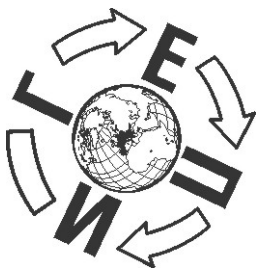


**Европейските фондове
и България:
структура на
взаимоотношенията,
изисквания за бъдещето,
стопанско значение и потенциал**



*Асенка Христова, Георги Ганев,
Кирил Величков, Лъчезар Богданов*

София, октомври 2004
ISBN 954-9828-29-8

Съдържание

Увод	3
I. Обща характеристика на структурните фондове	5
II. Политиката за сближаване – 2007–2013	16
II.1. Три цели	17
II.2. Новите моменти в предложенията на ЕК	19
III. Административен капацитет за управление на предприсъединителните финансови инструменти и структурните фондове	27
III.1. Институционални системи за управление	28
III.2. Разширена децентрализирана система за изпълнение на предприсъединителните инструменти.....	39
III.3. Механизъм за управление на структурните фондове	40
III.4. Предизвикателствата	42
IV. Общо икономическо въздействие на структурните и Кохезионния фонд	44
IV.1. Сближаване или увеличаване на различията.....	45
IV.2. Механизми на общо икономическо въздействие	46
IV.3. Изследвания на ефектите върху основните макроикономически индикатори.....	50
IV.4. Критични оценки на икономическото сближаване	54
IV.5. Страничните ефекти: възможните рискове	54
V. Усвояване на средствата по предприсъединителните фондове на ЕС в България – първоначални данни	56
V.1. Основни данни за усвояването на предприсъединителните фондове на ЕС за България	59
Заклучение	65
Използвана литература	67

Увод

След предоставянето на финансова рамка за помощта от страна на Европейския съюз (ЕС) за България в първите години след евентуалното ѝ членство в Съюза въпросът със значението на европейските фондове става все по-актуален. Настоящата разработка се опитва да постави този въпрос в определена аналитична рамка и да опише отношението „европейски фондове – България“ по един информативен начин, на базата на съществуващите данни.

Това е направено, като са разгледани пет основни въпроса. Първият е представяне на структурните фондове на ЕС. В момента България е страна бенефициент по предприсъединителните фондове на Съюза, но в близко бъдеще (до 2007) ще трябва да изгради административния си капацитет да бъде страна по значително по-големите структурни фондове и Кохезионния фонд. За целта е необходимо познаване на тези фондове.

Вторият въпрос е детайлно разглеждане на общата политика на сближаване на ЕС за периода 2007–2013, на която всъщност ще са подчинени средствата, изразходвани по различните европейски фондове. Задълбоченото познаване на тази политика е необходимо, за да могат българската администрация и стопански субекти да постигнат възможно най-плавно, бързо и качествено усвояване на средствата по фондовете.

Третият въпрос е свързан с административния капацитет на България по отношение на европейските фондове. Основният елемент на анализа се отнася до необходимостта от пренастройване на българската администрация от усвояване на предприсъединителни фондове, по отношение на които България вече има определена история и изграден капацитет, към усвояване средствата по структурните фондове и Кохезионния фонд.

Четвъртият въпрос е за опита на други страни бенефициенти по структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в миналото. Анализът в тази част се съсредоточава върху макроикономическите ефекти от усвояването на средствата, особено в случаите на получателите на най-значителна помощ по линия на фондовете – Гърция, Португалия, Ирландия и Испания.

Накрая, петият въпрос е свързан с опита на България в усвояването на предприсъединителните фондове на ЕС досега, като е направен опит за количествена оценка на темповете на това усвояване в перспективата на необходимостта да се усвояват значително по-големите средства по структурните фондове и Кохезионния фонд.

I. Обща характеристика на структурните фондове

Структурните фондове (СФ) са финансови инструменти на ЕС за подпомагане развитието на отделни негови страни членки и недостатъчно развити региони.

Към началото на 2003 **Европейският съюз** включва 15 страни членки с обособени 250 региона на големи различия в тяхното социално и икономическо развитие. Брутният вътрешен продукт (БВП) на Гърция, Португалия и Испания на един жител през последните години е едва 80 % от средното равнище за Европейския съюз. Люксембург има равнище на БВП на жител с 60 % по-високо от средното за Съюза. 10-те най-силно развити региона от ЕС имат БВП около 3 пъти по-висок от 10-те най-слабо развити региона. Големи са различията в нивата на безработица в отделните региони и страни членки, което е само друг израз на нееднаквите равнища в начина на живот на отделните граждани на ЕС. Горепосочените различия се проявяват още по-осезателно във връзка с новата „вълна“ на приемане на страни в ЕС от началото на 2004. Във връзка с функциониращата нехомогенност на Съюза в чл. 158 от Договора от Амстердам¹ е записано:

¹ Договорът от Амстердам е подписан на 18 юни 1997 от държавните и правителствени ръководители на 15-те страни членки на ЕС. Влиза в сила от 1 май 1999. С него се провежда третото мащабно изменение на Договорите за основаване на Общността (Римски договори – 1957), след Единния европейски

„... Общността ще цели намаляване на различията в равнищата на развитие на различните региони и на изостаналостта на най-малко облагодетелстваните региони или острови, включително и селски райони.“ Това налага прилагането на **регионална политика на Общността**, която е израз на солидарността между отделните държави членки. ЕС участва не само като отделя средства за реализирането на тази политика, но и като чрез нея налага своите идеи за комплексно развитие, планирано на местно ниво.

Едно от средствата за преодоляване на исторически и социално-икономически предопределената дистанция между развитието на отделните страни са СФ. **Те са специфичен финансов инструмент на регионалната политика на Общността за поддържане на икономическа стабилност и сближаване на равнищата на социално-икономическо развитие чрез подкрепа на региони със забавено развитие, повишаване на заетостта, усъвършенстване на човешките ресурси и опазването на околната среда.**

За периода 2000–2006 за реализирането на регионалната политика са предвидени **213 млрд. евро**, което е около 1/3 от бюджета на Общността. Тези средства се използват от по-бедните държави членки на ЕС. С тях се подпомага не само развитието на страните бенифициенти на средства, но и на държавите донори, тъй като пред техните икономики се отварят нови възможности за инвестиране и печалби от

акт от 1986 и Договора от Маастрихт (подписан през 1992 и влязъл в сила през ноември 1993).

технологично и икономическо *ноу-хау*. В друг аспект като цяло се повишава конкурентоспособността на целия ЕС.

За периода 2000–2006 функционират четири структурни фонда² в размер на 195 млрд. евро:

- а) Европейски социален фонд (ЕСФ);
- б) Раздел „Ориентиране“ на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство („Ориентиране“ на ЕФОГСС);
- в) Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР);
- г) Финансов инструмент за ориентиране на риболова (ФИОР).

Структурната политика на ЕС се подпомага и чрез **Кохезионния фонд (КФ)** – 18 млрд. евро.

Европейският социален фонд функционира от 1958, като създаването му е регламентирано с чл. 123 от Римския договор от 1957. Регламент 1262/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 1999 регулира неговата дейност в периода 2000–2006. Чрез него се подпомага развитието на заетостта на база повишаване пригодността на работната сила за активен труд, предоставяне на равни възможности и инвестиране в човешките ресурси. ЕСФ подпомага и дейности, насочени към осъществяване на Европейската стратегия за заетост и годишните насоки по заетостта на всяка страна членка на ЕС.

² Регламент на Съвета (ЕС) 1260/1999 от 21 юни 1999 относно общите условия за структурните фондове

Разделът „Ориентиране“ на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство е създаден също през 1958. Средствата от него се използват за подобряване и подкрепа на конкурентоспособността на селскостопанските продукти в изостаналите райони, осигуряване на диверсификация на стопанството в селските райони и издигане на конкурентоспособността на общностите в тези райони. Част от ресурса се насочва за запазване и подобряване на околната среда, ландшафта и растителното наследство. В настоящия период работата на ЕФОГСС до 2006 се определя от Регламент 1257/1999 от 17 май 1999 на Европейския парламент и Съвета.

Европейският фонд за регионално развитие е създаден през 1975. Неговите основни задачи са:

а) намаляване на разликите в развитието и жизнения стандарт на регионите;

б) преодоляване на основните регионални дисбаланси в Общността чрез участие в развитието и структурното преустройство на регионите, чието развитие изостава;

в) икономическо и социално сближаване на регионите.

Финансовият инструмент за ориентиране на риболова е създаден през 1994 за заместване на множеството програми, функциониращи в тази област от 1976. Чрез акумулираните средства той:

а) спомага за постигане на устойчиво равновесие между морските ресурси и тяхната експлоатация;

б) модернизира риболовните структури, за да осигури бъдещето на отрасъла;

в) спомага за поддържане на динамична и конкурентоспособна риболовна индустрия и за съживяване на областите, които зависят от риболова;

г) подобрява доставката и експлоатацията на рибни продукти и др.

Работата му се урежда от Регламент 1263/1999 от 21 юни 1999 на Съвета на ЕС.

Кохезионният фонд стартира през 1994, като работата му се урежда от Регламент 1264/1999 от 21 юни 1999 на Съвета. Чрез ресурса на КФ се **финансират транспортни инфраструктурни** проекти и проекти за опазване на околната среда. Това се извършва чрез подпомагане на индивидуални проекти в най-слабо развите страни от ЕС – Испания, Гърция, Ирландия и Португалия, имащи БВП на човек от населението под 90 % от средния за ЕС.

Дългогодишното функциониране на СФ позволява да се обобщят редица основни принципи на тяхното действие³:

а) децентрализация – управляват се от правителствата на страните реципиенти, под наблюдението и контрола на Европейската комисия;

б) допълняемост – допълват националното финансиране, но не го заместват;

³ European Commission. Structural Actions 2000–2006, Commentary and Regulations. The Structural Funds. The Cohesion Fund. The Instrument for Structural Policies for Pre-Accession. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2000

в) концентрация – насочени са за постигането на ограничен брой приоритетни цели;

г) партньорство – функционират с активното участие на различни партньори – национални, регионални и местни организации, социални и икономически партньори;

д) координация – работят при координация на подкрепата от отделните СФ и подкрепата между другите финансови инструменти и Европейската инвестиционна банка.

За периода 2000–2006 са определени 3 приоритетни цели (виж Таблица 1), за чието постигане са насочени 94 % от ресурсите на СФ:

а) Цел 1 (териториална) – подпомагане на региони, изоставащи в своето развитие. Чрез средствата по осъществяването на тази цел се покриват потребностите на около 50 региона, в които живеят 22 % от населението на ЕС. За целта се отделят 70 % от паричните ресурси на СФ (135,954 млрд. евро);

б) Цел 2 (териториална) – икономическо и социално преустройство на региони, изпитващи структурни затруднения (промишлени, селски, градски, рибовъдни). Средствата по тази цел се консумират от 18 % от населението на ЕС. Те са в размер на 22,454 млрд. евро (11,5 % от бюджета на СФ);

в) Цел 3 (хоризонтална) – адаптация и модернизация на политиката и системите за образование, квалификация и заетост. Програмите по тази цел са насочени към цялата територия на ЕС, с изключение на регионите от първата цел, където този тип мерки са включени в общите регионални програми. За

програмите по Цел 3 се отпускат 12,3 % от финансирането по СФ (24,05 млрд. евро).

Таблица 1. Елементи на формирането на целевия аспект на структурните фондове на ЕС⁴

ЦЕЛ	БЮДЖЕТ (цени от 1999)	ОТН. ДЯЛ ОТ БЮДЖЕТА НА СФ	ФИНАНСИ- РАЩ СФ
Цел 1. Подпомагане на региони, изоставащи в своето развитие	135,954 млрд. евро	70,0 %	ЕФРР, ЕСФ, ЕФОГСС „Ориенти- ране“, ФИОР
Цел 2. Икономическо и социално преустройство на региони, изпитващи структурни затруднения	22,454 млрд. евро	11,5 %	ЕФРР, ЕСФ
Цел 3. Адаптация и модернизация на политиката и системите за образование, квалификация и заетост	24,05 млрд. евро	12,3 %	ЕСФ
ОБЩО	182,458 млрд. евро	93,8 %	

⁴ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds

Акумулираният финансов ресурс в разглежданите фондове се насочва и към осъществяването на **четири инициативи на Общността** (Таблица 2). Те се финансират от бюджета на СФ и се прилагат методи на работа, които се различават от методите прилагани от другите програми на СФ. Чрез тях се тестват и въвеждат новаторски подходи, организират се транснационални мрежи, обменя се опит. Конкретно тези инициативи са:

а) EQUAL – насочена към борба с всички форми на дискриминация и неравнопоставеност на пазара на труда. Финансира се от ЕСФ;

б) INTERREG III – за осигуряване на транснационално, трансгранично и интернационално сътрудничество, целящо подпомагане на териториалното планиране и развитие на територията на ЕС. Финансира се от ЕФРР;

в) URBAN II – за икономическа и социална трансформация на градове и градски райони в криза. Финансира се от ЕФРР;

г) LEADER+ – за развитие на селските региони. Финансира се от ЕФОГСС „Ориентиране“.

Таблица 2. Финансиране на инициативите чрез СФ на ЕС за периода 2000–2006⁵

ИНИЦИАТИВА	БЮДЖЕТ (цени от 1999)	ОТН. ДЯЛ ОТ БЮДЖЕТ НА СФ	ФИНАНСИРАЩ СФ
EQUAL	2,847 млрд. евро	1,46 %	ЕСФ
INTERREG III	4,875 млрд. евро	2,5 %	ЕФРР
URBAN II	700 млн. евро	0,36 %	ЕФРР
LEADER+	2,02 млрд. евро	1,03 %	ЕФОГСС „Ориентиране“
ОБЩО	10,442 млрд. евро	5,35 %	

Третата интегрална тематична група разходи по СФ е свързана с **иновативни действия**. Чрез тях се предоставят възможности за експерименти, подпомагащи адекватното посрещане на различните предизвикателства на информационното общество и за повишаване на конкурентоспособността на създаваните продукти (Таблица 3).

⁵ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds

Таблица 3. Иновативни дейности, финансирани от СФ на ЕС за периода 2000–2006

ОБЛАСТ НА ИНОВАТИВНИТЕ ДЕЙСТВИЯ	ФИНАНСИРАЩ СФ
• Регионални икономики, основани на знанието • Информационно общество за регионално развитие • Регионална идентичност и устойчиво развитие	ЕФРР
Заетост и обучение	ЕСФ
Рибарство	ФИОР

Четвъртата интегрална група се отнася до **специална подкрепа за рибарството**. Този сектор е подложен на активно реструктуриране, поради което около 0,5 % от СФ са насочени към мерки в тази сфера. Финансирането се осъществява от ФИОР.

В последните години е въведен нов инструмент, осигуряващ по-високата ефективност от финансовата подкрепа на СФ – **резерв за изпълнение**. Този резерв е в размер на 4 % от средствата, алокирани за всяка държава, и ще бъде разпределен между най-успешните програми, осъществени до края на 2003. За определянето на тези програми са изготвени индикатори за мониторинг, които отразяват равнището на ефективността, качеството на управлението и финансовото състояние.

Опитът за обобщаване на главното в СФ показва недвусмислено, че те:

а) са израз и носител на солидарния подход в развитието на Европейската общност;

б) изпълняват икономическа, социална, образователно-културна, изравнителна и др. функция;

в) са насочени за акумулирането на средства и в тяхното конкретно използване с оглед решаването на приоритетни задачи;

г) подпомагат трансрегионални процеси, урбанистични инициативи и тушират различните форми на дискриминация;

д) създават предприемчивост и иновативност с оглед глобалните тенденции на съвременното информационно общество.

В най-общи линии те са израз на формиране и реализиране на **единна социална и икономическа политика във всички държави на Общността като цяло.**

Структурните фондове ще бъдат реалност и в България след приемането ни за пълноправен член на ЕС. Дотогава страната ще трябва да активизира стопанското и социалното си развитие чрез използването на предприсъединителните финансови инструменти.

II. Политиката за сближаване – 2007–2013

Европейската комисия прие на 14 юли 2004 предложенията за законодателната рамка за реформата в политиката по сближаване за периода 2007–2013. С новата рамка се предлага по-целенасочен и опростен подход за прилагане на следващото поколение европейски програми за национално и регионално развитие. Целта на тези програми ще е да насърчат конкурентоспособността и растежа в разширения Европейски съюз, като се предлага разпределение в рамките на седем години на общо 336,3 милиарда евро. Законодателният пакет, свързан с присъединяването, се състои от обща наредба и наредби за всеки от финансовите инструменти (Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейски социален фонд (ЕСФ), Кохезионен фонд). Пакетът включва и изцяло ново предложение за създаването на Европейска структура за сътрудничество.

Новата структура на политиката по сближаване ще се фокусира върху инвестирането в ограничен брой приоритети, отразяващи дневния ред на Лисабон и Готенбург. Предлага се по-стратегически подход, както и опростена и децентрализирана система за доставяне и концентриране на финансови средства в страните членки и регионите с най-голяма необходимост.

II.1. Три цели

Сближаване

Тази цел засяга страните членки и регионите, за които БВП на глава от населението е по-малко от 75 % от средния за Общността. Основната цел е да се допринесе за постигането на условия, насърчаващи растежа, и фактори, водещи до реално сближаване. Стратегии ще предвиждат развитието на дългосрочна конкурентоспособност и заетост. Сегашните данни предполагат около 264 милиарда евро да се насочат за постигането на тази цел.

Регионална конкурентоспособност и заетост

Комисията предлага двустранен подход за страните и регионите, които не са сред най-слабо развитите. **Първо**, програми за регионално развитие ще помагат регионите да се подготвят и допринесат за икономическа промяна чрез засилването на тяхната конкурентоспособност и атрактивност. **Второ**, намесата цели да се създадат повече и по-добри работни места, като работната сила се адаптира към променящата се икономика. За постигането на тази цел се предлага бюджет от 57,9 милиарда евро.

Европейско териториално сътрудничество

Същността на третата цел се състои в това да се поддържа сътрудничество между регионите на транс-гранично, транснационално и вътрешнорегионално ниво за по-нататъшно развитие на хармоничното и балансирано сближаване. За тази цел са предвидени 13,2 милиарда евро.

Новите предложения предполагат полагането на много усилия за провеждане на необходимите реформи.

Иновативните елементи включват:

- откриването за първи път на ежегоден **стратегически диалог** при срещата на страните членки в Съвета и с Парламента, за да се осигури, че през съответния период намесата, свързана с политиката за сближаване, ще отговаря на поставените приоритети за ЕС;

- **по-голяма децентрализация**, делегирайки по-голяма отговорност на страните членки и регионите, комбинирана с финансова дисциплина. В съответствие с принципа на пропорционалността ще се разчита повече на системите за финансов контрол на страните членки в случаите, когато те допринасят финансово за програмите;

- програмите за сближаване ще бъдат финансирани, доколкото е възможно, от **един структурен фонд**. Междувременно развитието на селските региони и преструктурирането на риболова ще бъде реорганизирано и опростено чрез помощ, идваща основно от един структурен фонд.

Европейската комисия приема предложенията в този момент, създавайки условия за вземане на крайни решения от страна на Съвета и Европейския парламент през 2005. По този начин страните членки ще имат достатъчно време да подготвят нови програми, които да прилагат от началото на 2007.

II.2. Новите моменти в предложенията на ЕК в сравнение със сегашната система

Предложенията на ЕК целят постигането на по-стратегически, по-малко бюрократичен и по-добре насочен подход във връзка с икономическите и социалните предизвикателства, пред които се изправя Съюзът вследствие на разширението.

По-стратегически: политиката за сближаване е свързана с дългосрочните стратегически приоритети на Общността и с ежегодния дебат в Съвета.

По-малко бюрокрация: концентрация на бюджета, децентрализиране на управлението на фондовете, по-малко инструменти и по-опростена система за отпускане на помощта (виж Таблица 5).

По-добре насочен: концентриране в географски аспект върху страни членки и региони с най-големи нужди в разширения ЕС и върху конкурентоспособността (Лисабонска стратегия) и устойчивото развитие (Готенбургска стратегия).

Опростено управление

Новата структура, предложена за политиката по сближаването, осигурява по-лесно програмиране, по-голяма гъвкавост, по-малко административна натовареност.

Нова структура: броят на целите е намален от 7 на 3, а броят на участващите фондове от 6 на 3 (виж Таблица 5).

По-опростено програмиране: една стъпка в програмирането вместо сегашните две. По-голяма гъвкавост за органите, занимаващи се с финансовото управление на фондовете.

Правилата за допустимост се определят на ниво страна членка (с малки изключения).

Пропорционалността предполага по-малко задължения за правителствата/управляващите органи, когато става въпрос за програми, в които ЕС участва с дял по-малък от една трета от общия бюджет.

Необходимост от засилване на административния капацитет в новите страни членки

Новите правила поставят ударението върху засилване на институционалните възможности и ефективността на публичната администрация, най-вече в смисъла на целта „Сближаване“, като се имат предвид включително способността за управление на структурните фондове и Кохезионния фонд.

Европейска структура за сътрудничество („трансгранична регионална власт“)

Страни членки и регионални и местни органи срещат сериозни трудности в извършването и управляването на дейности за трансгранично, транснационално и вътрешно регионално сътрудничество в рамките на различаващите се национални законодателства и процедури.

ЕК предлага създаването на нов правен инструмент под формата на „Европейска структура за сътрудничество“ с цел да се подпомогнат страните членки, регионалните и местните власти да адресират – в рамките или извън програми на Общността – традиционните правни и административни проблеми, срещани при управлението на трансграничните програми и проекти.

Таблица 4. Приоритетни теми на политиката на сближаване

ПРИОРИТЕТНИ ТЕМИ		
	Приоритет „Конвергенция“	Приоритет „Регионална конкурентоспособност и заетост“ Направление за регионална конкурентоспособност
ЕФРР	1. Иновации и икономика, основаваща се на знания	
	• Инвестиции в производството	
	• Развитие на ендогенен потенциал. Освен всичко друго:	
	• Услуги за предприятия	
	• Стимулиране на иновации и И&Р	• Стимулиране на иновациите и И&Р, освен всичко друго, чрез укрепване на връзките на МСП с базата на знания, подкрепа за мрежи и клъстери или засилване достъпа на МСП до модерни технологии и иновационни бизнес услуги
	• Стимулиране на предприемачеството	• Стимулиране на предприемачеството, освен всичко друго, чрез подкрепа на създаването на нови фирми от университети и съществуващи фирми или създаването на нови финансови инструменти и инкубатори
	• Пряка помощ за инвестиции	
	• Местна инфраструктура	
	• Информационно общество	

	• Инвестиции в туризма и културата	
	2. Достъпност и услуги от общ икономически интерес	
	• Транспортни, телекомуникационни и енергийни мрежи, включително и трансевропейски мрежи	• Вторични мрежи, освен всичко друго, пътни връзки към ТЕМ-транспорт, но също така регионални железопътни връзки, летища и пристанища или мултимодални платформи, регионални и местни вътрешни водни пътища, железопътни секции, обезпечавачи радиални връзки с основните железопътни линии
	• Вторични мрежи	• Информационно общество, освен всичко друго, справедлив достъп до използване на широкочестотни ИКТ мрежи и услуги; стимулиране на достъпа на МСП до ИКТ
	• Социална инфраструктура	
	3. Околна среда и превенция на риска	
	• Подпомагане на страните членки за постигане на пълно съответствие с ядрото на законодателството на ЕС	• Инвестиции в инфраструктурата, свързана с Натура 2000, допринасящи за устойчивото икономическо развитие
	• Подкрепа развитието на екоиндустриите	• Стимулиране интеграцията на почиствателните технологии и мерки за превенция на замърсяването в МСП
	• Рехабилитация на изоставени индустриални обекти	• Рехабилитация на изоставени индустриални обекти

	• Подкрепящи мерки за превенция на природни и технологични рискове – благоприятстване на по-чистите методи на транспорт	• Подкрепящи мерки за превенция на природни технологични рискове
	• Благоприятстване на по-чистите методи на транспорт	• Стимулиране на устойчив градски обществен транспорт
	• Енергийна ефективност	
	• Развитие и използване на възобновими енергийни източници	• Развитие и използване на възобновима енергия
	4. Укрепване на институционалния капацитет на националната и регионалната администрация при управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд	
		Приоритет „Регионална конкурентоспособност и заетост“ Направление за заетостта
ЕСФ	1. Образование, заетост и системи за социална подкрепа	1. Адаптивност на работниците

	• Укрепване на институциите на пазара на труда • Развитие на системите за образование и обучение • Развитие на социалните услуги	• Укрепване на стратегиите за учене през целия живот, по-специално посредством публичните власти и социалните партньори • Обучение на работното място за адаптивността на работниците
	2. Човешки капитал и предлагане на труд	2а. Предлагане на труд и 2б. Лица в неравностойно положение
	• Мерки за първоначално и продължаващо обучение • Активни мерки на пазара на труда за гарантиране достъп на всички • Подкрепящи мерки за социално включване	• Укрепване на активните възрастови стратегии и превенция на ранното излизане от пазара на труда • Мерки за повишаване участието на жените в работната сила • Мерки за повишаване на потенциала за заетост, равен достъп и включване на хора с увреждания, мигранти, етнически малцинства
	3. Адаптиране на публичната администрация към промените посредством административно изграждане и изграждане на капацитет	

Източник: A new partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation – Third report on Economic and Social Cohesion, EC, February 2004

Таблица 5. Инструменти и цели на политиката на сближаване

Инструменти и цели			
2000–2006		2007–2013	
Цели	Финансови инструменти	Цели	Финансови инструменти
Кохезионен фонд	Кохезионен фонд	Конвергенция и конкурентно-способност	Кохезионен фонд ЕФРР ЕСФ
Цел 1	ЕФРР ЕСФ ЕФОГСС, секция „Гарантиране“ Финансов инструмент за ориентиране на риболова		
Цел 2	ЕФРР ЕСФ	Регионална конкурентно-способност и заетост • регионално равнище • национално равнище: Европейска стратегия по заетостта	ЕФРР ЕСФ
Цел 3	ЕСФ		
INTERREG	ЕФРР	Европейско териториално сътрудничество	ЕФРР
URBAN	ЕФРР		
EQUAL	ЕСФ		
LEADER+	ЕФОГСС, секция „Ориентиране“		

Селско развитие и преструктуриране на риболовния сектор извън Цел 1	ЕФОГСС, секция „Гарантиране“ Финансов инструмент за ориентиране на риболова		
9 ЦЕЛИ	6 ИНСТРУМЕНТА	3 ЦЕЛИ	3 ИНСТРУМЕНТА

Източник: A new partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation – Third report on Economic and Social Cohesion, EC, February 2004

III. Административен капацитет за управление на предприєдинителните финансови инструменти и структурните фондове

Процесът на присъединяване на България към ЕС и управлението на предприєдинителните инструменти, които подпомагат този процес, предполага изграждането на адекватен административен капацитет за обслужване както на предприєдинителните програми, така и на предстоящите след присъединяването програми и проекти по линия на структурните фондове и Кохезионния фонд.

Основните изисквания на ЕС за отпускане на средства от структурните фондове на национално и регионално ниво са свързани с наличието на ясно разработени програмни документи, действаща правна и институционална рамка, чрез която да се осигури подготовката, оценката и мониторингът на програмите и проектите, както и осигуряване на ефективно функциониращи механизми и процедури за финансов контрол. Наред с това, за да ползва средствата от фондовете, България ще трябва да поеме съществени задължения по линия на осигуряване на необходимото съфинансиране и ефективно управление на средствата. Администрацията както на национално, така и на регионално ниво трябва да бъде подготвена за осъществяването на значителен (и увеличаващ се) брой програми, което налага засилване на капацитета на съответната администрация в процеса на планиране, координиране, мониторинг и контрол.

България използва предприсъединителни финансови инструменти (ФАР, ИСПА и САПАРД), които по своите оперативни принципи са подобни на структурните фондове. Една от целите на тези инструменти е да се подпомогне развитието на подходяща институционална база и капацитет, така че след присъединяването си към ЕС страната да е подготвена за използване на фондовете на ЕС, насочени към икономическо и социално сближаване. На практика това означава, че при изграждането на институциите, които ще играят основна роля в усвояването на средствата от ЕС, е залегнал принципът на приемственост между предприсъединителните и следприсъединителните структури.

III.1. Институционални системи за управление на предприсъединителните инструменти ФАР и ИСПА

Административните механизми за управление и контрол до голяма степен предопределят капацитета на съответната страна за усвояване на средствата по предприсъединителните инструменти и структурните фондове. България като страна бенефициент е поела ангажимент за изграждане на такива системи за управление и контрол, които да осигурят:

- адекватно оползотворяване на предоставената помощ в съответствие с принципите на благоразумното финансово управление;
- разделение на функциите по управление и контрол;

- регулярна проверка и отчетност за правилното изпълнение на мерките, финансирани по линия на съответните програми.

От 2000 г. управлението и на програмите ФАР и ИСПА се осъществява на принципа на децентрализираната система на изпълнение. Това означава, че българската администрация е поела поголеми отговорности във всички фази на управлението на проекти (програмиране, договаряне и мониторинг).

На национално ниво отговорността за изпълнението на предприсъединителните програми се носи от **националния координатор на помощта (НКП)** – по програма ФАР, респективно от **националния ИСПА координатор** – по програма ИСПА, който координира усилията на администрацията в цялостния процес на управление на финансовата помощ, отпусната от ЕС. В тази връзка той организира и осъществява дейностите по координация, програмиране, управление, мониторинг и оценка на използването на финансовата помощ, предоставена по линия на предприсъединителните инструменти. До 2002 функциите на национален координатор на помощта по ФАР се осъществяваха от министъра на външните работи, а след септември 2002 тези функции бяха делегирани на министъра на финансите. Финансовият министър пое и функциите на национален ИСПА координатор, които преди се изпълняваха от министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Работата на финансовия министър в качеството му на национален координатор на помощта/национален ИСПА координатор се подпомага от дирекция „Управление на средствата от ЕС“ към МФ. Дирекцията чрез своите три отдела – „Координация и планиране на средствата от ЕС“, „Управление на средствата от ФАР“ и „Управление на средствата от ИСПА“ – осъществява цялостната координация по планирането, програмирането и управлението на предприсъединителните инструменти.

Националният ръководител е отговорен за финансовото управление на фондовете. Той има статут на министър и не може едновременно да бъде и национален координатор на помощта. В момента функциите на национален ръководител се изпълняват от заместник министър на финансите. Той оглавява **Националния фонд** – специално създаден централен съкровищен орган (със статут на дирекция) към финансовото министерство, чрез който отпуснатите от ЕС средства достигат до получателите. В допълнение на това фондът е натоварен с функции по осигуряване на националното съфинансиране, поддръжката на система за отчитане на средствата от ЕС, наблюдение и контрол и др. В организационно отношение тези функции се изпълняват от трите отдела на дирекция „Национален фонд“ – „Съкровище“, „Финансов контрол“ и „Наблюдение и оценка“.

На оперативно ниво дейностите по провеждане на тържните процедури, договарянето, плащанията и техническото изпълнение се осъществяват от **изпълнителни агенции**.

Изпълнителните агенции по програма ФАР са:

1. Централно звено за финансиране и договаряне (ЦЗФД) в структурата на Министерството на финансите, което е отговорно за провеждането на тръжните процедури, договарянето и плащанията по проектите за институционално изграждане;

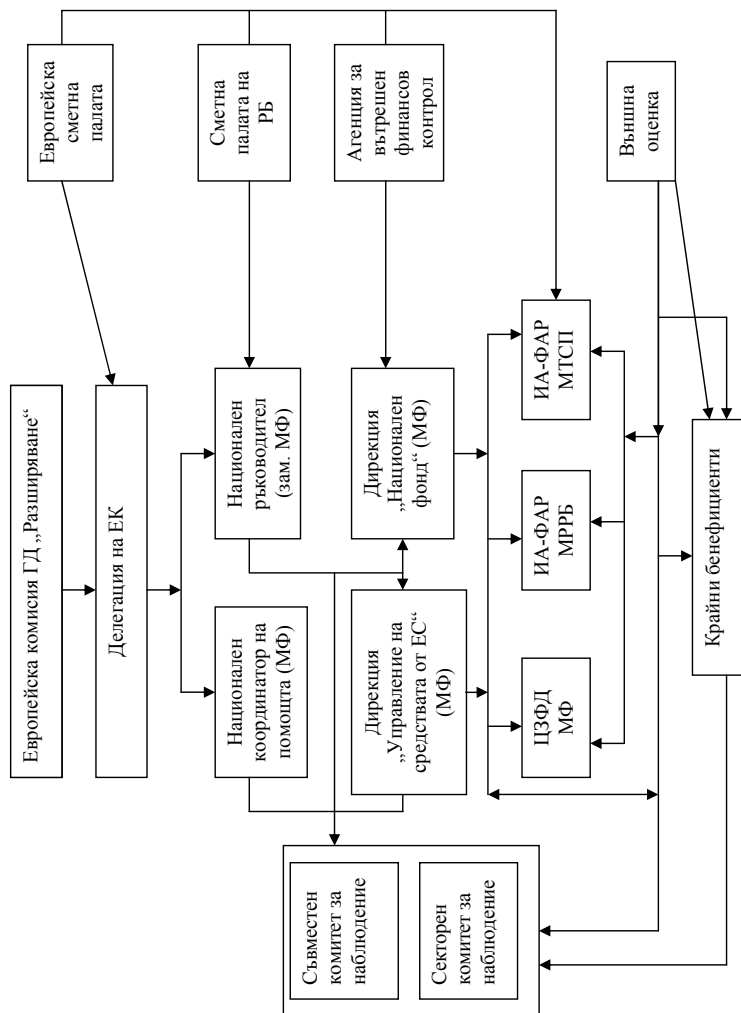
2. Изпълнителна агенция „ФАР – Икономическо и социално сближаване/ТГС“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, отговаряща за тръжните процедури, договарянето и плащанията по проектите за икономическо и социално сближаване в сферите на регионалното развитие и сектор икономика;

3. Изпълнителна агенция към Министерството на труда и социалните грижи, отговаряща за проектите в социалния сектор, финансирани по линия на Финансовия меморандум от 2002.

Към отделните министерства и ведомства бенефициенти са създадени специални **звена за изпълнение на проекти**, които носят отговорност за изпълнението на проектите и подпомагат изпълнителните агенции при подготовката на тръжните документи.

Институционалната схема на управление на програма ФАР е представена в следната графика:

Фигура 1. Институционална схема на управление по програма ФАР



Общият брой на институциите, които в момента работят по програма ФАР, е 36, а експертите, които обслужват свързани с програмата дейности, са 327.

Таблица 6. Административен капацитет при управлението на средства по програма ФАР

	Брой	Процент
Институции, работещи по програма ФАР, в т.ч.:	36	100 %
• министерства	15	41,67 %
• агенции, институти	21	58,33 %
Експерти, работещи по програма ФАР, в т.ч.:	327	100 %
• експерти, работещи само по програма ФАР	237	72,48 %
• експерти, работещи по ФАР и други предприєдинителни програми	90	27,52 %

Източник: МФ

Изпълнителните агенции по програма ИСПА са:

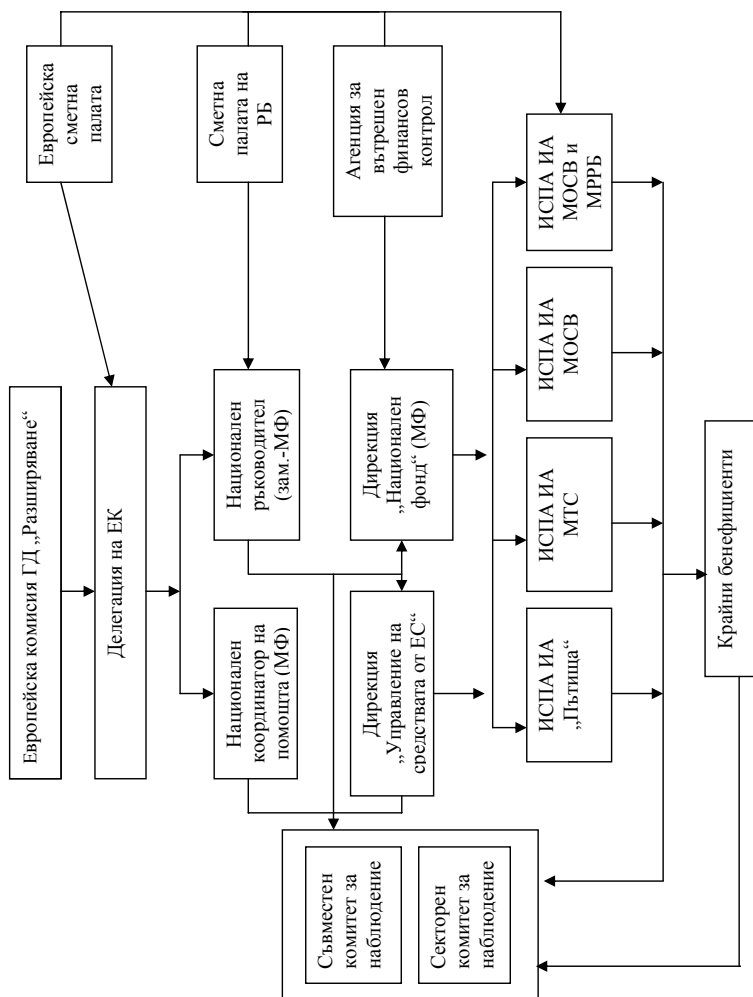
1. Изпълнителна ИСПА агенция в Министерството на транспорта и съобщенията;
2. Изпълнителна ИСПА агенция в структурата на ИА „Пътища“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството;
3. Изпълнителна ИСПА агенция към Министерството на околната среда и водите. Функциите по планирането, координирането и управлението на проектите се осъществяват от

дирекция „Фондове на Европейския съюз за околна среда“;

4. Изпълнителна ИСПА агенция – смесено звено между МРРБ и МОСВ. Дейността ѝ се подкрепя от създадената в структурата на МРРБ дирекция „Изпълнително звено – програма ИСПА – благоустройствени дейности и ВиК системи“, която отговаря за планирането, подготовката, координацията, изпълнението и контрола на проекти по програмата, както и за цялостното финансово, административно и техническо управление на проектите по ИСПА, управлявани от МРРБ.

Институционалната схема на управление на програма ИСПА е представена в следната графика:

Фигура 2. Институционална схема на управление на програма ИСПА



Институционална схема за управление на програма САПАРД

Организацията на управление на програма САПАРД съществено се различава от тази по програмите ФАР и ИСПА. Институционалната схема е определена с Националния план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000–2006 по програма САПАРД (Решение на МС № 726 от 22.11.1999). Съгласно този регламент функцията на **компетентен орган** се изпълнява от министъра на финансите и министъра на земеделието и горите. На практика компетентен орган е **Националният фонд** (ръководен от **националния ръководител**), който издава, наблюдава и отнема акредитацията на **Агенция САПАРД** и определя **сертифициращ орган**. Сертифициращият орган е оперативно независим от Агенция САПАРД и осъществява атестиране на сметките, докладва относно управлението и функционирането на контролните системи и проверява съфинансиращите елементи. Като такъв орган е определена Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол.

За изпълнение на функциите на Агенция САПАРД е определен ДФ „Земеделие“. На оперативно ниво Агенция САПАРД е натоварена с 2 основни функции:

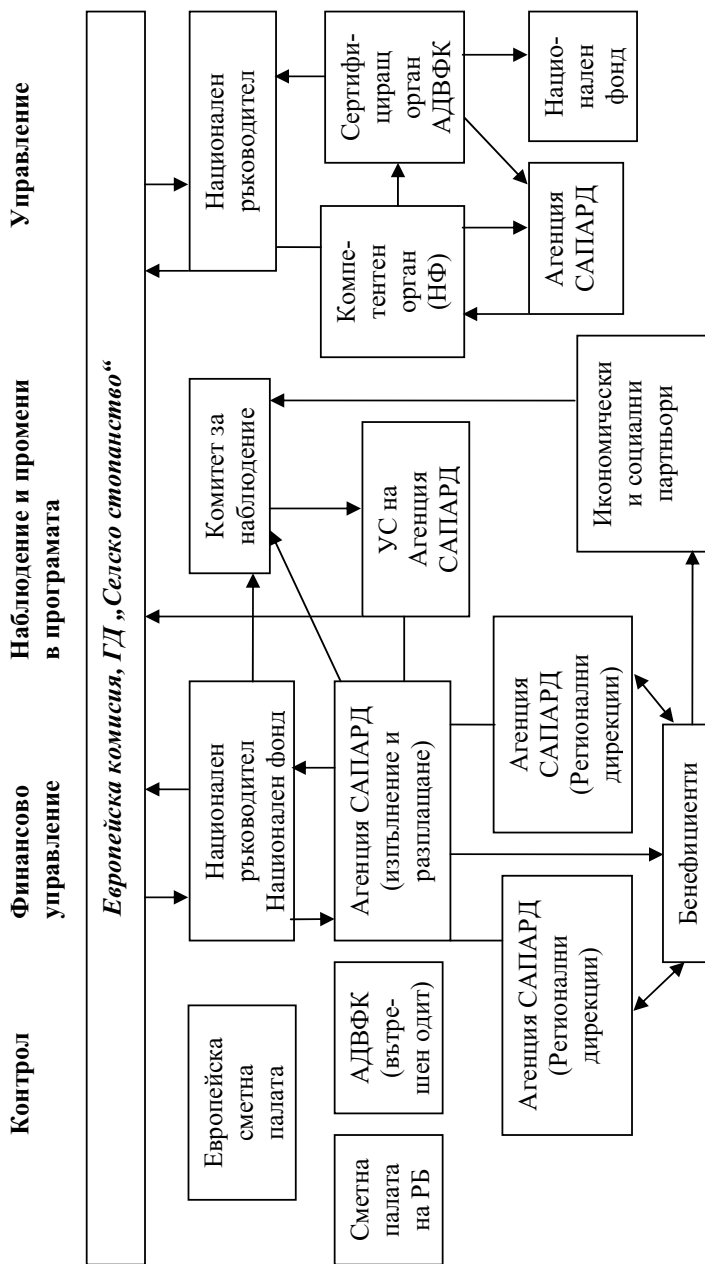
- по прилагането (техническа обработка на молбите, одобрение на проекти, избор на проекти, провеждане на търгове и сключване на договори, издаване на разрешение за започване на работа, осъществяване на

предварителни и последващи проверки на място, мониторинг на проекти),

- по разплащането (проверки на заявки за плащане, разрешаване и извършване на плащанията, осчетоводяване и контрол).

Наред с това е създаден специален **Комитет за наблюдение**, който следи за ефективното и качествено прилагане на програмата, одобрява критериите за избор на дейности, финансирани по всяка мярка, регулярно разглежда развитието за постигане на специфичните цели на помощта, оценява резултатите от прилагането, одобрява годишните и окончателни доклади по прилагането преди изпращането им до ЕК и т.н. Комитетът се ръководи от зам.-министър на земеделието и се състои от 29 членове, включващи представители на други министерства, на местни власти, икономическите и социални партньори, неправителствени организации, представител на ЕК. Работата на Комитета за наблюдение се подпомага от секретариат. Функциите на такъв секретариат изпълнява отдел „Програма САПАРД“ в рамките на Дирекция „Развитие на селските райони и инвестиции“ в МЗГ.

Фигура 3. Институционална схема на управление на програма САПАРД



III.2. Разширена децентрализирана система за изпълнение на предприсъединителните инструменти

Въвеждането на разширена децентрализирана система за изпълнение на предприсъединителните програми, която се смята за важна стъпка към създаването на необходимите условия за усвояване на структурното финансиране след присъединяването на България към ЕС, е планирано за 2004. По същество разширената децентрализация се характеризира със:

- заместване на предварителния контрол, осъществяван от ЕК чрез делегацията си в България, с последващ контрол;
- поемане на пълна отговорност от страна на националните институции за управлението на отпуснатите по предприсъединителните и след-присъединителните инструменти финансови средства;
- използване на националните правила и процедури за работа във всички фази на управление на проектите.

Сред минималните условия, които българската администрация трябва да изпълни в процеса на въвеждането на разширената децентрализация (поставени с Регламент 1266/1999 на Съвета на ЕО), са:

- разработване и прилагане на ясни и изчерпателни вътрешни правила за работа във всяка една фаза от управлението на проектите, включително прилагане на одобрени от ЕК правила за доставка на стоки и услуги;
- ясно дефиниране и разделение на отговорностите (институционални и лични), с което да се минимизира рискът от възникване на конфликт на интереси при управлението на проектите;

- осигуряване на необходимия човешки потенциал за изпълнение и одитиране на проектите в съответствие с изискванията на ЕК;
- изграждане на ефективна система за вътрешен финансов контрол;
- законово регламентиране на задълженията и пълната (вкл. финансова) отговорност на националния ръководител при усвояването на средствата от ЕС.

III.3. Механизъм за управление на структурните фондове

При подготовката и управлението на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд основна роля имат институциите на централно ниво. Водещо в този процес е Министерството на финансите.

По подобие на системата на управление на предприєдинителните инструменти, с организацията и контрола върху правомерното и ефикасно управление на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд е натоварен националният координатор на помощта в лицето на министъра на финансите.

За програмирането на помощта от структурните фондове е упълномощена Агенцията за икономически анализи и прогнози към Министерството на финансите. Самото координиране на финансирането от структурните фондове трябва да се осъществява от дирекция „Управление на средствата от ЕС“ към Министерството на финансите. Същата дирекция ще

координира и управлява средствата от Кохезионния фонд.

Създадената към Министерството на финансите дирекция „Национален фонд“ е разплащателният орган на помощта от структурните фондове и Кохезионния фонд.

Оперативното управление на средствата от структурните фондове ще се осъществява съвместно от няколко ведомства: Министерството на регионалното развитие и благоустройството чрез дирекция „Програмиране на регионалното развитие“, Министерството на икономиката чрез дирекция „Координация и управление на програми и проекти“, Министерството на труда и социалната политика чрез дирекция „Предприсъединителни фондове и международни програми и проекти“ и Министерството на земеделието и горите чрез дирекция „Развитие на селските райони“. Министерството на околната среда и водите, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на транспорта и съобщенията и Изпълнителната агенция „Пътища“ са натоварени с изпълнението на дейностите по Кохезионния фонд.

Финансовият контрол ще се осъществява от Сметната палата и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол.

III.4. Предизвикателствата

Освен с нуждата от изграждане на необходимите организационни структури и осигуряване на достатъчния административен капацитет за обслужване на дейностите по планиране, координиране, управление и контрол на финансирането от структурните фондове и Кохезионния фонд, успешното и ефикасно усвояване на това финансиране е свързано с важни промени в принципите на програмиране и финансово управление. Част от тези промени станаха или непосредствено предстоят да станат реалност в процеса на прилагане на предприєдинителните финансови инструменти в условията на децентрализирано управление и при подготовката за преминаване към разширена децентрализация. Въпреки напредъка обаче е налице необходимост от допълнителни усилия, насочени към:

- по-нататъшна децентрализация и прилагане на по-прозрачни процедури за отчетност, мониторинг и контрол;

- прилагане на по-прозрачни процедури по програмиране, залагащи в по-голяма степен на развитието на различни форми на публично-частни партньорства;

- подобряване на координацията между различните институции и ведомства, участващи в управлението на фондовете от ЕС;

- търсене на широко сътрудничество (консултации и участие) между централната власт, местните и регионалните власти, икономическите и социални партньори, неправителствените организации, Европейската комисия и други заинтересовани страни в процеса на съставяне на програмите за подкрепа от

структурните фондове, при тяхното изпълнение, мониторинг и оценка. Като активни участници в процеса на планиране на регионалното развитие местните власти могат да играят важна роля в процеса на усвояване на структурното финансиране. Това налага както участието им в системите за планиране и управление, така и съобразяването им с процедурите по оценка и контрол по изразходването на средствата. В същото време опитът на страните членки показва, че включването на икономическите и социални партньори в различните фази на програмиране и прилагане допринася за по-доброто разбиране и съответно адресиране на реалните нужди и очаквания на бизнеса и на обществото;

- по-сериозно възлагане на компетентности и отговорности на местните власти и на частния сектор.

IV. Общо икономическо въздействие на структурните и Кохезионния фонд.

Преглед на съществуващите анализи и изследвания

Ефектите от финансовата подкрепа от ЕС за страните бенефициенти, най-често разглеждани в икономическите изследвания в тази област, са пряко свързани с декларираните цели на финансирането, а именно:

- сближаване на дохода, т.е. равнища на БВП на човек от населението;
- ускоряване на икономически растеж;
- намаляване на безработицата;
- увеличаване на инвестициите;
- подобряване на физическата инфраструктура;
- повишаване на човешкия капитал;
- преструктуриране на икономиката и повишаване на конкурентността.

В тази част представяме в обобщен вид мнения и резултати, публикувани и разпространени в различни доклади и изследвания на ефектите от финансовата подкрепа на ЕС чрез структурните и Кохезионния фонд.

IV.1. Сближаване или увеличаване на различията: теоретична рамка на икономическото развитие

В съвременната икономическа теория доминират две, до голяма степен противоречащи си разбирания за икономическото развитие и регионалното разпределение на ефектите от растежа. От една страна, Krugman (1991) и Romer (1986 и 1990) поддържат тезата, че икономическото развитие увеличава различията между страните и регионите. Причините са в икономииите от мащаба и позитивните външни ефекти, които предизвикват концентрация на бизнес активност около най-развитите региони. От друга страна, моделите, основани на неокласическото обяснение на икономическия растеж и сравнителните предимства, предполагат икономическо сближаване при мобилност на факторите за производство и технологично знание.

Двете теоретични рамки предполагат две общи оценки на европейската регионална политика. Първата се базира на съмнение в способността на пазарните сили да преодолеят регионалните различия и следователно – аргументира необходимостта от система от трансфери към изоставащите региони в ЕС. Тя е и възприетата от Европейската комисия при изграждането на регионалната политика. Втората е основана на разбирането за автоматично (естествено) сближаване и като резултат оценява европейската политика на трансфери като безполезна и дори – в някои случаи – като вредна заради възпрепятстване на мобилността. Сред изследванията, поддържащи тази теоретичка рамка, са тези на Obstfeld and Peri (1998) и Boldrin and Canova (2000).

IV.2. Механизми на общо икономическо въздействие

Повечето изследвания, занимаващи се с ефектите на трансферите от ЕС върху растежа на подпомаганите икономики, стъпват върху първата теоретична рамка. Общото при тях е разбирането за механизмите, по които фондовете на ЕС въздействат върху местните икономики.

Промени в търсенето

Ефектите върху съвкупното търсене се разкриват чрез традиционния процес на мултипликатора и имат краткосрочно въздействие. Те спират при прекратяване на трансферите. Най-общо тези ефекти включват:

- увеличаване на разходите за публични инвестиции;
- увеличаване на разходите за подобряване на човешкия капитал. Програмите обичайно включват обучение, образование и подобряване на качествата на работната сила. Прекият краткосрочен ефект е в увеличаване на доходите на домакинствата, но се отчита и повишаване на печалбите на предприятията заради поемане на част от разходите за квалификация;
- финансиране на различни програми за реструктуриране и повишаване на конкурентоспособността в предприятията.

Промени в предлагането

Дългосрочната цел на трансферите от ЕС е все пак насочена към промени в дейността на икономическите агенти. Подобряването на производствените възможности на икономиката се проявява дори след

прекратяване на трансферите. Те са резултат от повишената производителност вследствие на инвестиции във физическа инфраструктура и човешки капитал. Типичен пример е инвестицията в пътна инфраструктура. Новото строителство увеличава заетостта и доходите (ефект на търсенето), но в дългосрочен план новият път увеличава ефективността на транспортния сектор, което пък намалява транспортните разходи за всички отрасли на икономиката (ефект върху предлагането).

Допускания при оценката на ефектите

Общият механизъм на въздействие дава различен резултат в зависимост от конкретните условия в съответната страна. Две съществени изисквания за ефективността и постигането на целите на финансовата подкрепа от ЕС, разисквани по-подробно в Nerve (1999), са:

- средствата по финансовата рамка се усвояват напълно (това се отразява на ефективността на ефектите върху съвкупното търсене);
- програмите се изпълняват ефективно от властите (това дава ефект върху промените в предлагането).

Следователно, когато някое от тези две условия не е изпълнено, положителните ефекти значително се отличават от планираните. Това още веднъж показва важноста на местния капацитет за ефективно усвояване на фондовете на ЕС. Неспособността за усвояване най-често се дължи на лошо планиране, поставяне на нереалистични цели, неадекватна институционална рамка или лош управленски и административен персонал.

Ефектите от финансовата рамка зависят и от текущото състояние на икономиката. Детайлен анализ на Lolos, *et al* (1995), занимаващ се с различното въздействие на фондовете върху местните икономики, може да се обобщи в два крайни примера за състоянието на икономиката, предполагащи съвсем различни въздействия на европейските трансфери:

1. Икономика, действаща на пълен капацитет заради напълно гъвкави цени, заплати, лихви и валутни курсове. В този случай ефектите върху търсенето ще бъдат нулеви на макро ниво. Всяко допълнително увеличение на търсенето на някой фактор на производство ще трябва да измести вече съществуващо търсене. Така общото производство в икономиката няма да се измени, като са възможни само размествания по сектори. Единственото възможно въздействие е върху конкурентоспособността на предприятията, при условие че финансираните програми са насочени пряко в тази посока.

2. Икономика, при която има неоползотворен капацитет във всички сектори и с висока безработица на всички сегменти от пазара на труда. В този случай ефектите чрез промяна в предлагането ще бъдат нулеви за сметка на мултиплициращия ефект на увеличеното съвкупно търсене. Може да се очаква и увеличение на търговския дефицит.

Следователно, тъй като в реалността икономическата ситуация винаги е между тези две крайности, то не всички позитивни ефекти от трансферите могат едновременно да бъдат оползотворени.

Таблица 7. Структурна подкрепа и БВП (в млн. еку по цени от 1994)

1989–1993	Гърция	Порту- галия	Ирландия	Испания	Общо за четирите страни
Общи разходи	17549	21673	11449	30279	80950
Принос на ЕС	10401	10813	5071	14733	41017
Принос на страната	7148	10860	6378	15546	39933
Общи разходи (% от БВП)	4,4	6,0	5,8	1,5	2,8
Принос на ЕС (% от БВП)	2,6	3,0	2,5	0,7	1,4
Принос на страната (% от БВП)	1,8	3,0	3,3	0,8	1,4
1994–1999					
Общи разходи	34760	31795	13077	82222	161854
Принос на ЕС	17736	17642	7403	42400	85181
Принос на страната	17025	14153	5674	39822	76673
Общи разходи (% от БВП)	6,9	6,6	4,2	3,1	4,1
Принос на ЕС (% от БВП)	3,5	3,7	2,4	1,6	2,2
Принос на страната (% от БВП)	3,4	3,0	1,8	1,5	1,9

Източник: Европейска комисия

IV.3. Изследвания на ефектите върху основните макроикономически индикатори

Различните анализи върху ефектите на трансферите от ЕС по структурните фондове могат да се разделят на две основни групи: едните търсят зависимости въз основа на данни за минали периоди (по двете финансови рамки – 1989–1993 и 1994–1999), а другите се опитват да прогнозират ефекти от финансовата рамка 2000–2006.

Едно от подробните обобщения на резултатите от различни изследвания на макроефектите намираме в Lolos (2001). Той разграничава три типа използвани модели: иконометрични, основани на общото равновесие и основани на баланс междуотраслови връзки.

Иконометричните модели доказват позитивна връзка между финансирането чрез структурните фондове и икономическия растеж. Въз основа на модел HERMIN, Bradley *et al.* (1994, 1995) и Herce and Sosvilla-Rivero (1994) демонстрират важен принос на финансовата рамка към развитието на т.нар. европейска периферия. Общите позитивни ефекти са най-видими в Португалия, а по-малко в Испания и Ирландия. Ако разгледаме само ефектите чрез промени в предлагането, то те са по-явни в Испания и Ирландия.

Стъпвайки върху модел QUEST II, Roeger (1998) и Christodoulakis/Kalyvitis (1998) разкриват количествена зависимост между финансирането за 1989–1999 и икономическия растеж на подкрепяните страни. Фондовете на ЕС допринасят за допълнителен годишен растеж на БВП от 0,3 % за Португалия, Гърция и Ирландия, и по-малко – за Испания. Финансирането

освен това води до намаляване на процента на безработица с до 0,2–0,3 %.

Моделът на общо равновесие (приложен от Lolos и Zonzilos (1994) за Гърция и Pereira and Gaspar (1999) за Португалия) също дава позитивна зависимост между финансирането от ЕС и основни макроиндикатори. За 1989–1993 допълнителните работни места в Гърция са 35 000, очакванията за 1994–1999 са за още 100 000 нови работни места. Икономическият растеж, създаден от трансферите, се очаква да бъде 3 % общо за 1994–1999. За Португалия приносът в растежа на БВП се оценява на около 0,5 % средногодишно. Освен това в Португалия е разкрита и връзка с частните инвестиции, които растат с допълнително 1–1,5 % от БВП на година заради подкрепата от ЕС.

Моделите, основани на баланс на междуотраслови връзки, също дават оценка на приноса на структурните фондове за икономическото развитие. Например Beutel (1995) разкрива при използване на статичен модел допълнителен растеж за периода 1989–1993 от 3 % в Португалия, 1,4 % в Ирландия, 1 % в Южна Испания, 0,8 % в Южна Италия, 0,9 % в Северна Италия и 2,8 % в Гърция. Динамичния модел, приложен в Beutel (1998), дава оценка от около 1 % допълнителен ръст на БВП годишно за Португалия, Гърция, Испания и Ирландия.

Анализи за ефектите от структурната подкрепа са правени и за отделни региони. Добър пример е изследването на Morillas et al. (2000) за Андалусия (Испания), основано на модел на междуотрасловите връзки. Авторите разкриват ефект от около 1,8 % допълнителен растеж на БВП и 38 000 допълнителни работни места годишно за периода 1989–1993.

Европейската комисия също отделя значително място на оценка на ефектите от трансферите по линия на регионалната политика на Съюза. В доклад от 1998 ЕК прави опит за предварителна оценка на ефектите от финансовата рамка за 1994–1999 и достига до следните резултати, представени в долната таблица:

Таблица 8. Макроикономически ефект от финансовата рамка 1994–1999, в %

	Допълнителен БВП	Допълнителни работни места
Португалия	4,4	3,7
Ирландия	3,8	3,2
Испания (Региони по Цел 1)	5,1	2,4
Италия (Региони по Цел 1)	2,0	1,0
Германия (Региони по Цел 1)	3,2	1,5
Гърция	4,8	2,9

Източник: CEC (1998)

Вторият доклад за сближаване (*Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Its Territory: Second Report on Economic and Social Cohesion*, CEC, 2001) заключава, че финансовата подкрепа за периода 1989–1999 е допринесла за значително ускоряване на икономическия растеж, относително повече в Гърция и Португалия и по-малко – в Испания и Ирландия. В Гърция и Португалия растежът води до по-ниска безработица. В дългосрочен план ефектите от страна на предлагането са по-значими от ефектите върху съвкупното търсене в икономиките. Оценката на ЕК е, че трансферите не водят до увеличаване на инфлацията в подпомаганите страни и така не застрашават конкурентността чрез ефекта на т.нар. Dutch Disease.

Обобщените оценки за ефектите на финансирането от ЕС върху икономиките на Гърция, Испания, Ирландия и Португалия са представени в следната таблица:

Таблица 9. Принос на финансовата рамка за промяна в БВП и безработицата на страните бенефициенти

Принос в растежа на БВП, за целия период, в %	Гърция	Португалия	Ирландия	Испания
1989–1993	4,1	7,4	3,2	1,5
1994–1999	9,9	8,5	3,7	3,1
Намаление в безработицата, към края на периода, в %				
1989–1993	2,9	4,1	1,0	0,8
1994–1999	6,2	4,0	0,4	1,6

Източник: СЕС (2001)

В поръчано от ЕК изследване Beutel (2002) прави прогноза за ефектите на финансовата рамка по Цел 1 за периода 2000–2006. Резултатите сочат, че без финансовата подкрепа от ЕС растежът в страните бенефициенти ще бъде по-нисък от средния за ЕС и следователно те биха изостанали допълнително. Приносът на финансовата рамка е допълнителен годишен растеж на БВП от 0,2 % в Източна Германия, 0,4 % в Гърция, 0,4 % в Португалия, 0,1 % в Испания, 0,3 % в Италия (само в регионите по Цел 1); за Ирландия ефектът е близък до 0.

IV.4. Критични оценки на икономическото сближаване

Този въпрос е от първостепенна важност, защото сближаването на икономическото развитие и доходите е цел на регионалната политика, която оправдава трансферите от бюджета на ЕС към изоставащите страни. Изследванията на Canova и Marcet (1995), Canova (1999) и Boldrin и Canova (2001) оспорват тезата, че структурната политика води до сближаване в доходите, или до „настигане“ на богатите от бедните региони. Твърденията могат да се резюмират в следното:

- неравенствата на доходите се запазват;
- трансферите на доход към изоставащите райони имат ефект само ако в последните се извършат структурни реформи;
- в отделните изоставащи страни богатите региони растат по-бързо от бедните, създаващи т.нар. конвергиращи клубове;
- производителността на труда в страните бенефициенти не се променя значително вследствие на финансовата подкрепа.

Общата оценка на тези автори е, че структурните фондове играят минимална роля в сближаването на икономическото развитие на регионите.

IV.5. Страничните ефекти: възможните рискове

Относително по-малко са изследванията и анализите, които търсят негативни ефекти от структурната политика на ЕС. Сред тях са например Beugelsdijk (2002) и Midelfart-Knarvik и Overman (2002). Тук обобщаваме

няколко от страничните ефекти, които според тези автори могат да възникнат в резултат от трансферите от ЕС.

- Морален риск (moral hazard). Тъй като регионалните фондове се насочват към страни с нисък доход, то икономическият растеж в даден момент ще означава прекратяване на трансферите. В такава ситуация правителствата и преките бенефициенти от фондовете имат стимул да забавят общия растеж, така че да продължат максимално дълго получаването на финансова подкрепа от ЕС.

- Ефект на заместването. Основната цел на структурната политика е да допълни финансирането на публични инвестиции (инфраструктура, образование и т.н.), ниското ниво на които без трансфера от ЕС ограничава възможностите за икономическо развитие. Съществува обаче риск националните правителства да използват еврофондовете, за да заместят, а не да допълнят финансирането от местни източници на определени проекти.

- Деформация в разпределението на факторите за производство. Приоритетите в структурната политика (например пътна инфраструктура и високи технологии) не винаги отговарят на най-оптималното използване на капитала в дадена икономика в определения исторически момент. В някои региони строителството на магистрала може да не е най-належащата инвестиция, а при липсата на висококвалифицирани хора инвестирането в скъпо високотехнологично оборудване няма да създаде конкурентен бизнес сектор. Така в страните бенефициенти се развиват изпреварващо някои сектори (в горния пример – строителство и бизнес с компютърни и комуникационни технологии), които изтеглят ресурси от друга алтернативна употреба, като водят до небалансирана структура на икономиката.

V. Усвояване на средствата по предприсъединителните фондове на ЕС в България – първоначални данни

В предходните части на изложението бяха представени различните предприсъединителни и структурни фондове на ЕС, административните структури, необходими за тяхното усвояване в България, както и макроикономическите последици от наличието на тези фондове за страните, към които те основно са насочвани през последните години. Това дава основната аналитична рамка, която може да послужи за оценка на способността за усвояване на фондовете и на техния ефект в различните страни членки на ЕС.

Оценката на способността за усвояване на европейските фондове и на техния стопански ефект има два елемента. Първият е чисто количествен, като той се състои в преглед на фактическите суми, които биват бюджетирани за съответната страна, договорени от нейната администрация и фактически изразходвани по различните проекти. Това означава преглед на няколко типа съотношения – между общия бюджет на фондовете и общата стопанска активност (измерена чрез brutния вътрешен продукт, или БВП), между договорените от администрацията суми по различните проекти за даден период и общия бюджет на фондовете, между фактически изразходваните средства по проекти и, от една страна, общия бюджет, а от друга страна, БВП. Тези индикатори могат да дадат относително ясна картина на количествените характеристики на

усвояването на европейските фондове у нас. Особено важно – погледнати в динамика, те могат да служат за оценка на способността на българската администрация да осигурява усвояването на тези фондове, предвид факта, че след приемането на страната за член на ЕС през 2007 бюджетът на европейските фондове за България ще нарасне значително, като заедно с него ще нарасне и натискът, и отговорността върху администрацията за тяхното усвояване.

Вторият елемент от оценката на значението на европейските фондове за България е качествен. Както беше споменато в част IV на настоящото изложение, от значение за ефекта на помощта за българската икономика е не само нейният размер, но и ефикасността на нейното насочване към сектори, където тези средства създават възможно най-голяма стойност. Подобна качествена оценка изисква детайлна информация както за всички конкретни проекти, финансирани от европейските фондове, така и знание за относителната потенциална възвръщаемост на тези средства по отношение на различни сектори на икономиката. И докато относително детайлна информация за отделните проекти, които се финансират от предприєдинителните фондове, вече може да бъде открита от Министерство на финансите, знанието за различните потенциални норми на възвръщаемост в различните сектори и дейности в България е твърде ограничено и значително затруднява изготвянето на оценка за качеството на насочването на ресурсите по линия на европейските фондове.

Целта на тази част от изложението, като взема предвид ограниченията пред постигането на оценка на качеството на използването на европейските фондове, се концентрира върху количествените показатели. В случая с България това е направено, като вече споменатата количествена аналитична рамка е приложена към постъпващите данни за конкретните суми, които България усвоява от предприсъединителните фондове на ЕС, за да се направи проверка на степента на това усвояване и какъв е неговият потенциален макроикономически ефект. Данните от българското Министерство на финансите⁶ дават ограничена възможност за извършване на подобна проверка, доколкото в по-детайлен и публичен вариант те *де факто* покриват един-единствен 12-месечен период, а именно годината между средата на 2003 и средата на 2004. По тази причина направеният по-долу преглед не може да служи за основа на изводи дали способността на българската държава да усвоява европейските фондове се подобрява или не – за тази цел е необходимо да се натрупат още поне няколко години наблюдения. Към момента публично достъпните данни дават възможност само за моментна снимка на количествените показатели на усвояването.

⁶ Те могат да бъдат намерени на:
<http://www.minfin.bg/html/docs.php?id=133>

V.1. Основни данни за усвояването на предприсъединителните фондове на ЕС за България

Както беше изяснено в част III на настоящото изложение, в момента способността на България да усвоява европейските фондове на практика може да бъде оценявана въз основа на реалността, свързана с усвояването на предприсъединителните фондове на ЕС. Това са програмите ФАР, ИСПА и САПАРД, за които българската държава вече има изградена институционална рамка и административен капацитет.

От трите инструмента, ФАР и САПАРД са годишни програми, т.е. имат бюджет за всяка година и съответните проекти се финансират от този бюджет, докато ИСПА е постоянен инструмент, по който постоянно се добавят и биват финансирани нови проекти. Всички цитирани по-долу данни се отнасят за края на юни 2004.

Най-старият инструмент, с който българската администрация е запозната от 1998, е програма ФАР. Досега България е била страна по 6 годишни програми ФАР (от 1998 до 2003 включително). Общият бюджет на тези 6 програми за България е 923,4 милиона евро, българската администрация е сключила договори за проекти на стойност 556,3 милиона евро, а фактически платените средства са 425,7 милиона евро. Досега България е страна по годишните програми САПАРД от 2000 до 2003 включително, като по тези 4 годишни програми общият бюджет е 291,8 милиона евро, сключените договори са за проекти на стойност 234,8 милиона евро, а фактически усвоените средства са 78,4

милиона евро. По програма ИСПА България участва от 2000 насам, като общата стойност на финансираните проекти до момента е 1,027 милиарда евро, сключени договори има за 205,7 милиона евро, а фактически усвоените средства са 35,6 милиона евро. Общо по всички програми това прави бюджетирани 2,242 милиарда евро, договорени 996,9 милиона евро и реално усвоени 539,7 милиона евро.

Тези данни се отнасят до бюджетирането, договарянето и усвояването на средства от предприсъединителните фондове за България за целия период от началото на 1998 до средата на 2004. За същия период общият БВП на България е 95,2 милиарда евро. Това означава, че общо бюджетираните средства са за 2,4 % от БВП, договорените средства са за малко над 1 % от БВП, а реално усвоените са за около 0,6 % от БВП.

Казаното дотук важи за целия шестгодишен период. Същевременно данните на Министерство на финансите дават възможност да се разгледат бюджетирането, договарянето и усвояването на средства само за последната година от периода – между средата на 2003 и средата на 2004. Това е направено в Таблица 10, като за оценката на отношението към БВП са използвани предварителните данни на Националния статистически институт, според които българският БВП за четирите тримесечия на разглеждания период е 18,43 милиарда евро.

Таблица 10. Предприсъединителните фондове и България – бюджетиране, договаряне и усвояване

Програма	Бюджет			Договорени средства			Усвоени средства		
	сума	про- мяна	% от БВП	сума	про- мяна	% от БВП	сума	про- мяна	% от БВП
ФАР 1998	юни 2003 144,9	0,0	0,0	142,0	0,0	0,0	127,5	5,8	0,0
	юни 2004 144,9			142,0			133,3		
ФАР 1999	юни 2003 124,5	0,0	0,0	110,9	1,0	0,0	79,1	16,3	0,1
	юни 2004 124,5			111,9			95,4		
ФАР 2000	юни 2003 174,9	0,0	0,0	131,4	4,0	0,0	77,2	28,8	0,2
	юни 2004 174,9			135,4			106,0		
ФАР 2001	юни 2003 147,4	0,0	0,0	30,4	87,3	0,5	15,1	50,9	0,3
	юни 2004 147,4			117,7			66,0		
ФАР 2002	юни 2003 162,7	0,0	0,0	3,0	32,7	0,2	0,0	24,7	0,1
	юни 2004 162,7			45,7			24,7		
ФАР 2003	юни 2003 0,0	169,0	0,9	0,0	3,7	0,0	0,0	0,3	0,0
	юни 2004 169,0			3,7			0,3		
САПАРД 2000	юни 2003 70,7	0,0	0,0	70,7	0,0	0,0	25,2	45,5	0,2
	юни 2004 70,7			70,7			70,7		

САПАРД 2001	юни 2003	72,1	0,0	0,0	13,5	58,6	0,3	0,0	7,7	0,0
	юни 2004	72,1			72,1			7,7		
САПАРД 2002	юни 2003	74,1	0,0	0,0	0,0	74,1	0,4	0,0	0,0	0,0
	юни 2004	74,1			74,1			0,0		
САПАРД 2003	юни 2003	0,0	74,8	0,4	0,0	17,9	0,1	0,0	0,0	0,0
	юни 2004	74,8			17,9			0,0		
ИСПА	юни 2003	909,2	117,7	0,6	123,5	82,2	0,4	14,7	19,9	0,1
	юни 2004	1026,9			205,7			35,6		
Общо	юни 2003	1880,5	361,6	2,0	624,8	372,1	2,0	338,9	200,8	1,1
	юни 2004	2242,1			996,9			539,7		

Източник: Министерство на финансите

Таблица 10 очертава няколко основни характеристики на усвояването на предприєдинителните фондове на ЕС от страна на България през годината между средата на 2003 и средата на 2004. Първо, фактическото усвояване на средствата не е пренебрежимо малко – то се оказва над един процент от БВП за съответния 12-месечен период. Второ, фактическото усвояване на средствата е по-бавно от тяхното бюджетиране и договаряне. Към момента данните не позволяват да се направи извод дали това относително изоставане се дължи на обективните дадености на процеса (бюджетираните суми се увеличават всяка година, докато изразходването им се случва месеци до няколко години след самото бюджетиране и поради това напълно естествено го следва с някакъв *лаг*) или на административна неспособност. Трето, нивото на усвояване на средства по различните програми е доста различно, като усвояването по програма САПАРД може да се оцени като добро (бюджетираните суми се договарят относително бързо, след което в рамките на две-три години средствата биват усвоени), усвояването по програма ФАР е задоволително, а по ИСПА – твърде бавно.

Въпреки липсата на динамични редове от данни за всяка от последните няколко години, наличието на данни за целия период до средата на 2003 и за годината между средата на 2003 и средата на 2004 дава възможност за най-общ извод по отношение на това дали способността на българската администрация да усвоява средствата по предприєдинителните фондове се подобрява. За периода от началото на действието на

тези фондове в България до средата на 2003 българският БВП е 76,8 милиарда евро. Общо бюджетираните до края на този период средства по предприєдинителните фондове са (виж последния ред на Таблица 10) 1,9 милиарда евро, договорените средства са 625 милиона евро, а извършените реални плащания са 339 милиона евро. Това означава, че до средата на 2003 средната стойност на бюджетираните средства е била 2,4 % от БВП, стойността на договорените средства е била 0,8 % от БВП, а стойността на извършените плащания – 0,4 % от БВП. За годината между средата на 2003 и средата на 2004 тези стойности са съответно 2 %, 2 % и 1,1 %, което показва определено ускоряване на темпото, с което българската страна договаря и изразходва средствата от фондовете. Разбира се, известна част от това ускоряване се дължи на обективни фактори, като например фактът, че самото преработване на механизмите за финансиране изисква определен период на административно изграждане и учене и е логично в първите години темповете на усвояване да са бавни. Същевременно е много вероятно ускоряването поне в известна степен да се дължи и на подобрене на административната способност на България да усвоява средствата.

Заключение

Елементи на оценка на усвояването на европейските средства от България

От гледна точка на оценка на бъдещата способност на българската администрация да осигурява усвояването на значително по-големите средства по структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС наличните публични данни, поради кратката продължителност на времевия ред, дават възможност само за някои относително добре информирани догадки.

Първо, българската администрация вече е показала способност да постига договаряне на средства по европейските фондове на стойност около 2 процента от БВП на страната, както и фактически да извършва плащания, т.е. да усвоява средствата, на стойност около 1,1 процента от БВП. С оглед на предприсъединителните фондове на ЕС това изглежда като приличен темп на усвояване, но за да успее да усвои значително по-големите като процент от БВП средства по структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС след 2007, българската администрация ще трябва да развие значително по-високо темпо.

Второ, данните за първите години работа с европейски фондове от страна на България дават известна надежда, че българската администрация успява да постигне ускоряване на темпото на усвояване на средствата. Тази тенденция би трябвало да се запази и ускорен, за което ще са необходими значителни по-

нататъшни усилия по изграждане и подобряване на капацитета на българската администрация.

Трето, темпото на усвояване на средствата по европейските фондове е много различно за различните програми, като особено бавно е то по отношение на средствата по програма ИСПА. Доколкото тази програма е свързана с инфраструктурното усъвършенстване на страната и се отнася до тип проекти, които ще са във фокуса на значителна част от европейските фондове след евентуалното членство на България, подобрието на способността за усвояване на средства при този тип проекти е от съществено значение. От тази гледна точка изграждането и подобряването на административния капацитет на страната в това направление би трябвало да представлява значителен приоритет при подготовката за усвояване на европейските фондове.

Освен тези заключения обаче остава неизвестността по отношение на качествения ефект от усвояването на европейските фондове върху стопанството на България. Към момента наличната информация за изпълнението на програмите и наличното знание за българската икономика не дават възможност по един методологически дисциплиниран и плодотворен начин да се оцени ефикасността на помощта, която България получава от ЕС. Подобна оценка обаче е важна с оглед на дългосрочния ефект от тази помощ и на най-удачното насочване на този значителен за размера на българската икономика ресурс, поради което тя би трябвало да бъде фокус на бъдещи изследвания в тази област.

Използвана литература

1. Beugelsdijk, M. (2002), *Should Structural Policy be discontinued? The Macroeconomic Impact of Structural Policy on the EU-15 and the Main Candidate Countries*, Research Memorandum WO no 693, De Nederlandsche Bank
2. Beutel, J. (1995), *The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions, 1994–1999*, Report to the Directorate-General for Regional Policies, Commission of the European Communities. Beutel, J. (1998), Dynamic Input-Output Model to Evaluate the Economic Impact of the Structural Funds, in *Evaluation Methods for Structural Fund Interventions*, MEANS Conference
3. Beutel, J. (2002), *The economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000–2006*, Final Report to the Directorate-General for Regional Policies, EC
4. Boldrin, M. and Canova, F. (2000), Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies. Mimeo, University of Minnesota and University Pompeu Fabra
5. Boldrin, M. and F. Canova, 2001, Europe's Regions. Income Disparities and Regional Policies, *Economic Policy*, Great Britain, April, 207–253
6. Bradley, J., Herse J.-A. and L. Modesto (1995), The Macroeconomic Effects of the CSF 1994–1999 in the EU Periphery, *Economic Modelling*, No 3, pp. 323–333
7. Canova, F. and A. Marcet, 1995, The Poor Stay Poor: Non-convergence Across Countries and Regions, *Discussion Paper No.1265, CEPR*, London, November

8. Canova, F., 1999, Testing for Convergence Clubs in Income per Capita: A Predictive Density Approach, *Discussion Paper No.2201, CEPR*, London, August
9. CEC (1998), Annual Report, 1997, Commission of the European Communities, COM (98), 782 final, Brussels, 7 January
10. CEC (2001), *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Its Territory: Second Report on Economic and Social Cohesion*. Adopted by the European Commission on 31 January 2001
11. Christodoulakis, N. and S. Kalyvitis (1998), A Four-Sector Macroeconomic Model for Greece and the Evaluation of the Community Support Framework 1994–1999, *Economic Modelling*, 15, 4, 572–620
12. European Commission (1999), *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, Brussels, Commission of the European Communities, February
13. Hecce, J.-A. and S. Sosvilla-Rivero (1994), *The Effects of CSF 1994–1999 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model*, Working Paper 10R, FEDEA, Madrid
14. Hervé, Y. (1999), EU Transfers and Absorption Problems, in J. Gacs and M. Wyzan (Eds.), *The Time Pattern of Costs and Benefits of EU Accession* (Interim Report), IIASA, May, pp. 61–65
15. Krugman, P. (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99, 483–499
16. Lolos, S. and N. Zonzilos, (1994), The Impact of European Structural Funds on the Development of the Greek Economy: A Comparison of Two Models, *Economic & Financial Modelling*, Summer

17. Lolos, S., Zonzilos, N, Suwa, A. and F. Bourguignon (1995), *Evaluating the CSF with an Extended Computable General Equilibrium Model: the Case of Greece (1988–1995)*, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 17, No 2
18. Lolos, Sarantis E.G. (2001), *The Macroeconomic Effect of EU Structural Transfers on the Cohesion Countries and Lessons for the CEECs*, International Institute for Applied Systems Analysis, Austria
19. Midelfart-Knarvik, K., Overman, H. (2002), *Delocation and European Integration - Is Structural Spending Justified?*, *Economic Policy*
20. Morillas, A., Moniche, L. & Castro, J.M. (2000), *Structural Funds. Light and Shadow from Andalusia*, University of Malaga
21. Obstfeld, M. And Peri, G. (1998), *Regional Non-adjustment and Fiscal Policy*, *Economic Policy*, 26, 207–247
22. Pereira, A.M. and V. Gaspar (1999), *An intertemporal Analysis of Development Policies in the EU*, *Journal of Policy Modeling*, Vol. 21, No 7
23. Roeger, W. (1998), *Macroeconomic Evaluation of the Effects of Community Structural Funds (CSF) with QUEST II*, in *Evaluation of Structural Policies*, Seville Conference, Spain, 16–17 March
24. Romer, P. (1990), *Endogenous Technical Change*, *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102
25. Romer, P. (1986), *Increasing Returns and Endogenous Growth*, *Journal of Political Economy*, 94, 1002–1037