**Фискални стумули от европейските структурни фондове в България през програмния период 2007 - 2013 г.**

Яна Пальова, докторант към Института за икономически изследвания на БАН макроикономист, Представителство на Международния валутен фонд в България

**Резюме**

Грантовият елемент на европейските структурни фондове намалява финансовата граница в сравнение със стандартния фискален стимул. Структурните фондове на Европейския съюз (ЕС) обаче могат да се разглеждат като фискален стимул, особено в периоди, когато икономиката се намира в период на бизнес цикъла под потенциалния си растеж. В началото на програмния период 2007-2013, европейските фондове в България бяха основно аванси и надвишаваха разходите за финансиране на европейските проекти без ефект по отношение на съвкупното търсене. Към края на 2015 г., когато не всички средства от ЕС за програмния период 2007-2013 бяха все още възстановени, префинансирането на европейските проекти от страна на националния бюджет оказа силен фискален стимул върху икономиката.

**Ключови думи**: България, Централна и Източна Европа, европейски структурни фондове, фискални стимули.

**Fiscal Stimulus from EU structural funds in Bulgaria in the program period 2007-2013**

Iana Paliova PhD student,Economic Research Institute of Bulgarian Academy of Science мacroeconomist, IMF Resident Representative Office in Bulgaria

**Abstract**

The grant element of European Union (EU) structural funds reduces the financing burden on demand compared to a standard fiscal stimulus. The EU structural funds can be considered, however, fiscal stimulus particularly during periods when output is below potential. In the beginning of the program period 2007-2013, the EU transfers in Bulgaria were mainly advances and exceeded actual EU funds’ spending, having no relation to demand. At the end of 2015, when the EU funds for the program period 2007-13 have not been yet reimbursed by the EU, pre-financing of the EU projects from the national budget turned out a strong fiscal stimulus on the economy.

**Keywords**: Bulgaria, Central and Eastern Europe, EU structural funds, and fiscal stimulus.

**JEL Classification Numbers**: O11

Членството в Европейския съюз (ЕС) е съпроводено с редица финансови аспекти, които засягат националните бюджети на страните преди и след присъединяването, с дългосрочни цели за конвергенция с европейските стандарти и устойчив икономически растеж. За подпомагане процеса на реформи за пълноправно членство, Европейската комисия използва като инструменти предприсъединителните фондове ФАР, ИСПА и САПАРД[[1]](#footnote-2), а след присъединяването - европейските структурни фондове и за общата селскостопанска политика, по-специално Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, а от 1993 г. Кохезионния фонд. От 1993 г. общата политика в областта на рибарството също е интегрирана в правилата за управление на структурните фондове. Трансферите от предприсъединителните фондове и европейските структурни фондове, както и средствата по оперативните програми в областта на селското стопанство, са с влияние върху фискалната касова позиция и съвкупното търсене, докато преките субсидии за фермерите и пазарните мерки, финансирани от ЕС, са в по-малка степен под контрола на правителството и имат индиректно фискално влияние върху икономиката.

Въпросите за фискалните стимули върху съвкупното търсене като резултат от усвояването на европейските фондове провокират непрекъснат интерес, поради различното им проявление в периодите на бизнес цикъл и защото фискалните ефекти от европейските структурни фондове се проявяват основно чрез бюджетните решения и динамиката на фискална позиция и параметри по отношение на икономическата активност и осигуряването на макроикономическа стабилност.

**Мултипликационни ефекти от европейските структурни фондове**

В икономическата литература ефектите на европейските структурни фондове върху икономическия растеж на страните-получатели на средствата са сравнявани с тези на плана Маршал на САЩ след Втората световна война, при който принципът на съфинансиране, размерите и управлението са доста подобни и е постигнато 2.5% положително въздействие върху БВП на страните (De Long и Eichengreen, 1991). Оценките за усвояването на европейските структурни фондове като източник на икономическия растеж са за положителни ефекти върху търсенето и предлагането, в резултат на типично кейнсианските ефекти от увеличените публични разходи върху производството и заетостта, както в краткосрочен, така и в дългосрочен план (Bradley и Fitzgerald (1988), Bradley, Herce и Modesto (1995).

Увеличаването на публичните инвестиции първоначално създава сравнително силен мултипликационен ефект върху търсенето, което се проявява в няколко направления чрез финансирането на публични инвестиции, включително инвестиции на държавни предприятия, чрез финансиране на развитието на човешките ресурси и професионалните им способности и чрез набор от финансиране на мерки на компаниите за преструктуриране и подобряване на тяхната конкурентоспособност (Lolos, 2001).

Също така има разпространени хипотези за очаквано негативно въздействие на европейските структурни фондове върху бюджетния дефицит и макроикономическата стабилност на страните след присъединяването им към ЕС, поради значителните допълнителни фискални стимули в икономиката. Изчисляването им се базира на нетния ефект от получените трансфери от европейските структурни фондове (аванси и последващите плащания от ЕС) и плащането от страна на националния бюджет на вноската на страната в бюджета на ЕС, разходването на средства за допълняемост и национално съфинансиране, като обикновено новите страни-членки от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) са нетни получатели на европейски средства. От една страна грантовият елемент на европейските структурни фондове намалява финансовата граница в сравнение със стандартния фискален стимул. От друга страна обаче европейските структурни фондове могат да се окажат ефективен фискален стимул върху съвкупното търсене, особено в периоди, когато икономиката се намира в период на бизнес цикъла под потенциалния си растеж и публичните средства за инвестиции са значително ограничени.

В допълнение към краткосрочните ефекти върху търсенето се проявяват и дългосрочни ефекти върху предлагането, резултиращо върху икономическия растеж и инвестициите. Те се създават по времето на подобряването на производителността на икономиката, но се разкриват на по-късен етап, след приключването на програмите по усвояването на европейските структурни фондове. Ефектите имат дългосрочен аспект и тяхното влияние се провокира от подобряването на производителността на редица сектори чрез инвестиции във физическия и човешкия капитал. От друга страна, при усвояването на европейските структурни фондове при икономически подем увеличеното търсене може да доведе до икономическа активност, надвишаваща потенциалния икономически растеж и така до прегряване на икономиката в новите страни-членки на ЕС.

Фискалните ефекти за икономиката също така се измерват и с други важни разходни аспекти, които в дългосрочен план водят до устойчив икономически растеж в целия ЕС, като хармонизиране на националните политики за околна среда и социални политики, както и техническите стандарти с европейското acquis communautaire; създаване на административен капацитет за прилагане на европейските политики и ефективно участие във вземане на решенията ниво ЕС.

За програмния период 2007-2013 г. единадесетте страни от ЦИЕ договориха 112% от Европейският фонд за регионално развитие, 108% от Кохезионния фонд и 108% от Европейският социален фонд, докато плащанията бяха съответно 92%, 91% и 96% (KPMG, 2016). Повечето страни успяха да постигнат максимално усвояване на определения за тях бюджет европейско финансиране до края на 2015 г. в съотвествие с правилото n+2 години. Отличници се оказаха Унгария и Словения (с над 100%), следвани от Балтийските страни, България, Словакия, Полша (с над 90%). България постигна много добро ниво на усвояване от 95%, като се има предвид по-късното й присъединяване към ЕС от останалите осем страни от ЦИЕ. Въпреки че Румъния увеличи значително темпа на плащанията през периода 2010-2013 г., страната реализира 73% усвояване към края на 2015 г. Голямата разлика между договорените и платени средства се разглежда като проблем на управлението и административния капацитет на националните управляващи органи. Литва, Словения и Естония отчетоха най-близък процент на договорените и разплатени проекти, докато Хърватска с по-късното си присъединяване към ЕС от 1 юли 2013 г. бе с обяснимо голяма разлика от 60% (Фигура 1).

**Фискални ефекти на европейските структурни фондове в България**

Приемането на България в Европейският съюз съвпадна с периода на глобалната финансова криза от 2007-2008 г. и за разлика от очакванията на изследователи по темата преди присъединяването, получаването на значителни средства от европейските структурни фондове имаше положителен ефект за фискалната позиция и публичните финанси, както и за икономиката като цяло. Европейските средства компенсираха негативните последици на кризата върху България като малка отворена икономика и ефектите от автоматичните стабилизатори (по време на рецесия приходите намаляват, а разходите се увеличават).

Източник: KПМГ 2016.

Фигура 1. Страни от ЦИЕ: Усвояване на европейски структурни фондове през програмния период 2007–13, към 31.12.2015 г.

България имаше силна фискална позиция с излишък от 3.1% от БВП през 2007 г. и 2.8% през 2008 г. и съответно значителен буфер във фискалния резерв от над 10% от БВП, които заедно с получените трансфери от европейските структурни фондове позволиха на страната да устои на страничните външни ефекти от глобалната криза и да избегне използването на международна финансова помощ[[2]](#footnote-3).

С изключение на първата година от присъединяването на България към ЕС, през програмния период 2007-2013 г. страната бе нетен получател на европейски средства. В началото на програмния период получените европейски фондове в България бяха основно аванси и надвишаваха разходите за финансиране на европейските проекти без ефект по отношение на съвкупното търсене, но подобряващи фискалната позиция. Грантовият елемент се увеличаваше от 0.5% до 2% от БВП. Получените аванси се съхраняваха в единната сметка на държавното съкровище и увеличаваха средствата на фискалния резерв, който основно акумулира излишъците по бюджета в периоди на икономически растеж на икономиката, постъпления от приватизация и средства от дългово финансиране. В момента на членството в ЕС на 1 януари 2007 г. административният капацитет на България не бе достатъчен, за да може правителството да се възползва веднага от европейските структурни фондове. Към края на периода обаче, когато изпълнението на проектите с европейско финансиране се ускори и плащанията трябваше да приключат до края на 2015 г., а не всички средства от Европейския съюз бяха възстановени, префинансирането на европейските проекти от страна на националния бюджет оказа силен фискален стимул върху икономиката и негативно въздействие въху фискалната позиция. Налице е и друг времеви момент, защото икономическият стимулиращ ефект от европейските средства за икономиката е когато те се усвояват, а не когато се възстановяват от Европейската комисия. Още повече, че програмните периоди се застъпват и в началото на всеки следващия програмен период постъпват аванси, които отново превишават усвояването им по новите проекти.

Данните за така наречения изместващ/усилващ фактор, обозначен с α, за страните от ЦИЕ, измерва ефектите от европейските фондове и други транзакции с ЕС върху съвкупното търсене и в зависимост от различния тип европейски фондове се движи между 0.55 и 0.65 (Rosenberg and Sierhej, 2007). Следвайки допълнителните изисквания за европейските структурни финдове за „допълняемост” на европейското финансиране от страна на националните правителства (т.нар. „additionality” принцип чрез националното съфинансиране), този фактор може да достигне 1. В първите две години и половина на членство, въздействието на европейските структурни фондове върху съвкупното търсене в България, подобно на другите страни от ЦИЕ се оказа отрицателно, умерено до края на програмния период 2017 – 2013 г. и по-високо за годините след приключването му в зависимост от стойността на фактора α (фигура 2).

**а) α = 0.55 б) α = 1**

Източник: Собствени оценки, Rosenberg и Sierhej формула (2007).

Фигура 2. Ефектите на европейските фондове и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене в България, 2004-2020 (в % от БВП)

Различни изследвания показват, че за периода 2007-2013 г. в България от усвояването на европейските структурни фондове може да се очаква допълнителен годишен икономически растеж в размер между 0.3% - 3% (Varga и Veld, 2010[[3]](#footnote-4); Paliova и Lybek, 2014[[4]](#footnote-5)). Иконометричният модел СИБИЛА[[5]](#footnote-6) (2011) на българското правителство за оценка на въздействието на европейските структурни фондове върху икономическия растеж предвижда, в зависимост от степента на усвояването им за програмния период 2007-2013 г., въздействието им да бъде до 9% над базовия сценарий за целия период. Очевидно е, че европейските структурни фондове са изключителна възможност за българските правителства, включително за облекчаване на първоначалните разходи по осъществяване на важни структурни реформи, с цел рестартиране на двигателя на икономическия растеж (Mitra и Pouvelle, 2012; Muir и Weber, 2013; Paliova и Lybek, 2014).

През първият програмен период 2007-2013 г. бяха предприети много допълнителни стъпки за подобряване усвояването на средствата от ЕС, което заедно с продобиването на практически опит от страна на публичната администрация за управление на европейските структурни фондове постепенно увеличи тяхното усвояване и създаде условия за плавен преход към следващия програмен период. Законът за обществените поръчки бе изменен неколкократно с оглед да се опростят и уеднаквят тръжните процедури, въведе се предварителен контрол върху документацията за участие за всички финансирани от ЕС проекти, и хармонизиране на формите за обществени поръчки. Освен това бе въведено електронно кандидатстване и отчитане на средствата през информационния портал на ЕС; бяха създадени един централен и 26 областни информационни центрове, за подпомагане и преодоляване на пропуските в прилагането и процеса на изпълнение на проектите, особено на общинско ниво; подготовката на големи инфраструктурни проекти за одобрение на ЕО беше рационализирана чрез използване на експертен опит на международните финансови институции; насърчи се партньорството с всички заинтересовани страни; засили се ролята на банките в мониторинга и финансовата оценка на проектите, и чрез въвеждане на новаторски финансови инструменти. В края на 2015 г. бе приет Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. Усилията са все повече насочени към адекватната социална норма на възвръщаемост от проектите, финансирани със средствата на ЕС, по-ранната подготовка на проектите за текущия програмен период 2014-2020 г., адаптиране на нов подход към опретативната програма за регионите за избягване коцентрирането на средствата в големите градове.

В заключение, усвояването на европейските структурни фондове в България и останалите страни от ЦИЕ доказват своята приложимост като важен инструмент в процеса на конвергенция на новите страни-членки с европейските стандарти. Използването на средствата на ЕС като фискален стимул за съвкупното търсенето и за осигуряване на дългосрочен икономически растеж обаче изисква добри практики за управление на публичните финанси и усвояването на средствата от ЕС, при спазване на европейските изсисквания за фискални правила в подкрепа на макроикономическата и финансова стабилност.

**Използвана литература**

[Bradford De Long](http://www.google.bg/search?tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22J.+Bradford+De+Long%22) J., [Barry J. Eichengreen](http://www.google.bg/search?tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22Barry+J.+Eichengreen%22), 1991, “The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program”, [National Bureau of Economic Research](http://www.google.bg/search?tbo=p&tbm=bks&q=inauthor:%22National+Bureau+of+Economic+Research%22), WP 3899

Bradley J., Fitzgerald J., 1988, Industrial Output and Factor Input determination in an Econometric Model of a Small Open Economy”, European Economic Review, 32, pp. 1227-41

Bradley, J., Herce, J. A., & Modesto, L., 1995, „The macroeconomic effects of the CSF 1994–99 in the EU periphery: An analysis based on the HERMIN model”, Economic Modelling, 12, 323-333

Ederveen, S., de Groot H.L.F., and Nahuis, R., 2002, “Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy”, Issue 10 of CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis

KPMG, 2016, “EU Funds in Central and Eastern Europe – Progress report
2007–2015”

Mitra, Pritha and Cyril Pouvelle, 2012, “Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine”, IMF Working Paper WP/12/131, International Monetary Fund, Washington DC.

Paliova I. and Lybek T., 2014, Bulgaria's EU Funds Absorption: Maximizing the Potential!, IMF Working Paper No. 14/21.

Rosenberg Ch.and Sierhej R, 2007, “Interpreting EU Funds Data for Macroeconomic Analysis in the New Member States”, IMF Working Paper WP/07/77, International Monetary Fund, Washington DC.

Varga, J., in ’t Veld, 2010, “The Potential Impact of EU Cohesion Spending in the 2007–13 Programming Period: A Model-Based Analysis”, European Economy Economic Paper, No. 422, Brussels

Weber, Anke and Dirk Muir, 2012, “Making the Fiscal Framework and Policy More Supportive of Growth”, Bulgaria—Staff Report for the 2012 Article IV Consultation, International Monetary Fund, Washington DC.

1. ФАР основно финансира изграждане на административен капацитет, инвестиционни проекти за трансгранично сътрудничество, и икономическа и социална кохезия, които не се покриват от ИСПА и САПАРД. ИСПА подкрепя големи инвестиционни проекти в транспорта и околната среда. САПАРД подкрепя програми в областта на селското стопанство и развитието на селските райони. [↑](#footnote-ref-2)
2. Страните от ЦИЕ, които получиха такава международна помощ от Европейската комисия и Международния валутен фонд са Унгария, Румъния и Латвия: http://ec.europa.eu/economy\_finance/assistance\_eu\_ms/latvia/index\_en.htm [↑](#footnote-ref-3)
3. Оценките са базирани на модела на Европейсктата комисия QUEST III. [↑](#footnote-ref-4)
4. Оценките са базирани на макроикономическия модел Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF) на МВФ. [↑](#footnote-ref-5)
5. Моделът е разработен по европейски проект № 0018-ЦИО-3.2 “Развитие на модел за оценка на въздействието на СКФ”, финансиран от Оперативна програма „Техническа помощ ”. <http://www.eufunds.bg/en/page/23> [↑](#footnote-ref-6)