

Ефекти от членството в ЕС върху държавния бюджет на България за 2007 г.

**Лъчезар Богданов
Георги Ангелов**

**декември 2006
март 2007**



Съдържание

Резюме	3
Въведение: Икономическо въздействие на структурните и кохезионните фондове.....	5
Механизми на общо икономическо въздействие.....	5
Критични оценки на икономическото сближаване.....	6
Страничните ефекти: възможните рискове.....	6
Европейските фондове за България според документите на Министерството на финансите	7
Бюджетна рамка за 2007 г. и механизъм за изготвяне на бюджета.....	8
Хипотези за бюджетни ефекти заради членството в ЕС	8
Местни приходоизточници и вътрешни разходи.....	9
Структура на разходите	10
Разходи по функции	12
Бюджети на основни министерства и разходи по програми	17
Вноска в бюджета на ЕС.....	23
Финансово разпределение за България	24
Данъчни промени	25
Списък на използваните документи	28
Списък на използваната литература.....	28

Резюме

Членството на България в ЕС има значим ефект върху фискалната политика на страната. Въздействието се проявява в три посоки: на първо място, данъчното законодателство на всяка държава-член трябва да бъде хармонизирано с правото на ЕС; на второ място, членството дава възможност за получаване на трансфери от бюджета на съюза; накрая, всяка страна допринася за бюджета на ЕС чрез ежегодна вноска.

Така можем да очакваме, че в държавния бюджет на България ще настъпят три типа изменения. Данъчните ставки и процедурите за облагане ще трябва да се адаптират към европейските изисквания. Паралелно с това, редица публични политики ще получат финансиране от съюза, а бюджетът ще заделни средства за вноската в бюджета.

Хармонизирането на данъчното законодателство започна от няколко години. Основните промени са в областта на косвеното облагане – мита, данък добавена стойност и акцизи. Можем да твърдим, че бюджетът за 2007 г. напълно отразява очакваните от България регулативни промени. В резултат, правителството е заложило съответните корекции в очакваните приходи. Приходите от акцизи ще растат (дори с по-голям темп от първоначално предвиденото от министерството на финансите), докато тези от мита ще намаляват. Постъпленията от ДДС ще са силно зависими от способността на администрацията ефективно да облага сделки в рамките на общия европейски пазар.

По-голямо предизвикателство са нужните реформи в разходните политики на правителството. От една страна, от 2007 г. се увеличават възможностите за финансиране на дейности за сметка на бюджета на ЕС. От друга страна, правителството поддържа ангажимента си за ограничаване на преразпределителната роля на държавата до 40% от БВП. Така се налага някои публични сфери да получат по-малко финансиране от националния бюджет, за сметка на тези, които ще получат приоритетно отношение при разпределяне на средствата от ЕС. Според декларираната политическа воля на правителството, секторите-бенефициенти ще бъдат основно четири - ускорено изграждане на умения на работната сила (повишаване производителността на труда), земеделие, развитие на инфраструктурата и околна среда. Едновременно с това би трябвало да се рационализират разходите за публичната администрация, отбрана, вътрешен ред и сигурност, здравеопазване, социално подпомагане, субсидии за реалния сектор.

Извън промените в структурата на разходите по отделни сфери, промените в бюджета предполагат и нарастване на капиталовите за сметка на текущите разходи. Както сред приоритетите на ЕС, заложили в новата фискална рамка, така и в намеренията на правителствената програма е заложило увеличаване на инвестициите в инфраструктура и човешки капитал за постигане на по-висок икономически ръст в дългосрочен план. Като пряко следствие бихме могли да очакваме съкращаване на броя на заетите.

Тази промяна е донякъде реализирана в бюджета за 2007 г. Делът на текущите разходи ще спадне с около 0.5 пункта от БВП, докато този на капиталовите ще нарасне с 0.1 пункт, т.е. инвестициите растат за сметка на текущата издръжка. Същевременно обаче, правителството продължава да увеличава субсидиите (с 58%), а също и разходите за заетите в бюджетната сфера (с 13.6%) с далеч по-бързи темпове – което поставя под съмнение обещанията за ограничаване точно на тези разходи.

Според това колко значима е помощта за отделните сектори можем да разделим публичните сфери на няколко групи. С най-висок дял са селското стопанство и жилищното строителство и благоустройство (39.3% и 31.9%). Втората група включва

дейности със значим дял евро-подкрепа – транспорт (17.9%), опазване на околната среда (21.1%), подкрепа на заетостта (25.7%) и други икономически дейности (16.9%). В третата група поставяме всички останали функции.

Ако следваме логиката на насоките за бюджетна реформа, декларираните от правителството, приоритетните сектори за евро-финансиране би трябвало да получат и предимство в заделянето на местни средства. Така най-общо можем да очакваме те да са по-бързо растящите разходни пера в бюджета, за сметка на останалите сфери. Това донякъде е реализирано в бюджета за 2007 г. Най-бързо растат разходите за жилищно строителство и благоустройство. Относително бързо нараства и финансирането за отбраната, вътрешната сигурност, транспорт, други икономически дейности и услуги. С около средния темп – което означава липса на промяна спрямо сегашното състояние – нарастват разходите за образование и здравеопазване. Изостават в ръста си разходите за социално подпомагане и грижи и земеделие, а дейностите по опазване на околната среда дори се свиват.

Откриваме няколко позитивни развития – такива, които отговарят на декларираните намерения за бюджетна реформа – както и няколко области, в които промените още не са се случили. Свиването на социалните разходи е логично следствие от намаляването на бедността и безработицата, но същевременно отразява и промените в социалното законодателство, ограничаващи твърде лесния достъп до помощи. Същевременно, по-голяма част от разходите се насочват към подобряване на квалификацията, интеграция на рискови групи и заетост. Нарастването на разходите за благоустройство и транспортна инфраструктура също отговаря на приоритетите за финансиране с публични средства.

Като позитивни трябва да отчетем и по-високите инвестиции в образованието – както на ново оборудване и технологии, така и насочени към подкрепа на реструктуриране на училищното образование. За съжаление обаче не можем да видим все още ефекти в посока намаляване на разходите и съкращаване на неефективни дейности. Също така откриваме, че в повечето ведомства, дори когато текущите разходи като цяло се свиват, разходите за персонал продължават да нарастват. Така се оказва, че реформите засягат само текущите материални разходи, но не и броя на зетите служители – въпреки декларираните намерения за промени в тази насока.

На база на сега действащата система за приходи на ЕС, може да се направи прогноза за размера и разпределението на вноската на България през следващите 3 години. Докато общият размер на вноската се влияе основно от брутният национален доход, то разпределението между различните източници на приходи може да се промени, тъй като ЕС обсъжда нова система за осигуряване на собствени ресурси. Очакваната сума на вноската на България в ЕС през 2007 година е около 620-640 милиона лева, или 1.2% от брутният вътрешен продукт на страната.

Могат да се посочат някои посоки на влияние на влизането в ЕС върху данъчните приходи и данъчната политика: повишение на акцизите и приходите от тях, намаление на митническите ставки и приходите от мита, предполагаема загуба на приходи от ДДС – опасенията варират между 10 и 30%, по-точна прогноза за приходите от данъци. Най-вероятно, общият ефект на влизането в ЕС върху данъчните приходи е лек спад на приходите от косвени данъци.

Въведение: Икономическо въздействие на структурните и кохезионните фондове

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;
- реструктуриране на икономиката и повишаване на конкурентостта.

Механизми на общо икономическо въздействие

Доминиращото разбиране за регионалното разпределение на ефектите от растежа, вложено в механизма на определяне и отпускане на трансферите от бюджета на ЕС, е поддържаната от Krugman (1991) и Romer (1986 и 1990) теза, че икономическото развитие увеличава различията между страните и регионите. Причините според тях са в икономите от мащаба и позитивните външни ефекти, които предизвикват концентрация на бизнес активност около най-развитите региони.

Очакваните макроикономически ефекти от еврофондовете за страната-бенефициент са най-общо следните:

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 конкурентноспособността 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).

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:

- равенствата 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.

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 икономическия 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 във 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.

Европейските фондове за България според документите на Министерството на финансите

Главната цел на стратегическите интервенции, които ще бъдат финансирани със средства от европейските фондове в България, е да се подкрепят инвестициите, необходими за икономическото развитие, като същевременно се обръща внимание на социалните аспекти на развитието – здравеопазване, образование, социално включване¹. Интервенциите са организирани и формулирани в седем Оперативни програми и два Национални стратегически плана и програми. Тяхната структура е организирана съобразно институциите в България, които отговарят за националните политики в съответните сектори, така че да се гарантира адекватна секторна координация. Оперативните програми ще се финансират със средства от европейските фондове и съфинансирани от страна на националния бюджет.

Според оценката на българското правителство, средствата от ЕС като цяло ще имат пряк положителен ефект върху икономиката, който при ефективно и рационално насочване на средствата ще бъде дългосрочен и мултиплициран. Ефектите, които ще се явят в тежест за националния бюджет са свързани с изплащането на вноската в бюджета на ЕС и необходимостта от осигуряване на национално съфинансиране и предварително финансиране.

Новите финансови потоци ще създават по-високо търсене на вътрешния пазар. В дългосрочен план, ако бъдат инвестирани с висока възвръщаемост в инфраструктурно изграждане и човешкия капитал, те ще имат сериозен принос към икономическия растеж от страна на предлагането. От друга страна ако се използват неразумно, тези ресурси могат да имат краткосрочен положителен ефект върху икономиката от страна на търсенето, докато в дългосрочен план могат да доведат до реално поскъпване на местната валута и намалена конкурентоспособност, зависимост от помощи и подценяване на усилията в посока на подобряване на управлението.

Средствата от структурните фондове директно рефлектират върху икономическата дейност в страната посредством влияние през правителствения сектор. От една страна, може да се очаква значително нарастване на крайните разходи на правителството, което ще се дължи както на това, че част от средствата, изразходвани по оперативните програми, се класифицират като потребление, така и на предположението, че съфинансирането на проекти, идващи по линия на структурните фондове, няма да е за сметка на ограничаване на крайните потребителски разходи на правителството. Това означава, че съфинансирането ще бъде за сметка на допълнителни разходи, което, само

¹ Доклад по закона за държавния бюджет за 2007 г., Министерски съвет, октомври 2006 г.

по себе си, ще доведе (при равни други условия) до влошаване на бюджетния баланс с около 1% от БВП.

За усвояване на средствата от ЕС е избран пътя на реструктуриране на бюджета, според Доклада по тригодишната бюджетна прогноза за 2007-2009 г. (изготвен през юни 2006 г.). Това означава реални структурни мерки за намаление на разходите за сфери, неполучаващи средства по европейските фондове в общ размер 1-2% от БВП. Този вариант може да бъде осъществен само, при условие че се рационализират разходите за публичната администрация, отбрана, вътрешен ред и сигурност, здравеопазване, социално подпомагане, субсидии за реалния сектор. От друга страна секторите бенефициенти ще бъдат основно четири - ускорено изграждане на умения на работната сила (повишаване производителността на труда), земеделие, развитие на инфраструктурата и околна среда. Правителството заявява намерение да поддържа стратегията за реструктуриране на разходите и запазване големината на публичния сектор около 40% от БВП.

Бюджетна рамка за 2007 г. и механизъм за изготвяне на бюджета

За първа година всички министерства изготвиха бюджети в програмен формат. От гледна точка на прозрачността, това дава по-добри възможности за обществена дискусия и граждански контрол. От гледна точка на бюджетното планиране, формирането на 3-годишни разходни приоритети и разграничаването на отделни програми позволява реструктуриране на дейността и намаление на неефективните разходи.

Правителството поддържа стратегията си за анти-циклична насоченост на фискалната политика, т.е. поддържане на бюджетен излишък в периоди на бърз икономически растеж. След очакваните 3% от БВП излишък за 2006 г., за следващата година правителството залага излишък 0.8% от БВП. Това очакване е основано на консервативна оценка за рисковете при изпълнението на приходите. При по-позитивно развитие, различни оценки сочат възможен излишък от около 2%, дължащ се на преизпълнение на приходите.

Общият размер на приходите се очаква да бъде 41.7% от БВП, при разходи от 40.9% от БВП. При заложен размер на вноската за бюджета на ЕС от 1.2% от БВП, разходите за вътрешни политики ще бъдат около 39.7%. Очакваните трансфери от ЕС – както по предприсъединителни програми, така и по фондовете на ЕС – са около 1.9% от БВП, като приходите от местни източници са 39.8%. В рамките на разходите, насочени към местни бенефициенти, тези, финансирани от ЕС ще бъдат около 2.6% от БВП (това са данни, базирани на предложения от правителството проектобюджет и не отчитат последващи изменения в Народното събрание).

Хипотези за бюджетни ефекти заради членството в ЕС

Ако следваме логиката, изразена в официалните документи на правителството, би следвало да очакваме няколко съществени промени в бюджета за 2007 г.; ако те са материализирани, това означава, че правителството действа според собствените си декларираны намерения:

- Ў При запазване на нивото на общите публични разходи, би следвало разходите за сметка на местни източници да бъдат съкратени. Така се реализира ангажиментът за ненарастване на преразпределителната роля на държавата.

- ü Разходите за дейности, които не са приоритет за евро-финансиране, трябва да бъдат свити. Това се основава на разбирането, че след като програмите, подкрепяни с трансфери от ЕС, са най-важни за реализиране на политиката на правителството, то останалите съответно не са (относително) значими. С други думи, открояването на приоритети включва както нарастване на финансирането за тях, така и свиване на разходите за всичко останало.
- ü Преразглеждането на ролята на публичните дейности предполага и нарастване на капиталовите за сметка на текущите разходи. Както сред приоритетите на ЕС, заложи в новата фискална рамка, така и в намеренията на правителствената програма е заложило увеличаване на инвестициите в инфраструктура и човешки капитал за постигане на по-висок икономически ръст в дългосрочен план..
- ü Би трябвало да очакваме ръст в разходите за образование, за подпомагане на квалификацията и готовността за заетост, за инфраструктура и околна среда. Извън това, субсидиите за селското стопанство също ще се увеличават. Преструктурирането, заявено от правителството, би следвало да се изразява в намаление на разходите за администрацията, за отбрана и сигурност, за здравеопазване, за социално подпомагане и субсидиите за другите сектори.
- ü Паралелно с това, бюджетите на министерствата, провеждащи евро-приоритетни политики, би следвало относително да нарастват, за сметка на тези, които харчат за неприоритетни дейности. Подобен сценарий трябва да се наложи и при бюджетите на общините.
- ü В рамките на отделните министерства трябва да се пренасочат разходите от програми извън евро-приоритетите, към такива, подкрепяни от ЕС. Всеобщото прилагането на програмната форма на бюджетиране би следвало да е улеснило този процес, а същевременно и да позволи анализ на промените в разходите.

Местни приходоизточници и вътрешни разходи

Заложените за 2007 г. приходи и разходи потвърждават две намерения, обявени в официалните документи, касаещи бюджетната политика: общите разходи за вътрешни политики (без вноската в бюджета на ЕС) са до 40% от БВП, а приходите без отчитане на трансферите от ЕС също са до 40%.

Делът на разходите за финансирани от ЕС програми нараства от 1.7% до 2.6%. Разходите за сметка на националния бюджет спадат с 1.2% от БВП, което води до общо намаляване на разходите, покрити от местни източници до 37.1% от БВП. Номиналният растеж изостава от ръста на БВП и ще бъде 8.7%.

За разлика от това, очакваната данъчна тежест ще се увеличи, ако отчитаме програмата за 2006 г., с 1.3% от БВП. В същото време обаче трябва да имаме предвид изпълнението на приходите за 2006 г., което по последни прогнози ще надхвърли 4% от БВП. Ако приходите за 2007 г. са прогнозирани коректно, това би означавало намаление с 2.7% от БВП. Имайки предвид обаче вероятните "резерви", заложили заради консервативните очаквания за събираемостта през следващата година, вероятно приходите през 2007 г. също ще надхвърлят заложените с около 1-1.4% от БВП (генерирайки излишък от 1.8-2.2 % от БВП). Така действителното съкращаване на местните приходи ще бъде между 1.3 и 1.7 % от БВП. Увеличението на трансферите от ЕС ще бъде от 1.4% до 1.8% от БВП, или с 0.4 пункта.

Таблица 1: Общи показатели за държавния бюджет

	2006		2007		Промяна
	лв.	% от БВП	лв.	% от БВП	
Разходи за сметка на националния бюджет	17473	38,3%	18997	37,1%	8,7%
Общо разходи	18258	40,0%	20307	39,7%	11,2%
Приходи от местни източници	17958	38,6%	20322	39,9%	13,2%
Общо приходи	18258	40,0%	21327	41,7%	16,8%

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Структура на разходите

Според декларираните намерения на правителството, реструктурирането на разходите трябва да не става за сметка на ограничаване на публичните инвестиции. Тъй като лошата инфраструктура се разглежда като една от съществените пречки пред частните инвестиции и растежа, правителството се ангажира с нарастване на относителния дял на публичните разходи за формиране на капитал. Още повече, в рамките на насоките за бюджетна реформа, разкрити както в средносрочната бюджетна прогноза за 2007-2009 г., така и в доклада към проектобюджета за 2007 г., основно място заема реформирането на някои публични сфери чрез ограничаване на неефективните дейности. Според поредица аналитични документи² на министерството на финансите например, съществен проблем в предлагането на важни публични услуги като образование, здравеопазване, отбрана и сигурност е изключително високият дял на текущите разходи – най-вече за персонал – за сметка на декапитализирането на съответните институции и служби.

Ако изброените съображения се следват, бихме могли да очакваме няколко промени в структурата на разходите за 2007 г.:

- увеличаване на разходите на програми, финансирани от ЕС;
- намаляване или запазване на общите текущи разходи
- запазване или нарастване на публичните инвестиции

Приоритетите във финансирането за сметка на трансфери от фондовете на ЕС обаче ще имат донякъде противоположен ефект. За разлика от предприєдинителните програми, при които основен обект на финансиране бяха инвестициите, подкрепата на селското стопанство в рамките на политиката на ЕС значително ще увеличи тежестта на текущите разходи. Допълнително трябва да отчетем по-трудната реализация на проекти, свързани с инвестиции, които биха могли да се финансират от евро-фондовете още през 2007 г.

За 2006 г. капиталовите разходи за сметка на предприєдинителни програми бяха над 70% от общото финансиране от ЕС. През 2007 г. се очаква това съотношение да спадне до 59%. общо за разходите по подкрепяни от ЕС дейности. Само за трансферите от фондовете на ЕС инвестиционните разходи ще бъдат 42% от общите.

² Министерски съвет, Доклад по закона за държавния бюджет за 2007 г., октомври, 2006 г.; Министерство на финансите, Финансиране и управление на здравеопазването, 2005, Министерство на финансите, Преглед на публичните разходи: образованието – състояние, проблеми и възможности, 2004 г., <http://www.minfin.bg/inpage.php?id=7>

Според заложените разходи за 2007 г., делът на текущите разходи ще спадне с около 0.5 пункта от БВП, докато този на капиталовите ще нарасне с 0.1 пункт. Ако отчетем само националното финансиране обаче, и двата типа разходи спадат относително – текущите с 0.9 пункта, а капиталовите – с 0.2 пункта. Можем да кажем, че декларираната политика за свиване на националните разходи за сметка на текущите разходи е в голяма степен реализирана в проекта за 2007 г.

Таблица 2: Структура на публичните разходи

	в хил. лв.		% от БВП		Ръст
	2006	2007	2006	2007	
Текущи, в т.ч.	14942	16539	32,8%	32,3%	10,7%
- национален бюджет	14709	16004	32,2%	31,3%	8,8%
Капиталови (вкл. държ. резерв), в т.ч.	2654	3038	5,8%	5,9%	14,5%
- национален бюджет	2101	2263	4,6%	4,4%	7,7%

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Същевременно обаче трябва да отчетем няколко тенденции, които противоречат на заявените намерения за разходна реформа, насочена към подобряване на ефективността. Така например, значителен ръст от 58% (или 0.5 пункта като дял в БВП) ще имат субсидиите. Още повече, това не се дължи на плащанията в земеделието, които дори намаляват в относително измерение. Разходите за персонал също нарастват с над средното – 13.6%, което увеличава относителния им дял спрямо БВП с 0.1 пункт. В действителност това противоречи на заявените промени в неефективни бюджетни структури, поддържащи свръхзаетост.

Съкращаване отчитаме в разходите за текуща издръжка, както и трансферите на доход (пенсии, социални помощи, здравни плащания). Доколко това е резултат от извършени реформи и повишаване на ефективността обаче е спорно. Така например, разходите за издръжка нарастват с темп, равен на очакваната инфлация, т.е. в реално изражение ще бъдат потребени същото количество стоки и услуги. За намаляването на разходите за пенсии откриваме две съществени причини: позитивна демографска картина за последните години, както и заложен ръст на пенсиите по-нисък от прогнозирания икономически растеж. Социалните плащания е логично да намаляват заради нарастване на заетостта и емиграция извън страната – и двата фактора водещи до по-малък брой бенефициенти на социални програми.

Таблица 3: Публичните разходи по икономически елементи

Разходи	в хил. лв.		% от БВП		Ръст
	2006	2007	2006	2007	
Персонал	3656	4154	8,0%	8,1%	13,6%
Издръжка	3778	4048	8,3%	7,9%	7,1%
Субсидии	592	937	1,3%	1,8%	58,2%
Пенсии	4073	4390	8,9%	8,6%	7,8%
Трансфери и помощи	1341	1393	2,9%	2,7%	3,9%
Здравноосигурителни плащания	1502	1617	3,3%	3,2%	7,7%

Инвестиции	2221	2732	4,9%	5,3%	23,0%
Лихви	662	731	1,5%	1,4%	10,4%
Други	433	305	0,9%	0,6%	-29,5%
Вноса за ЕС		634		1,2%	

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Разходи по функции

Ако моделът на реструктуриране, формално приет от министерството на финансите и последващо – от цялото правителство – се реализира, може да очакваме промяна в приоритетите за финансиране по функции. Най-общо, би трябвало да се увеличат разходите за инфраструктура, околна среда, образование и инвестиции в човешки капитал и знание. От друга страна, би трябвало да се оптимизират разходите за традиционните “публични услуги” – отбрана, вътрешен ред, здравеопазване, училищно образование, здравеопазване. Субсидиите за секторите извън селското стопанство би следвало да намалее.

Като критерий, разкриващ относително “свиване” и “разширяване” на държавното финансиране на отделните дейности можем да използваме ръстът на разходите за 2007 г. – ако е по-висок от средния ръст на публичните разходи, това показва “разширяване” на финансирането, и обратно. Виждаме, че свиване има в здравеопазването, опазването на околната среда, социалното осигуряване и подпомагане. Всички останали функции растат с темп, по-висок от общия за държавните разходи (11.2%).

Нарастването на разходите за общи държавни служби се дължи най-вече на рязкото покачване на заложените прираст на държавния резерв. Извън това, законодателните и изпълнителните органи ще тежат на данъкоплатците приблизително толкова, колкото и през 2006 г. Ръстът е малко над общия – 11.6%. Общинските бюджети за издръжка на местната администрация също се разширяват – с 14.5%. Важно е обаче да отбележим, че докато капиталовите разходи растат с 58%, текущите се увеличават с 3%. Като обща тенденция това съответства на заявените приоритети на бюджетна реформа, свързана с промяна на съотношението текущи/капиталови разходи. Без по-детайлна информация обаче не може да се преценят както ефективността на инвестициите, така и доколко свиването на текущите разходи е резултат от промяна в начина на действие на държавната администрация.

Разходите за отбрана и сигурност растат със 17.4%³ спрямо заложеното за 2006 г. Ръстът обаче не е равномерен за отделните подфункции. Разходите за отбрана (т.е. армия) ще са с 6.5% по-високи, като текущите ще нараснат с 4.1%, а капиталовите – с над 14%. Това съвпада с декларираното намерение за промяна в структурата текущи/капиталови разходи в полза на инвестициите. За полиция, вътрешен ред и сигурност ще се заделят с 29% повече, отколкото през 2006 г. Капиталовите разходи нарастват близо 5 пъти, а текущите – с 18.9%. За съдебната власт и администрацията на затворите разходите ще са с 19.6% повече, като отново инвестиционните разходи растат изпреварващо – с над 33%. От друга страна, голяма част от увеличението ще бъде насочено към бюджета на министерството на правосъдието.

Образованието е сфера, в която би трябвало да очакваме противоположни бюджетни тенденции. От една страна, инвестициите в човешки капитал са приоритет за усвояване

³ Този анализ не отчита допълнителните кредити, одобрени след приемането на проектобюджета от изпълнителната власт.

на трансфери от ЕС и национално финансиране. От друга, училищното образование би следвало да се реформира с цел увеличаване на ефективността на разходите. Ето защо, общият ръст на разходите от 12.5% за 2007 г. не дава яснота доколко тези две обявени цели в насоките за бюджетна реформа са постигнати.

Финансирането на държавните висши училища расте със 7.7%, като при капиталовите разходи дори отчитаме свиване до под 14 млн. лв., или едва 3.1% от общите разходи за висше образование. На практика, това означава, че публичното финансиране покрива променливи разходи (заплати, издръжка), а висшите училища със собствени средства трябва да осигурят инвестиционните си програми. Не се откриват индикации за смяна в модела на финансиране от предходни години – нито свързана с повишаване на ефективността, нито с усвояване на трансфери от ЕС.

Разходите за общинските учебни заведения (средно образование и предучилищна подготовка) се увеличават с 8.3% спрямо 2006 г., като текущите разходи растат с 8.5%, а капиталовите остават почти непроменени.

С близо 67% обаче растат разходите за образование за сметка на централния бюджет, като капиталовите се увеличават 2.6 пъти. Това означава, че всички нови програми, ориентирани към постигане на конкретни резултати, ще се управляват и финансират от централната изпълнителна власт. Такива са например инвестициите в информационни технологии (хардуер и софтуер), стимулирането на посещаването на училище чрез осигуряване на транспорт и храна и др. под.

За здравеопазване ще бъдат отделени с 11.8% повече разходи, което е малко над средното нарастване на публичните разходи за 2007 г. Разходите за сметка на НЗОК ще нараснат със 7.8%, докато тези за сметка на републиканския бюджет – с 23.7%. Разходите на общините нарастват с 12.9%. Действително, капиталовите разходи растат изпреварващо – с 37%, но делът им в общите разходи (за републиканския бюджет и общините, тъй като плащанията от касата последващо могат да финансират инвестиции в лечебните заведения) остава относително нисък – 12.4%. Тези данни не могат да подкрепят хипотезата за реформа на разходите – както като общо намаляване за компенсиране на нарастването на разходите в приоритетни след присъединяването сфери, така и като реформа на неефективните разходи в системата. От една страна, очакваното свиване би трябвало да бъде именно при общинските лечебни заведения. Допълнително, текущите разходи – за персонал и издръжка – също би трябвало да се оптимизират. От друга страна, общият приоритет за увеличаване на публичните инвестиции като гарант за предоставяне на качествени публични услуги, не е реализиран в достатъчна степен, въпреки изпреварващия ръст на капиталовите разходи.

Разходите за социално осигуряване растат с по-бавен темп от общите публични разходи – 8.9%. До голяма степен този ефект се дължи на изоставащият ръст на пенсиите и плащанията на различни социални обезщетения и помощи. Пенсиите нарастват със 7.5%, което отразява повишаването на размера на отделните пенсии с 8.5% от средата на годината, но и намаляването на броя на пенсионерите, най-вече поради демографски причини. Социалните трансфери нарастват с 4%, като това отразява както намаляващата безработица, така и очаквания ефект от мерките за ограничаване на достъпа до социални помощи.

В същото време, разходите по програми, насочени към стимулиране на заетостта и включване на трудовия пазар растат със значително по-бърз темп – 43%. За тази дейност се предвижда и финансиране за сметка на трансфери от ЕС от 135 млн. лв. (44 млн. по предприемачески програми и 91 млн. от фондовете на ЕС). В тази сфера са и дейностите по преквалификация, което е част от т.нар. “инвестиции в човешки

капитал”. Националното финансиране расте малко по-бързо от общия ръст на публичните разходи за сметка на националния бюджет – с 9.6% при 8.7% средно.

Промените в структурата на бюджета – намаляване на трансферите на доход и нарастване на разходите за програми, които насърчават заетостта и повишават знанията и уменията на работната сила – съответстват на заявените насоки за бюджетна реформа.

Жилищното строителство и благоустройството е една от сферите, които ще получат евро-финансиране. В бюджета са заложени 136 млн. лв. за сметка на трансфери от ЕС (около 10% от общите разходи, които ще бъдат финансирани от предприсъединителни програми и фондове на ЕС през 2007 г.). Те почти напълно допринасят за ръста от 66% за тази функция. Националното финансиране също расте с изпреварващ темп от 13.2%. Така може да твърдим, че тази сфера е в пълна степен “приоритет” в бюджетната политика и насочването на средства от ЕС.

Разходите за опазване на околната среда се свиват с 14.2% спрямо 2006 г. Това обаче се дължи на повече от двукратното съкращаване на разходите за сметка на предприсъединителни програми, при липса на заложени средства за сметка на фондовете на ЕС. Местното финансиране обаче също нараства с изоставащ темп – 8% - което създава съмнения относно реализирането на общата политика за приоритизиране на тази дейност в насочването на публичните разходи. Вероятно причината е в неспособността да се изготвят и заложат проекти за 2007 г., които да бъдат финансирани от фондовете на ЕС. При всички случаи обаче, дори при нарастване на финансирането от ЕС, местните разходи се свиват, което предполага възникване на ефект на заместване.

Разходите за култура, почивно дело и религиозни дейности също растат с по-висок от общия темп – 14.5%. Субсидиите за БНТ и БНР остават почти непроменени, което е знак за фискален натиск за реформи в управлението им. В същото време обаче изпреварващо растат разходите, заложени в централния бюджет – близо двойно.

Разходите за икономически дейности и услуги ще нараснат със 17.7%. Те финансират както субсидии, така и инвестиции. Капиталовите разходи ще се увеличат с 18.8%, докато текущите – с 16.9%. Делът на капиталовите разходи ще надвиши 40% от общите разходи.

Финансирането на земеделието е основен стълб в бюджетната рамка на ЕС. В България, публичните разходи за селско стопанство ще нараснат обаче едва с 4.6%. Средствата за сметка на трансфери от ЕС ще се удвоят (269 млн. лв. при 135 млн. за 2006 г.), но местното финансиране ще бъде свито с 20%. Така делът на средствата от ЕС, насочени към земеделие, ще достигне 39% от общите публични средства за тази сфера. Тези индикатори сочат, че от гледна точка на българската икономическа политика, селското стопанство не е приоритет за държавно финансиране. В този случай, нарастващите трансфери от ЕС водят до свиване на вътрешното финансиране, т.е. наблюдаваме ефект на заместване.

Разходите за транспорт растат с 16%, но е важно да се отбележи и номиналния ръст от 173 млн. Те ще надминат 50% от всички разходи за икономически дейности и услуги. Разходите, покрити с трансфери от ЕС растат от 151 на 225 млн. лв. (от които 67 от фондове на ЕС). Националното финансиране ще се увеличи с 10.6%, което надвишава средния ръст за общото вътрешно финансиране на публични дейности от 8.7%.

Можем да групираме публичните функции според относителния дял на разходите, финансирани от ЕС. С най-висок дял са селското стопанство и жилищното

строителство и благоустройство (39.3% и 31.9%). Земеделieto обаче ще получава публични средства с изоставащ общ темп за сметка на намалено вътрешно финансиране, докато строителството ще бъде подкрепяно с разширен обем и от националния бюджет. Втората група включва дейности със значим дял евро-подкрепа – транспорт (17.9%), опазване на околната среда (21.1%), подкрепа на заетостта (25.7%) и други икономически дейности (16.9%). При дейностите по опазване на околната среда имаме относително свиване (ръст от 8%) на националните разходи. За всички останали функции имаме изпреварващ ръст и на националното финансиране, което съответства на декларираната политика за приоритетно насочване на ресурси към области, подкрепяни от трансферите на ЕС. В третата група поставяме останалите функции, за които твърдим, че би следвало да се реформират и да получават относително по-нисък дял от публичните ресурси.

Частично изключение може да е реформата в държавната администрация, в която са необходими инвестиции както в обучение, така и в технологии, които да допринесат за модернизиранието ѝ. Разходите, покрити от ЕС за 2007 г. ще достигнат 11.3% от общите. От друга страна обаче, тези инвестиции са оправдани само ако доведат в средносрочен и дългосрочен план до по-ефективна администрация – т.е. създаваща публични услуги с по-ниски разходи. В този случай е желан ефекта на заместване, така че инвестициите, подкрепени от ЕС, да оптимизират работата на администрацията така, че в бъдеще да потребява по-малко средства на българските данъкоплатци.

Едно условно разграничаване на разходите за дейности според това дали са или не са подкрепяни от трансфери от ЕС показва, че общо за 2007 г. финансираните от ЕС ще се увеличат с 16.6%, докато нефинансираните сфери ще получат със 7.3% повече от 2006 г.

Таблица 4: Публичните разходи по функции

	2006	2007	Ръст %
Общи държавни служби	1 524	1 775	16,5%
Отбрана и сигурност	2 345	2 753	17,4%
Образование	1 900	2 138	12,5%
Здравеопазване	1 880	2 101	11,8%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	6 109	6 651	8,9%
Жилищно строителство и благоустройство	258	427	65,5%
Опазване на околната среда	724	617	-14,8%
Почивно дело, култура и религиозно дело	331	379	14,5%
Икономически дейности и услуги	2 066	2 431	17,7%
Други	1 121	1 035	-7,7%
Общо	18 258	20 307	11,2%
Национален бюджет	17 472	18 997	8,7%

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Таблица 5: Динамика на публичните разходи по функции по вид

Разходи	Текущи	Капиталови	Текущи	Капиталови	Текущи	Капиталови
	2006	2006	2007	2007	Ръст	Ръст
Общи държавни служби	1306	218	1359	416	4,1%	90,8%
Отбрана и сигурност	2027	318	2287	466	12,8%	46,5%
Образование	1772	128	1933	205	9,1%	60,2%

Здравеопазване	1811	69	2006	95	10,8%	37,7%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	6059	50	6618	33	9,2%	-34,0%
Жилищно строителство и благоустройство	122	136	196	231	60,7%	69,9%
Опазване на околната среда	302	422	313	304	3,6%	-28,0%
Почивно дело, култура и религиозно дело	292	39	319	60	9,2%	53,8%
Икономически дейности и услуги	1219	847	1425	1006	16,9%	18,8%

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Таблица 6: Публични разходи по подфункции, получаващи финансиране от трансфери от ЕС

Функция	2006		2007			Ръст (общо)	Промяна в националното финансиране	Дял на финансирането от ЕС
	Предпр. Програми на ЕС	Общо	Предпр. Програми на ЕС	Фондове на ЕС	Общо			
Общи държавни служби	160	1547	79	121	1775	14,7%	13,6%	11,3%
Полиция, вътрешен ред и сигурност		857		87	1106	29,1%	18,9%	7,9%
Образование	22	1907	20		2138	12,1%	12,4%	0,9%
Подпомагане на заетостта	11	367	44	91	525	43,1%	9,6%	25,7%
Жилищно строителство и благоустройство		257	94	42	427	66,1%	13,2%	31,9%
Опазване на околната среда	268	719	130		617	-14,2%	8,0%	21,1%
Селско стопанство	135	655	100	169	685	4,6%	-20,0%	39,3%
Транспорт и съобщения	151	1081	158	67	1254	16,0%	10,6%	17,9%
Туризм		14		41	56	300,0%	7,1%	73,2%
Други икон. Дейности	38	306	28	37	405	32,4%	26,9%	16,0%

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Таблица 7: Динамика на разходите според наличието на еврофинансиране за дейността

	2006	2007	Ръст
Общо разходи	18 258	20 307	11,2%
Функции, нефинансирани от ЕС	10 548	11 319	7,3%
Функции, финансирани от ЕС	7 710	8 988	16,6%

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Бюджети на основни министерства и разходи по програми

Анализът на промените в разходните отговорности между отделните министерства и ведомства се затруднява от начина на представяне на информацията в публичните документи за бюджета. Всички министерства действително са представили бюджети в програмен формат, но те не покриват всички разходи по функциите, които се включват в общата рамка на правителствената политика в дадена област. Така например, разходите за средно образование се извършват основно в общините (косвено финансирани чрез централния бюджет) и не фигурират в бюджета на министерството на образованието. Също така, бюджетът на НЗОК не позволява към настоящия момент оценка на действителните промени, извършвани в здравеопазването на микро ниво. Не на последно място програмните бюджети включват заложените разходи от самото министерство, а те са претърпели промяна при окончателното им включване в проекта за държавен бюджет.

В доклада ще се опитаме да открием най-важните промени, които откриваме в структурата на бюджетите на тези институции, които би следвало да отразяват бюджетната реформа заради членството в ЕС. Ще търсим следните зависимости:

- Промени в моделите на финансиране на дейност (за областите, които трябва да се свият)
- Оптимизиране на разходите (за областите, които трябва да се свият)
- Ефект на заместване/допълване (за приоритетните области, финансирани от ЕС)

Бюджет на МО (отбрана)

В бюджета за отбрана традиционно информацията не е напълно публична – включително данните за заетия персонал. Общо текущите разходи нарастват със 7.6%, докато капиталовите – с 5.9%. Това противоречи на насоките за реформа, предполагащи изпреварващ ръст на инвестициите. Още повече, въоръжените сили следват стратегия, която би следвало да съкрати числения състав за сметка на повишаване на боеготовността и технологичната осигуреност. На програмно ниво, отчитаме съкращаване на финансирането на сухопътните сили и военоморските сили, на разходите за обучение, както и относително съкращаване (т.е. по-нисък от средния ръст) на разходите за администрация и информация. Същевременно, расте финансирането за военовъздушните сили и повишаването на качеството на живот.

Най-общо промените в структурата на разходите отговаря на насоката за реформи във въоръжените сили. В същото време обаче, в нито една сфера не е заложено съкращаване на разходите за персонал. Свиването на бюджетите е основно за сметка на текущата издръжка и донякъде – капиталовите разходи. Това е особено видно в разходите за сухопътните сили, където се свива текущата издръжка с близо 20% и инвестициите близо 2.5 пъти, докато разходите за персонал ще нараснат с 18%. Също така е странно свиването на разходите за обучение и квалификация с над 30%. Същевременно се увеличават разходите за подобряване на качеството на живот – най-вече жилищните условия – на персонала. Тези развития поставят под съмнение два приоритета – подобряване на подготвеността на човешкия капитал чрез обучени и квалификация, и подобряване на технологичната осигуреност, чрез повече инвестиции. С други думи, структурата на разходите за 2007 г. не дава достатъчно основание да смятаме, че армията ще бъде по-малочислена, но по-боеготовна – гарантираща повече сигурност на по-ниска цена за данъкоплатците.

Бюджет на МВР

Разходите по политиките на министерството на вътрешните работи нарастват с темпове над средните за общите публични разходи, като текущи се увеличават със 17.2%, а капиталовите разходи – с 16.5% спрямо 2006 г. Ако се следват насоките за бюджетна реформа, разходите на министерството би следвало да се реструктурират в посока общо намаляване на разходите за персонал в най-големите служби, както и нарастване на инвестиционните разходи за постигане на по-добро съотношение текущи/капиталови разходи, т.е. по-висока технологична обезпеченост на органите по сигурността и опазване на реда.

В най-големите структури от гледна точка разходите не откриваме такива промени. Най-общо, няма никакво оптимизиране на разходите за персонал, изразено в по-малко финансиране на основните служби в системата на министерството. Задълбочава се негативната тенденция за липса на инвестиции в техника и оборудване, които да подкрепят работата на органите. За противодействие на престъпността, опазване на общественения ред и превенция (най-общо – службите на полицията) ще се заделят 17.2% повече средства през 2007 г. Почти изцяло нарастването ще отиде за персонала (ръст от 20%), като издръжката ще остане почти непроменена. Капиталовите разходи ще нараснат с 12%, но делът им в общите разходи за тази дейност остава 1.6%. Разходите за противопожарна и аварийна безопасност растат с 27%, като отново почти цялото финансиране ще отиде за персонал. Капиталовите разходи ще бъдат 378 хил. лв., или 0.3% от общите. Разходите за граничен контрол ще нараснат с 22.6%, отново насочени към персонала. Капиталовите разходи ще се увеличат с 11%.

В същото време, политиките, насочени към борба с организираната престъпност, превенцията и борбата с нелегалната миграция и борбата с тероризма ще получат общо малко над 27 млн. лв. (с около 3.9 млн. повече от миналата година), или около 2.8% от целия бюджет на министерството. Такова състояние е странно както като се имат предвид критиките в докладите на Европейската комисия точно в тези области, така и имайки предвид очакваното усилване на трафика на хора, нелегалната миграция и свързаната с тях организирана престъпност след 1 януари 2007 г.

Министерство на финансите

От 2007 г. в структурата на Министерството на финансите ще бъде и Фонд “Републиканска пътна инфраструктура”. С цел сравнимост на данните обаче, разходите за тази дейност ще разгледаме заедно с бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Останалите големи структури на МФ са органите по администриране и събиране на публичните приходи. Става въпрос за Националната агенция по приходите и Агенция Митници. Извън това, голямо разходно перо е издръжката на самото министерство.

Разходите на НАП ще се съкратят със 7.7% спрямо 2006 г., като основно това се дължи на спада на капиталовите разходи с 31 млн. лв., или 3 пъти спрямо 2006 г. Разходите за персонала ще нараснат с 8.1%, а за текуща издръжка – с 28.6%. Свиването на капиталовите разходи беше очаквано развитие след значителните инвестиции за старта на НАП през 2006 г. В същото време, икономииите от персонал при събиране на всички приходни администрация в една са минимални – разходите за персонала растат с малко по-малко от средния темп за бюджета. Като имаме предвид и допълнителното финансиране от предприсъединителни програми за около 24 млн., тази дейност по-

скоро може да се определи като приоритетна в рамките на евро-членството, а не като област, подлежаща на свиване на реформи.

Разходите на Агенция Митници ще нараснат със 17.2%, като тези за персонала с 16%, за текуща издръжка – с 65%, а капиталовите – с 4%. Тези данни дават сходна картина с бюджета на НАП; така можем да твърдим, че цялата приходна администрация е по-скоро бюджетен приоритет, и не само подкрепяна от трансфери от ЕС, но и получава нарастващо местно финансиране.

Разходите за администрация на министерството нарастват с 87%, като ръстът е висок при всички компоненти. Инвестициите растат повече от 2 пъти. Тази тенденция е трудно обяснима в рамките на декларираните насоки за бюджетна реформа.

Министерство на труда и социалната политика

В рамките на неговия бюджет трябва да очакваме протичането на две противоположни тенденции. От една страна, то ще управлява разходването на средствата по политики за повишаване квалификацията и уменията на работната сила и увеличаване на заетостта, които са сред приоритетите за финансиране от фондовете на ЕС (общо над 150 млн. лв. очаквани разходи за 2007 г.). От друга страна, приетите мерки за реформи в достъпа до социални трансфери и помощи, както и позитивното развитие на икономиката и последващия ефект на намалена безработица, налагат свиване на разходите по програми, администриращи трансфери и помощи.

Приоритет във финансирането с трансфери от ЕС (109 млн. със съфинансирането) са политиките за повишаване на пригодността за заетост и учение през целия живот. Общо разходите растат с 69%, най-вече заради външно финансиране, но и националното финансиране нараства с близо 17%.

Програмата “Предприемачество и нови работни места” се свива 22.6%, като още по-голямо е съкращаването на разходите за сметка на националния бюджет – с 44%. Финансирането от структурните фондове (заедно с кофинансирането) от 50.6 млн. лв. “измества” напълно направените разходи от местни източници за 2006 г. Съкращаването е за сметка на двойното намаление на разходите за инфраструктурни проекти и преквалификация и заетост на безработни лица, с цел създаване на субсидирана заетост. Това реструктуриране следва както промените в политиката по заетостта и повишаване на уменията на работната сила, съвместими с приоритетите на ЕС, така и с ускоряването на растежа на БВП и заетостта в България през последните тримесечия.

Програмата за социални помощи (най-общо основани на дохода) расте с 5% - по-бавно от общия ръст на публичните разходи. В относително изражение това е свиване. Разходите по администриране на програмата растат с 11%, което показва, че все още няма реструктуриране на службите в посока намаляване на персонала.

Подпомагането на семейства с деца също се свива относително, като общия ръст на разходите по програмата е 0.9%. Разходите по администриране на програмата обаче нарастват с 21%, основно заради ръст в разходите за персонал. Подобно е развитието и при подпомагането за отопление – при свиване общо на програмата с 2.4%, разходите за персонал ще се увеличат с 53%.

Политиките по интеграция на хора с увреждания също се свиват дори в абсолютно изражение с 0.6%. Вътрешното реструктуриране е в посока повече подкрепа за заетост и интеграция на деца, за сметка на преките трансфери. Административните разходи по

програмата отново растат изпреварващо с 18.7%, основно в полза на персонала на ведомството.

На практика нова програма е тази за включване на пазара на труда на рискови групи от населението. Тя ще бъде финансирана с почти 48 млн. лв. за сметка на средства от предприєдинителни програми, структурни фондове и национално съфинансиране. Появата и съответства на приоритета за насърчаване на заетостта като алтернатива на преките публични трансфери (помощи) за рисковите групи, изпаднали в бедност.

Министерство на образованието

От програмно-ориентирания бюджет на министерството не можем да изведем тенденции в промяната на финансирането на училищното образование. Друга характерна особеност е, че много разходи, насочени към образованието, на практика се покриват от външни за министерството източници (напр. републиканския бюджет). В бюджета на самото министерство са концентрирани основно административните разходи по изпълнение и реализация на тези програми. При тях виждаме леко свиване за 2007 г., като разходите за персонал ще растат с 6.8%, тези за текуща издръжка – с 10.7%, а капиталовите дори ще спаднат с 6.3%.

Няколко програми, включени в дейността на министерството, създават благоприятни условия за реформи, насочени към по-ефективно харчене на средствата в средното образование, и същевременно постигане на по-високи резултати. На първо място, предвидени са 35 млн. лв. за дейности, подкрепящи общности, където предстои закриване на непълни паралелки и недостатъчно посетени училища. За 2007 г. ще бъдат изхарчени и 15 млн. лв. (колкото и през 2006 г.) за закупуване на автобуси.

Инициативите за по-пълно включване на ученици в посещаването на учебни занятия включват запазване на безплатните учебници и безплатна закуска до 4-ти клас (лек спад в разходите).

Повишаването на качеството на получените знания ще бъде подкрепено от 25% нарастване на инвестициите в компютри и информационни технологии (до 25 млн. лв.) и 32.7% ръст на разходите за обучение в нови технологии на учителския персонал.

Начални стъпки към реструктуриране на разходите са инвестициите в енергийна ефективност на сградите (16 млн. лв., 19.4% ръст). Това е предпоставка за намаляване на текущите разходи за поддръжка в бъдеще. Промяната на стимулите за учителския труд ще стартира с 13.1 млн. лв. ново финансиране за схеми за диференцирано заплащане.

Най-общо може да твърдим, че министерството започва да изпълнява програми, които биха подкрепили реформи за оптимизиране на училищната мрежа и реструктуриране на разходите.

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

За сравнимост с предходни години, в рамките на това министерство ще разгледаме и дейността на Фонд “Републиканска пътна инфраструктура”. Тя, както и другите две основни политики на министерството, са приоритет за усвояване на средства от ЕС, а същевременно – и на икономическата политика на правителството. Хипотезата е, че тези политики ще получат по-голямо местно финансиране, в добавка към трансферите от ЕС.

По програми за подобряване на ВиК инфраструктурата ще бъдат заделени близо 2.3 пъти повече средства. Голяма част от тях (93.4 млн. лв.) ще бъдат финансирани по предприсъединителни програми. Националното финансиране също нараства в относително измерение, като ръстът ще е 26.7% спрямо 2006 г. – т.е. няма ефект на заместване на национални инвестиции с еврофондове.

Общо за пътна инфраструктура през 2006 г. са били заложили 519 млн. лв., без административните разходи на ведомствата. Последните намаляват с около 6% до около 51 млн. лв., което е относително свиване. По предприсъединителни програми са финансирани 121 млн. лв. За 2007 г. общото финансиране за пътна инфраструктура намалява с 12.9% до 452 млн. лв. До голяма степен това се дължи на намаляването на предприсъединителните програми с 54 млн. до 67 млн. лв., без това да е компенсирано от ново финансиране за сметка на фондове на ЕС. Освен това обаче, дори националното финансиране спада с 5.6% до 385 млн. лв., което поставя под съмнение декларирания приоритет за инвестиране в пътна инфраструктура.

Близо 10 пъти нарастват средствата, насочени към балансирано и устойчиво развитие на регионите. Това е на практика реализация на регионалната политика на ЕС, и една от приоритетните области за усвояване на трансфери. За нея ще бъдат отделени 301 млн. лв. от структурните фондове на ЕС (заедно с националното съфинансиране). Проектите по Програма ФАР са за още 104 млн. лв., при 34 млн. лв. за 2006 г. Общият бюджет за тази политика е 410.5 млн. лв., от които административните разходи, покрити от националния бюджет, са 5.2 млн., или под 1.3%. Трябва да отчетем и свиването им спрямо 2006 г., което обаче се дължи на спад в капиталовите разходи, за сметка на 86% нарастване на разходите за персонал – очаквано развитие, имайки предвид увеличаване на работата по управление на проекти. Трябва да отчетем обаче, че в областта на регионалното развитие трансферите от ЕС създават пълен ефект на заместване – местно финансиране на подобни програми изобщо липсва. Така може да се твърди, че тази политика се провежда единствено с цел усвояване на фондовете на ЕС, и не би получила приоритет за национално финансиране.

Министерство на земеделието и горите

Бюджетът на министерството не дава разпределение на насочването на средствата от фондове на ЕС по конкретни програми, прилагачи селскостопанската политика на ЕС. Затова можем да направим само няколко по-обща извода. На първо място, разходите по програми остават почти непроменени от около 490 млн. лв. Структурите на министерството ще съкратят числеността на персонала с около 3%.

В основните програми наблюдаваме свиване на капиталовите разходи и тези за издръжка. Това развитие вероятно се дължи на очакваните допълващи средства от фондовете на ЕС, което потвърждава хипотезата за наличие на ефект на заместване. Освен това, разходите за персонал във всички основни програми (без “развитие на животновъдството”) нарастват, което означава поддържане на административен капацитет за управление на външно финансиране от ЕС.

Министерство на държавната политика при бедствия и аварии

От 2007 г. министерството ще управлява служба “Гражданска защита” и държавния резерв. Вероятно по тази причина, разходите за общоадминистративен персонал ще нараснат с над 50%. Разходите за персонал за дейности по гражданска защита при

бедствия и аварии ще се повишат дори с 60%, а разходите за издръжка ще се повишат повече от 4 пъти. В управлението на държавните резерв текущите разходи ще се запазят почти неизменени, но прираста на резерва ще се увеличи над 2.5 пъти – от 30 на 83 млн. лв.

Таблица 8: Динамика на разходите по министерства според вида им

	Персонал		Издръжка		Капиталови		Персонал	Издръжка	Капиталови
	2006	2007	2006	2007	2006	2007			
МС (без Гражданска Защита)	10,2	7,7	32,7	31,3	8,6	3,3	-24,5%	-4,3%	-61,6%
МФ	165	193,1	44	216	83	260,3	17,0%	390,9%	213,6%
МФ (без Пътна инфраструктура)	165	176,9	44	50,8	83	65,4	7,2%	15,5%	-21,2%
МВнР	20,2	21,1	95	113,3	13,3	18	4,5%	19,3%	35,3%
МО			753	810,6	185,6	196,5		7,6%	5,9%
МВР			820,1	961,3	20	23,3		17,2%	16,5%
МП	85,1	99,6	23,5	33,4	7,7	46,4	17,0%	42,1%	502,6%
МТСП	60,6	70,6	35,1	36,4	32,1	10,4	16,5%	3,7%	-67,6%
МТСП (трансфери)			823,4	811,8				-1,4%	
МЗ	94,1	109,1	173,1	232,2	38,6	67	15,9%	34,1%	73,6%
МЗ (субсидии болници)			95	100				5,3%	
МОН	170,7	182,3	92,2	102,1	19,1	17,9	6,8%	10,7%	-6,3%
МК	49,4	53,3	10	10,9	7,9	9,3	7,9%	9,0%	17,7%
МОСВ	17,1	21,1	16,7	16,9	11,5	12,9	23,4%	1,2%	12,2%
МИЕ (без Държавен резерв)	25,4	30,5	50,1	41,4	7,7	9,8	20,1%	-17,4%	27,3%
МРРБ (с Пътна инфраструктура)	25,6	33,2	189	182,3	292,5	263,9	29,7%	-3,5%	-9,8%
МЗГ	163,1	173,9	139,3	163,3	27,1	29,3	6,6%	17,2%	8,1%
МЗГ (субсидии)			160,9	125				-22,3%	
МТ	31,1	23,7	29,9	23,9	113,8	108,1	-23,8%	-20,1%	-5,0%
МДААР	27	29,2	18,7	25	20,5	19,4	8,1%	33,7%	-5,4%
МДПБА	15,2	21,2	15,5	26,1	32,7	95,2	39,5%	68,4%	191,1%

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Вноска в бюджета на ЕС

Европейският съюз има собствен бюджет – отделен от бюджета на страните-членки – с който се финансират разходите за неговите политики. Бюджетът се използва за земеделски субсидии /над 40%/, регионално развитие /36%/, насърчаване на икономическия растеж /8%/, сътрудничество с други страни /6%/, административни разходи /6%/, дебати, сигурност и правосъдие. Разходите на Европейския съюз са ограничени до 1.24% от brutния национален доход. Тъй като е забранено наличието на дефицит, приходите трябва да са също толкова.

За следващите 8 години бюджетът на ЕС ще расте постепенно от сегашните 120 милиарда евро до почти 160 милиарда евро /по цени от 2004 година/. Всички основни групи разходи ще отбележат ръст през този период – освен разходите за общата селскостопанска политика, които ще намалеят както като дял от бюджета, така и в номинално изражение. Това е свързано с реформата на общата селскостопанска политика, чиято цел е да намали зависимостта на земеделието от субсидии и да повиши неговата конкурентност и ефективност. Най-голям ръст ще има при разходите за насърчаване на икономическия растеж и заетостта в ЕС.

Таблица 9: Финансова рамка на ЕС за периода 2007-2013 г.

<i>млн. евро цени 2004 г.</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Устойчив растеж	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
Конкурентоспособност за растеж и заетост	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
Кохезия за растеж и заетост	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
Устойчиво развитие и опазване на природните ресурси	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
в т.ч. Селско стопанство - пазарни мерки и директни плащания	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
Европейско гражданство, свобода, сигурност и законност	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
ЕС като глобален партньор	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
Администрация	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Компенсации	1 041							
Общо	120687	133560	138700	143140	146670	150200	154315	158450

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

Бюджетът на Европейския съюз се финансира от следните източници:

- Приходи от мита – Европейският съюз получава приходите от мита за стоки, внесени от трети страни на територията на съюза. От тези приходи ЕС оставя 25% на страните-членки за финансиране на разходите по събирането на приходите. Осигуряват около 15% от приходите на ЕС.
- Приходи от ДДС – ЕС получава 0.5% от приходите от изчислената хармонизирана данъчна база за ДДС от всяка страна членка. Осигуряват около 15% от приходите на ЕС.
- Приходи, базирани на БНД – националните бюджети внасят в бюджета на ЕС определена сума, базирана на brutния национален доход във всяка страна. Осигуряват около 69% от приходите на ЕС.

- Други приходи – данъци върху доходите на служителите от ЕС, принос от трети страни към някои от програмите на ЕС, глоби. Осигуряват около 1% от приходите на ЕС.

На база на сега действащата система за приходи на ЕС, може да се направи прогноза за размера и разпределението на вноската на България през следващите 3 години. Докато общият размер на вноската се влияе основно от брутния национален доход, то разпределението между различните източници на приходи може да се промени, тъй като ЕС обсъжда нова система за осигуряване на собствени ресурси.

Очакваната сума на вноската на България в ЕС през 2007 година е около 620-640 милиона лева, или 1.2% от брутния вътрешен продукт на страната. Вноската зависи главно от прогнозата за ръста на икономиката и темпа инфлацията през следващата година. Разпределението по отделни източници /мита, ДДС, БНД/ няма голямо значение, тъй като общата сума като дял от БВП и БНД е в общи линии константа.

Таблица 10: Прогноза за вноската на България в ЕС

Плащания /млн.лв./	2007	2008	2009
Общо нето ТСР	132	149	170
Ресурс на база ДДС	33	23	16
Ресурс на база БНД	420	469	479
Резерв	2	2	2
Корекция Великобритания	41	51	65
Общо	628	695	731
- % от БВП	1.2%	1.3%	1.2%
- % от БНД	1.3%	1.3%	1.3%

Източник: МФ, Тригодишна бюджетна прогноза 2007-2009

ТСР – традиционни собствени ресурси /мита/

БНД – брутен национален доход

Финансово разпределение за България

За периода 2007-2013 година средствата по европейските фондове, предвидени за България, са около 6.7 милиарда евро. През годините те нарастват от 490 милиона евро до над 1.2 милиарда евро в края на периода. Най-много средства се очакват от Европейския фонд за регионално развитие /над 3.2 милиарда евро/, Кохезионния фонд /2.3 милиарда евро/ и Европейския социален фонд /1.2 милиарда евро/.

Таблица 11: Финансово разпределение за България

млн. евро цени 2004 г.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Общо
Кохезионен фонд	171.5	245.8	330.5	347.9	371.8	395.8	419.9	2 283.0
Конвергенция	319.3	467.4	636.5	670.7	718.0	765.6	813.1	4 390.6
Сътрудничество	23.7	24.2	24.8	25.6	26.3	27.0	27.7	179.2

Източник: МФ, Тригодишна бюджетна прогноза 2007-2009

Таблица 12: Финансова таблица на Националната стратегическа референтна рамка – индикативно годишно разпределение

оперативна програма	фонд	Общо	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Конкуентоспособност	ЕФРР	987 883 218	71 844 538	105 171 139	143 202 668	150 898 409	161 551 329	172 263 692	182 951 444
Регионално развитие	ЕФРР	1 361 083 544	98 985 808	144 902 458	197 301 454	207 904 474	222 581 831	237 341 086	252 066 434
Транспорт	ЕФРР+КФ	1 624 479 625	121 123 105	174 427 370	235 241 207	247 655 258	264 790 352	282 023 048	299 219 285
	ЕФРР	368 809 735	26 821 961	39 263 892	53 462 329	56 335 406	60 312 496	64 311 778	68 301 872
	КФ	1 255 669 890	94 391 144	135 163 478	181 778 878	191 319 852	204 477 856	217 711 270	230 917 412
Околна среда	ЕФРР+КФ	1 466 425 482	109 086 387	157 331 029	212 373 803	223 600 384	239 100 655	254 689 043	270 244 181
	ЕФРР	439 059 208	31 930 906	46 742 728	63 645 630	67 065 959	71 800 591	76 561 641	81 311 753
	КФ	1 027 366 274	77 155 481	110 588 301	148 728 173	156 534 424	167 300 064	178 127 402	188 932 428
Техническа помощ	ЕФРР	48 296 513	3 512 400	5 141 700	7 001 019	7 377 256	7 898 065	8 421 780	8 944 293
Човешки ресурси	ЕСФ	1 031 789 138	75 037 629	109 845 411	149 567 231	157 605 005	168 731 388	179 919 856	191 082 619
Административен капацитет	ЕСФ	153 670 723	11 175 817	16 359 955	22 275 971	23 473 086	25 130 207	26 796 574	28 459 113
Общо фондове		6 673 628 243	490 855 684	713 179 062	966 963 353	1 018 513 871	1 089 783 827	1 161 455 079	1 232 967 368
Общо ЕФРР		3 205 132 218	233 095 613	341 221 917	464 613 100	489 581 504	524 144 312	558 899 977	593 575 796
Общо КФ		2 283 036 164	171 546 625	245 751 779	330 507 051	347 854 276	371 777 920	395 838 672	419 849 840
Общо ЕСФ		1 185 459 861	86 213 446	126 205 366	171 843 202	181 078 091	193 861 595	206 716 430	219 541 732

Източник: МФ, Национална стратегическа референтна рамка

Данъчни промени

Ако сравним прогнозата на Министерството на финансите за приходите в консолидирания държавен бюджет за 2007 година с програмата за 2006 година изглежда, че ще има увеличение на приходите от почти всички основни данъци в страната:

- Приходите от корпоративни данъци се очаква да нараснат от 2.3% до 2.8% от БВП
- Приходите от данъка върху доходите се очаква да нараснат от 2.3% до 2.8% от БВП
- Приходите от ДДС се очаква да нараснат от 12.1% до 12.3% от БВП
- Приходите от акцизи се очаква да нараснат от 5.7% на 6.1% от БВП
- Общите данъчни приходи се очаква да нараснат от 33% до 34.2% от БВП, като едновременно приходите и от преките, и от косвените данъци нарастват. По-бързо се очаква да растат приходите от преки данъци. Приходите от косвени данъци се очаква да нараснат само с 0.4% от БВП /номинално 14%/ докато преките данъци се очаква да нараснат с 1% от БВП /номинално 20%/.

Таблица 13: Приходи по консолидирания държавен бюджет за периода 2005-2007 г.

В млн.лв.	2005		2006		2007	
	Отчет	% БВП	Програма	% БВП	Станови-ще МС	% БВП
ОБЩО ПРИХОДИ	17991,0	42,9	18258,0	40,0	21326,6	41,7
Данъчни приходи	14483,8	34,5	15049,0	33,0	17499,0	34,2

<i>Преки данъци</i>	6686,5	15,9	6174,5	13,5	7424,0	14,5
Корпоративни данъци	1028,3	2,5	1051,3	2,3	1410,7	2,8
- от нефинансови предпр.	901,0	2,1	921,1	2,0	1254,5	2,5
- от финансови институции	127,3	0,3	130,2	0,3	156,2	0,3
Данък върху доходите на физическите лица	1248,6	3,0	1040,0	2,3	1446,0	2,8
Приходи на общественото и здравно осигуряване	4409,6	10,5	4083,2	9,0	4567,2	8,9
- осигурителни вноски (за ДОО, ПКБ, УПФ, ФГВР)	3468,4	8,3	3043,2	6,7	3419,3	6,7
-здравно-осигурителни вноски (за НЗОК)	941,2	2,2	1040,0	2,3	1147,9	2,2
<i>Косвени данъци</i>	7357,5	17,5	8449,4	18,5	9662,9	18,9
ДДС	4798,0	11,4	5509,5	12,1	6301,0	12,3
Акцизи - общо	2187,8	5,2	2582,2	5,7	3121,7	6,1
Мита и митнически такси	371,7	0,9	357,7	0,8	240,2	0,5
Други данъци	439,8	1,0	425,2	0,9	412,1	0,8
Неданъчни приходи	2991,4	7,1	2521,0	5,5	2739,7	5,4
Трансфери от БНБ	149,0	0,4	150,0	0,3	170,0	0,3
Други	2842,4	6,8	2371,0	5,2	2569,7	5,0
Помощи	515,8	1,2	687,9	1,5	1087,8	2,1

Източник: Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г.

От друга страна, обаче, ако погледнем промените в данъчните ставки, забелязваме съвсем различна политика – намаление на преките данъци и увеличение на косвените:

- Намаление на данъка върху печалбата от 15% на 10% - най-ниската ставка в ЕС
- Увеличение на необлагаемия минимум по данъка върху доходите
- Увеличение с един процентен пункт на дела от осигурителните вноски, които влизат в частните пенсионни фондове
- Увеличение на акцизите върху горивата, въвеждане на акцизи върху енергията
- Увеличаване данъчната база по ДДС и в същото време премахване на някои облагаеми обекти

Няколко фактора обясняват различията между провежданата данъчна политика и очакваните приходи в бюджета:

1. Неточно прогнозиране на приходите в държавния бюджет – според отчета за 2005 година приходите в бюджета са почти 43% от БВП, докато през 2006 година са заложили 40% от БВП, а за 2007 – 41.7% от БВП. Прогнозата за 2006 година е силно занижена – което се потвърждава от данните за първите 10 месеца на годината и реализираният огромен излишък. Най-вероятно прогнозата за 2007 година също е занижена, макар и в по-малка степен, отколкото през 2006 година
2. Позитивен ефект от по-ниските данъчни ставки – въпреки че облагането на печалбите намалява, приходите от него нарастват. Това се дължи в немалка

степен на насърчаването на икономиката и намалението на стимулите за укриване на данъци при ниската данъчна ставка.

3. Обща митническа политика – намалението на приходите от мита, което се прогнозира за 2007 година, се дължи на възприемането на общата митническа политика на ЕС.
4. Хармонизация на акцизите и ДДС – през 2007 година ще продължи увеличението на акцизите, като най-силният фактор за тази политика е необходимостта от постигане на минималните нива, изисквани от директивите на ЕС. По същия начин, хармонизацията на ДДС води до разширяване на данъчната база, но в същото време изключва някои досега облагани обекти /като вносът на коли втора употреба от ЕС/, както и промени в начина на събиране на данъка.

Неточността на прогнозите на приходите от различни данъци – и различната степен на неточност при различните данъци и в различните години – води до невъзможност да се определи точният паричен размер на ефекта от влизането в ЕС върху приходите от данъци. За разлика от бюджетните разходи – които в по-голяма степен обвързват правителството, бюджетните приходи са просто една прогноза, върху реализирането на която правителството няма голямо влияние.

Въпреки това, могат да се посочат някои посоки на влияние на влизането в ЕС върху данъчните приходи и данъчната политика:

- Повишение на акцизите и приходите от тях
- Намаление на митническите ставки и приходите от мита
- Предполагаема загуба на приходи от ДДС – опасенията варират между 10 и 30%
- По-точна прогноза за приходите от данъци

Най-вероятно, общият ефект на влизането в ЕС върху данъчните приходи е лек спад на приходите от косвени данъци. Обратно, очакваните приходи от европейско финансиране действат в обратната посока – към повишение на бюджетните приходи. В същото време, въпреки влизането в ЕС и данъчните промени, през 2007 година е реалистично да се очаква отново преизпълнение на приходите от данъци и наличие на бюджетен излишък в значителни размери – макар и по-ниски от тези през 2006.

Списък на използваните документи

(повечето са достъпни на <http://www.parliament.bg/pub/budget2007>)

1. Министерски съвет, Доклад по Закона за държавния бюджет за 2007 г., октомври 2006
2. Министерство на финансите, Национална стратегическа референтна рамка, септември 2006
3. Министерство на финансите, Тригодишна бюджетна прогноза 2007-2009, май 2006
4. Министерство на финансите, Финансиране и управление на здравеопазването, 2005
5. Министерство на финансите, Преглед на публичните разходи: образованието – състояние, проблеми и възможности, 2004 г.
6. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на отбраната за 2007 година
7. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на финансите за 2007 година
8. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на земеделието и горите за 2007 година
9. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на труда и социалната политика за 2007 година
10. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на държавната политика при бедствия и аварии за 2007 година
11. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на вътрешните работи за 2007 година
12. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на образованието за 2007 година
13. Програмен и ориентиран към резултатите бюджет на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за 2007 година
14. Обяснителна записка към проекта на бюджет на Националната здравноосигурителна каса за 2007 г.

Списък на използваната литература

1. Boldrin, M. and F. Canova, 2001, Europe's Regions. Income disparities and regional policies, *Economic Policy*, Great Britain, April, 207-253
2. Canova, F. and A. Marcet, 1995, The poor stay poor: Non-convergence across countries and regions, *Discussion Paper No.1265*, CEPR, London, November
3. Canova, F., 1999, Testing for convergence clubs in income per capita: A predictive density approach, *Discussion Paper No.2201*, CEPR, London, August

4. Beugelsdijk, M. (2002), *Should Structural Policy be discontinued ? The macro-economic impact of Structural Policy on the EU-15 and the main candidate countries*, Research Memorandum WO no 693, De Nederlandsche Bank
5. Krugman, P. (1991), 'Increasing Returns and Economic Geography', *Journal of Political Economy*, 99, 483-499
6. Midelfart-Knarvik, K., Overman, H. (2002), 'Delocation and European Integration—is structural spending justified?', in *Economic Policy*
7. Romer, P. (1990), 'Endogenous Technical Change', *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102.
8. Romer, P. (1986), 'Increasing Returns and Endogenous Growth', *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.