавим изследването на А. Леонидов отнасящо се за американската икономика през 90-те години от миналия век, когато Америка изживява небивал икономически възход – “Правителството оказваше пряка подкрепа на сектора за научни изследвания и развойна дейност, както и косвено въздействие върху инвестициите в частния сектор чрез данъчни стимули” (Леонидов, 2003). Поставянето на паралели между българската икономика и американската е проблематично и горният текст е представен по-скоро, за да илюстрира, че косвеното въздействие върху инвестициите в научна и развойна дейност не е химера, а функционираща икономическа реалност.

И в текстовете на български автори се открива добре аргументирана подкрепа на косвеното стимулиране на научните разработки – “Практиката познава три основни схеми за преодоляване на „слабостите” на пазарния финансов механизъм и за рационалното му съчетаване с бюджетните финансови механизми:

Пряко участие на държавата чрез бюджетно финансиране на технологичната дейност в държавните институции и предприятия.

Държавна подкрепа чрез предоставяне на безвъзмездни субсидии от държавния бюджет на недържавни институции за осъществяване на технологична дейност (под форма на държавна поръчка и при условие на пълн от-

каз от особени права върху получените резултати, както и под формата на ваучери).

Данъчно (косвено) стимулиране на частния бизнес чрез предоставяне на данъчни преференции и на данъчен кредит с цел създаване на благоприятен климат за привличане на частните инвестиции за ефективно приложение и разпространение на новите технологии.”

При първите две схеми резултатите от влиянието на технологичната дейност върху икономическия растеж са непосредствено зависими от размера на държавния бюджет, от възможностите за пряко бюджетно финансиране на приоритетни направления на технологичното развитие, от правилното технологично прогнозиране.” (Балабанов и др., 2004).

По-году са представени предимствата на косвеното пред прякото финансиране – “Данъчното стимулиране има редица преимущества в сравнение с бюджетните субсидии:

- запазват се автономността на частния сектор и неговата икономическа отговорност;
- не се създава изкуствено подгържан пазар на новите технологии, които не са икономически целесъобразни;
- намалява се бюрократизмът на различните държавни нива, свързан с определянето и утвърждаването на бюджетните субсидии;
- стимулират се частните компании от различни отрасли на принципа на равнопоставеността да достигнат ефективност, която съответства както на икономическите цели на фирмата, така и на националните приоритети;
- създават се психологически преимущества за фирмите, които получават икономически изгоди в резултат на собствените си усилия.

Ако данъчните преференции са достатъчно високи и действат дълго време, те



могат да се превърнат от краткосрочен стимул за технологично развитие на частния сектор във важна съставна част на държавната технологична политика.” (Балабанов и др., 2004)

Тези примери само доказват несъстоятелността на тезата за липса на преференции за данъчните субекти. Българската държава за първи път дава преференции от края на 19-и век през 1894 г. (Колев, 2003) с насърчаване на едрия промишлен капитал и оттогава не е спирала да толерира един или друг дял от икономиката.

От казаното дотук може да се направят изводи за характера на възможните и приемливи промени:

- да могат да се прилагат в рамките на сегашната структура на данъчната администрация и законодателство;
- да важат в еднаква сила за всички участници на пазара, желаещи да насочат своите изследователски усилия в областта на науката, без оглед произхода на капитал – частен, държавен;
- да са лесни за администриране;
- да привличат инвестиции и от други държави.

### *Възможни промени, увеличаващи финансирането*

Основните промени според автора трябва да бъдат направени в три от законите, а именно ЗОДФЛ, ЗКПО и ЗДДС. Тези три закона оказват най-голямо влияние върху формирането на данъчните постъпления в страната.

### *Възможни промени в ЗОДФЛ*

**1. Нулев данък общ доход за доходи от лицензи и патенти.** Спестените средства от евентуална промяна в тази насока може да насърчат процеса на научни открития да бъде довеждан до патент, а не “продаване” на незавършен етап.

Промяната може да бъде направена в

Раздел II – необлагаеми доходи. Промяната може да оформена като допълнение на вече съществуващите текстове на чл. 13, ал. 1, т. 1 – с добавяне на нова точка – не подлежат на облагане доходите от продажба или замяна на патенти или лицензи (на физически лица – с постоянно местожителство в страната, собственици на същите). Промяната може да се направи и със записване на текста като отделна точка 28 или добавяне на отделна алинея 6. С тази промяна държавата няма да се лиши от огромни по своя размер приходи (ако изобщо има такива). Патентите или лицензите на физически лица не са много, а реализираните продажби още по-малко. С вмъкването на този текст няма да се създаде прецедент, защото в същия член са уредени други доходи на физически лица, които също са необлагаеми.

Опасността от злоупотреби на предложения текст е лесно преодолима. Доказването на основание за ползване на тази преференция става изключително лесно с представяне на удостоверение за патент или лиценз на името на собственика, издаден от съответното патентно ведомство, приложена в годишната данъчна декларация на лицето. Като допълнителна мярка може да се предложи изискването лицето, което ползва преференцията, да пребивава в страната повече от 183 дни в годината.

Ползата от реализиране на преференцията освен ползателя, който би бил стимулиран да продължава своята работа в страната, ще има и държавата в дългосрочен аспект от реализирани приходи на нейна територия.

Стимулирането на организациите посредством данъчни преференции за инвестиции в научни изследвания е с цел намаляване на риска от вложения в научни разработки.

### *Възможни промени в ЗКПО*

### 1. Признаване на технологичен брак.

Тази промяна би имала един косвен ефект върху търсенето на нови продукти и технологии.

Част първа, глава седем – Данъчни постоянни разлики:

Допълнение на чл. 28, ал. 3, т. 2, която визираща непризнаването на разходи за данъчни цели, с изключение на непреодолима сила и технологичен брак, който е определен с нормативен акт или фирмен стандарт. Текстът може да се промени с добавяне на абзац, конкретизиращ брак вследствие на неуспешен опит/изработка при нови и иновативни продукти и материали, направен от организации, занимаващи се с научни разработки по смисъла на Закон за насърчаване на научните изследвания §1, т. 1 от ЗНИИ. В момента текстът на закона е формулиран по следния начин – технологичен брак или промяна на физико-химичните свойства, установени с нормативен акт или с фирмени стандарти, когато не е налице нормативен акт, и в обичайните за съответната дейност размери.

След промяната може да се добави нова точка, която да изглежда така – както и брак или промяна на физико-химичните свойства на материалите вследствие на експерименти при предприятия по смисъла на §1, т. 1 от ЗНИИ.

Проблемът при иновативната дейност е именно в новостта на продуктите, които се създават. При производството на този вид продукти често пъти не се случват от първия опит и материалите, ползвани за тяхната изработка, биват безвъзвратно изгубени. В сегашния си вид законът не позволява еднозначно формирането на разход без наличието на стандарт или нормативен документ, който не е възможно да бъде изработен на толкова ранен етап.

### 2. Признаване разходи за дарения за научни разработки

Друга промяна е да се признават за разход всички дарения, направени в полза

на университети, научни институти и организации по смисъла на §1, т. 1 от ЗНИИ. Това може да стане с добавяне на нова алинея 19 към чл. 31. В чл. 31 има съществуваща алинея 13 – културни институти или за целите на културния, образователния или научния обмен по международен договор, по който Република България е страна, която изобщо не обхваща организации, занимаващи се с наука, без това да е свързано с международен обмен.

### 3. Освобождаване от облагане с корпоративен данък

Целта на промяната е създаване на изключителен интерес от местни и чужди инвеститори за изграждане на развойни центрове на територията на страната. Това може да промени структурата на икономиката и би повлияло положително върху търсенето на високообразовани кадри. От няколко години в страната има изключително благоприятен данъчен режим по отношение на корпоративния данък, както и ниски разходи за труд, но това само по себе си не е привлякло инвеститори, които да създават у нас своите развойни центрове. Това ни кара да мислим, че един допълнителен бонус би повлиял положително при избора на дестинация от големи компании. Такава промяна може да се направи с допълнение на глава 22, раздел 2 и създаване на нова алинея 176А – Организации по смисъла на §1, т. 1 от ЗНИИ не се облагат с корпоративен данък.

Тази малка промяна би стимулирала създаването на дружества с цел научна и развойна дейност в България. Очевидната истина е, че българският бизнес на този етап от своето развитие не може да инвестира необходимите средства за развитие на собствени развойни центрове, така че такава промяна е насочена по-скоро към чуждестранни заинтересовани лица. Ползите за страната са очевидни – от една страна биха се насърчили инвестициите в една пренебрегвана от българската държава

жавата и бизнес област. От друга страна се стимулира търсенето на кадри за съответните научни организации, повишаване на възнагражденията и повишаване конкуренцията в сектора.

### **4. Намаляване или освобождаване от данък при източника за лицензионни и авторски права**

Във връзка с тази промяна може да се направи и допълнителна промяна на чл. 200а (Раздел 5, Част трета, глава 25 – данъчни ставки за данък, удържан при източника), като се раздели доходът от лихви от дохода от лицензионни и авторски права. Така доходът от лихви по чл. 200а ще продължи да се облага с 5 % данък, а доходът от авторски и лицензионни права се отделя в друг чл. 200б, като се редуцира данъчната ставка за този доход в размер от 0 до 4 %. Истина е, че такава промяна би облагодетелствала не само лицензите и патентите, които са продукт на научни разработки, но и автори на музикални и литературни произведения.

Каква е реалната полза за научните организации? Реално промяната на този текст би облагодетелствала само чуждестранния партньор или собственик на предприятието в страната, което е платец на дохода. Целта на промяната е инвестициите на чужди компании в страната да бъдат по-изгодни за тях и да се стимулира разкритието на научни и развойни центрове на територията на страната. Това ще доведе до допълнителна заетост и допълнителни приходи от осигуровки и данък общ доход.

### *Възможни промени в ЗДДС*

#### **1. Възстановяване на внесеното ДДС по покупките на научните организации**

Целта на промяната е да се получава обратно внесеното ДДС по покупките на научните институти, който ще възстановяват 16,7 %, при сегашния размер на данъчната ставка, от всички свои разходи, без разходите за заплати, осигуровки и

разходите за командировки. Евентуалните промени биха се отразили на всички видове дружества, независимо от характера на собствеността – частна, общинска, държавна или смесена. Това ще създаде равнопоставеност между държавните и частните организации, занимаващи се с наука.

Промяната може да бъде извършена чрез допълнение на няколко члена от закона, а именно в глава трета „Облагаеми гоставки с нулева ставка на данъка“ със създаване на чл. 36А – Облагаема гоставка с нулева ставка е гоставката на продукти и/или услуги, предгоставяни от организации, извършващи научноизследователска дейност, както и продажбата и прехвърлянето на правата върху лицензите и патентите, собственост на научните и научно-техническите организации по смисъла на §1, т. 1 от ЗНИИ.

За да се премахне възможността за злоупотреба е добре да се прецизира §1, т. 1 от ЗНИИ или да се направи допълнение в Преходните и заключителни разпоредби на ЗДДС, като точно и еднозначно се даде определение на „организация, извършваща научно-изследователска дейност“. С цел прецизиране на определението към текста на параграф 1 от ЗНИИ може да се добави текстът, че за научна организация може да се счита организация, в която поне 50 % от персонала по трудови правоотношения да има научно звание. Може би трябва да се ограничи възможността едни и същи кадри да работят в различни организации на втори трудов договор и това да им носи същите ползи. За целта може да се добави изискване, лицата, формиращи персонала на „организация, извършваща научно-изследователска дейност“, да нямат право да сключват втори трудов договор по чл. 111 от КТ с други научноизследователски организации за полагане на труд по същата професия или длъжност<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> При такива рестрикции обаче, следва да има и сериозна промяна в заплащането на научния персонал на основната му месторабота. Такова допълнение в Закона за насърчаване на научните изследвания би

## Икономика на отраслите

Другият критерий, по който може да бъде отличена една организация, занимаваща се с наука, е повече от 50 % от приходите от продажби да са формирани от продажби на продукти и/или услуги, свързани с тяхната тясна специализация.

Така предложените промени в ЗДДС трябва да са обвързани и със съответстващи промени в Правилника за прилагане на Закона за данъка върху добавена стойност. Тези възможни промени съвпадат със сегашната практика за възстановяване на ДДС от организациите, имащи това право. Процедурите са отгавна известни на данъчната администрация и прилагането им не представлява особен проблем.

В момента една част от бюджетната субсидия, която отива за издръжка на научните институти и университетите, се връща обратно в държавния бюджет чрез ДДС-то, платимо от същите при техните покупки. Така тези организации не могат да се възползват от пълния размер на субсидията и това определено затруднява работния процес на научните звена. Подобна стъпка не крие особени рискове, поради характера на процедурата, по която се извършва възстановяването на данък добавена стойност, а именно в рамките на 30 дни от датата на деклариране, след изтичане на три едномесечни периода. За да не бъде заплашена бюджетната стабилност, може в чл. 92 от глава осем (Прихващане, приспадане и възстановяване на резултат за периода – данък за възстановяване) на ЗДДС да бъде добавена точка 7 на ал. 1, която да увеличава периода за възстановяване от 3 на 6 месеца. Това ще направи невъзможно възстановяване на данък повече от два пъти за една календарна година.

предизвикала бурни дискусии. Една такава промяна би заплашила възможността на голяма част от съществуващите в момента университети да формират персонал, необходим за акредитация. Промяната би била от полза за качеството на образование в България, ако успее да редуцира сегашната бройка от 57 университета и колежа, би засилила конкуренцията между висшите училища и би подобрила заплащането.

Предложената промяна би имала двойно действие – един път би връщала средствата от ДДС в организациите, занимаващи се с научна дейност, и така остават повече средства за творческия процес, втори път в дългосрочен аспект би оказало положително влияние върху доходите на заетите с наука.

Като допълнителна полза от такава промяна трябва да се спомене и по-ниската цена на продавания “продукт” (поради неначисляване на ДДС върху крайния продукт, без това да ощетява по никакъв начин “производителят” му).

При внимателен прочит на законите се открива и несъстоятелността на принципа за “еднакво третиране на данъчните субекти” – т.е. избягват се преференции за отрасли, региони. Това може лесно да се види в ЗКПО (Глава 22) и ЗОДФЛ (Глава 4), където са дадени редица преференции за районите с висока безработица. Евентуалните промени в законовата рамка, които да дават преферентни позиции на определен отрасъл или регион, не са новост за българското данъчно законодателство. Спазването на принципа на равнопоставеност между субектите, който често бива изтъкван от Министерството на финансите като причина за отказ на данъчни преференции, и в момента не е налице. С разделянето на субектите на имащи доходи от земеделска земя и нямащи такива се погазва принципът на равнопоставеност. Ако доводът е, че за всички получатели на доходи от земеделска земя привилегията важи, то тогава и първата предложена промяна би важала за всички притежатели на патент или лиценз на свое име.

В Закона за данъка върху добавена стойност откриваме още едно несъответствие между реалността и принципа на равнопоставеност на данъчните субекти. В глава осма – Освободени доставки чл. 42, където се третират освободените доставки от ДДС, се изброяват различните видове, сред

които са и образователните и културни услуги. По силата на закона се освобождават от начисляване на ДДС образователните услуги на училищата или обслужващите ги звена и научните институции. По този начин се освобождава от данък една част от "продукцията" на всички организации, занимаващи се с наука и образование.

Предложенията може да не представляват най-добрият и най-точно формулираният вариант за промени, но биха били начало за дискусията относно стимулиране на "приоритетния" за държавата сектор – наука и образование. Безспорно един юрист много по-правилно би формулирал текстовете на предложените промени и по-точно би ги позиционирал в закона, но това може да бъде обект на допълнителни дискусии и работа. По своя обхват предложените промени биха важали за всички субекти, занимаващи се с наука, без да са обвързани с размера на печалбата, произхода на капитала (частен, държавен, общински, български или чуждестранен капитал) и размера на организацията или правно-организационната и форма. Друга полза от направените предложения за промяна е, че всички тези промени могат да бъдат направени изключително бързо (при наличие на воля от страна на законодателя) и няма да струват нищо на държавата и бюджета.

Предложените промени се опитват да покажат, че е възможна промяна в данъчното законодателство, която да е стимулираща за науката и приемлива за държавата. Това само би спомогнало за достигане на 3 % разходи за наука от брутният вътрешен продукт, залегнали в Лисабонската стратегия още през 2000 г. и препотвърдени чрез стратегията Европа 2020. От тези три процента от БВП, както е известно, 2/3 би трябвало да дойдат от сферата на частния сектор, но това е невъзможно в нашите условия без съответното стимулиране. Такива промени не биха оказали никакво влияние върху бюджетните приходи при сегашното състояние на сектора. Причината

за това е, че такъв доход в момента или няма, или е пренебрежимо малко. Едно евентуално развитие на сектора е невъзможно само с добавяне на данъчни преференции за наука. Това би била една успешна политика само при съществуваща дългосрочна стабилност в държавата, свобода на изявата и равнопоставеност на всички субекти пред правосъдие и държавна администрация и смятаме, че отговаря напълно на изискванията на Европейската комисия за прозрачност и равнопоставеност:

*Според тези принципи, фискалните стимули трябва:*

- да са лесно достъпни за широк кръг изследователски и развойни предприятия;
- да имат прости практически и административни правила и приемливи разноси;
- да предвиждат правила за оценяване;
- да се използват в желаното време ефективно и предвидимо<sup>12</sup>.

### Цитирани източници:

Балабанов, И, М. Матев, И. Зарева, П. Илиева, 2004. Бюджетна, образователна, научна и технологична политика на държавата за икономическо развитие, София, Академично издателство "Марин Дринов".

(Balabanov, I, M. Matev, I. Zareva, P. Ilieva, 2004. Byudzhethna, obrazovatelna, nauchna i tehnologichna politika na darzhavata za ikonomicheskoto razvitie, Sofia, Akademichno izdatelstvo "Marin Drinov")

Дамянова, Л., 2002. Изграждане на иновационната инфраструктура в България, *Икономическа мисъл*, бр. 1/2002.

(Damyanova, P., 2002. Izgrazhdane na inovatsionna infrastruktura v Bulgaria, *Ikonomicheskata misal*, br. 1/2002)

Дракър, П, 2002. Предприемачество и иновация, София, изд. „Класика и стил“, с. 142-160.

<sup>12</sup> (Науката в България в началото на XXI век, 2009. Анализ/ БАН, София, Академично издателство "Марин Дринов")

## Икономика на отраслите

(Drakar, P., 2002. *Predpriemachestvo i inovatsii*, Sofia, izd. "Klasika i stil", s. 142-160)

Закон за насърчаване на научните изследвания (Обн., ДВ, бр. 92 от 17 октомври 2003 г., изм., ДВ, бр. 36 от 4 април 2008 г., изм., ДВ, бр. 74 от 15 септември 2009 г., изм., ДВ, бр. 82 от 16 октомври 2009 г., изм., ДВ, бр. 83 от 22 октомври 2010 г., изм., ДВ, бр. 99 от 16 декември 2011 г., доп., ДВ, бр. 82 от 26 октомври 2012 г., изм. и доп., ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г., изм., ДВ, бр. 68 от 2 август 2013 г.)

(Zakon za nasarchavane na nauchnite izsledvania (Obn., DV, br. 92 ot 17 oktombri 2003 g., izm., DV, br. 36 ot 4 april 2008 g., izm., DV, br. 74 ot 15 septemvri 2009 g., izm., DV, br. 82 ot 16 oktombri 2009 g., izm., DV, br. 83 ot 22 oktombri 2010 g., izm., DV, br. 99 ot 16 dekemvri 2011 g., dop., DV, br. 82 ot 26 oktombri 2012 g., izm. u dop., DV, br. 15 ot 15 fevruari 2013 g., izm., DV, br. 68 ot 2 avgust 2013 g.)

Иванчева, Л., Н. Матеев, 2000. Финансиране на БАН, сп. *Стратегии на образователната и научната политика*, бр. 2/2000.

(Ivancheva, L., N. Mateev, 2000. Finansirane na BAN, sp. *Strategii na obrazovatelната i nauchna politika*, br. 2/2000)

Иновационна стратегия на Република България и мерки за нейната реализация, с. 41.  
(Inovatsionna strategia na Republika Bulgaria i merki za neynata realizatsia, s. 41)

Колев, Й., 2003. Развитие на българското предприемачество, сп. *Икономическа мисъл*, бр. 4/2003.

(Kolev, Y., 2003. Razvitie na balgarskoto predpriemachestvo, sp. *Ikonomicheska misal*, br. 4/2003)

Леонидов, А., 2003. Нова икономика – модели на правителствена политика, сп. *Икономическа мисъл*, бр. 3/2003.

(Leonidov, A., 2003. Nova ikonomika – modeli na pravitelstvena politika, sp. *Ikonomicheska misal*, br. 3/2003)

Матеев, М., 2003. България и евроинтеграцията в научноизследователския сектор, сп. *Икономическа мисъл*, бр.1/2003.

(Matev, M. 2003. Bulgaria I evrointegratsiata v nauchnoizsledovatelския sektor, *Ikonomicheska misal*, br. 1/2003 )

Науката в България в началото на XXI век, 2009. Анализ/БАН, София, Академично издателство „Марин Дринов“.

(Naukata v Bulgaria v nachaloto na XXI vek, 2009. Analiz/BAN, Sofia, Akademichno izdatelstvo "Marin Drinov")

Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020.

(Natsionalna strategia za razvitie na nauchnite izsledvania 2020)

Симеонова, К., 1994., Връзката между академична наука и индустрията в условията на преход, сп. *Стратегии на образованието и научната политика*, бр. 2/1994.

(Simeonova, K., 1994. Vrazkata mezhdu akademichnata nauka i industriata v usloviata na prehod, sp. *Strategii na obrazovatelната i nauchna politika*, br. 2/1994)

Томова, Б., 2003. Изкуство и пазар, София, изд. "Образование", с. 138.

(Tomova, B., 2003. Izkustvo i pazar, Sofia, izd. "Obrazovanie", s. 138)

Чобанова, Р., 2003. Иновации и икономическо развитие, сп. *Икономическа мисъл*, бр. 2/2003.

(Chobanova, R., 2003. Inovatsii i ikonomicheskoto razvitie, sp. *Ikonomicheska misal*, br. 2/2003)

Сблъсъкът между "Еърбъс" и "Боинг" – В. *Дневник*, 28.06.2005 г. [http://www.dnevnik.bg/biznes/finansii/2005/06/28/184069\\_sblusukut\\_mejdu\\_eurbus\\_i\\_boin/](http://www.dnevnik.bg/biznes/finansii/2005/06/28/184069_sblusukut_mejdu_eurbus_i_boin/)

(Sblasakat mezhdu "Earbas" i "Boing" – v. Dnvnik, 28.06.2005 г. [http://www.dnevnik.bg/biznes/finansii/2005/06/28/184069\\_sblusukut\\_mejdu\\_eurbus\\_i\\_boin/](http://www.dnevnik.bg/biznes/finansii/2005/06/28/184069_sblusukut_mejdu_eurbus_i_boin/))

Cordis focus – Nr.245/17.05.2004 (<http://en.youscribe.com/catalogue/reports-and-theses/knowledge/formal-sciences/cordis-focus-1106542>)

FTE Info № 42-08/2004.