



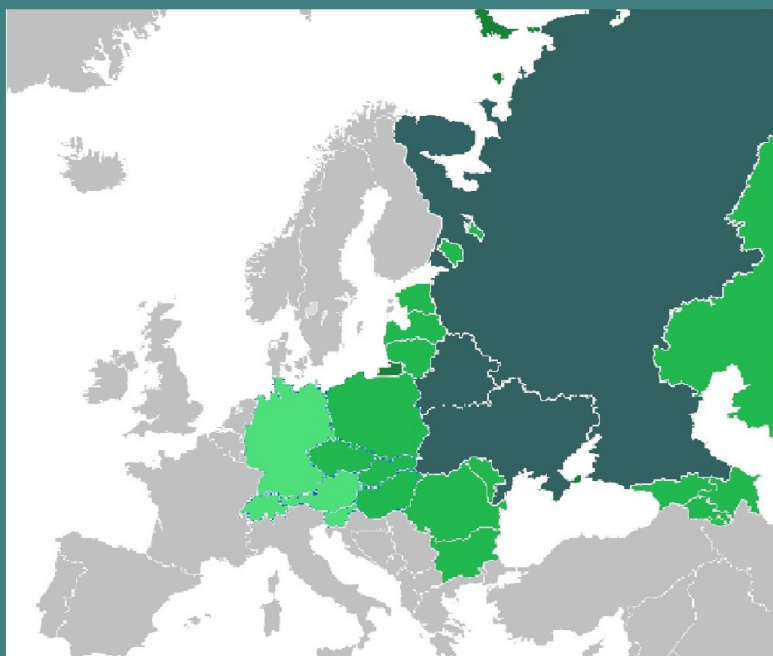
ВУЗФ

Финанси, застраховане,
бизнес, предприемачество
и иновации

Яна Пальова

ФИСКАЛНИ СТИМУЛИ И ЕФЕКТИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ ФОНДОВЕ И ПОЛИТИКИ В ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

**(книга на основата на защитен дисертационен труд за присъждане на
образователна и научна степен „доктор“)**



**Издателство на ВУЗФ
"Св. Григорий Богослов"
София, 2022**

ФИСКАЛНИ СТИМУЛИ И ЕФЕКТИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ ФОНДОВЕ И ПОЛИТИКИ В ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

Яна Витанова Пальова

(книга на основата на защитен дисертационен труд за присъждане на образователна и
научна степен „доктор“)

София

2022

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

доц. д-р Григорий Вазов, главен редактор
доц. д-р Радостин Вазов, зам. главен редактор
проф. д.ик.н. Методи Христов
проф. д.ик.н. Виржиния Желязкова
проф. д-р Радослав Габровски
проф. д-р Даниела Бобева
проф. д-р Емилия Миланова
проф. д-р Григор Димитров
доц. д.ик.н. Красимир Тодоров
доц. д-р Станислав Димитров
доц. д-р Даниела Илиева
ас. д-р Виктория Гацова

Рецензенти:

проф. д.ик.н. Виржиния Желязкова
доц. д-р Радостин Вазов

© ВУЗФ, Издателство „Св. Григорий Богослов“, 2022

ISBN 978-619-7622-22-5

**Авторът носи отговорност за прецизността по отношение на граматическо,
правописно и стилово отношение.**

УВОД	8
ПЪРВА ГЛАВА: СЪЩНОСТ И СПЕЦИФИКА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СРЕДСТВА И ФОНДОВЕ КАТО ФИСКАЛНИ СТИМУЛИ НА СТРАНИТЕ ОТ ЦИЕ	16
1.1. Еволюцията на ролята на Европейските фондове и средства като инструменти на интеграцията в ЕС в периода (2004 - 2027 г.)	16
1.2. Концепции и модели за оценка на въздействието на ЕСИФ	38
1.3. Спецификата на съвременната концепция за ЕСИФ в контекста на реформите в ЕС	57
1.3.1. Условности при усвояването на ЕСИФ	58
1.3.2. Реформата на политиката на сближаване през 2013 г.	62
1.4. Инвестиционният план за Европа	66
1.5. Новият програмен период за 2021-2027 г. и Планът за възстановяване и устойчивост NextGenerationEU	68
ВТОРА ГЛАВА: ТЕОРЕТИЧНИ АСПЕКТИ НА ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА И ЕВРОПЕЙСКИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС	72
2.1. Фискалната политика в подкрепа на икономическия растеж	72
2.1.1. Дискреционна фискална политика и структурния баланс	72
2.1.2. Фискални мултипликатори и модели за тяхното измерване	75
2.1.3. Емпирични изследвания за фискалните мултипликатори и консолидация	85
2.2. Стратегическо планиране, програмиране и бюджетиране	90
2.3. Системи за управление и мониторинг	103
2.4. Европейските изисквания към бюджетния процес на страните-членки	111
2.4.1. Реформи за макроикономическо и фискално наблюдение в ЕС	111
2.4.2. Средносрочни бюджетни цели	118
2.4.3. Уроци на глобалната криза от 2008 г. и COVID-19 за фискалното управление и ЕСИФ	121
ТРЕТА ГЛАВА: УСВОЯВАНЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ЕСИФ ВЪРХУ ФИСКАЛНАТА ПОЗИЦИЯ И МАКРОИКОНОМИЧЕСКАТА АКТИВНОСТ	125
3.1. Преглед на предприсъединителни фондове на ЕС за страните в ЦИЕ	125
3.2. Европейските структурни фондове в страните от ЦИЕ за програмните периоди 2007–2013 и 2014–2020	133
3.3. Емпирични оценки за въздействието на ЕСИФ върху фискалната позиция и макроикономическата активност в страните от ЦИЕ	142
3.3.1. Описание на данните	142
3.3.2. Методика и структура на оценките	146
3.3.3. Анализ на резултатите	151
ЛИТЕРАТУРА	189

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1. Приоритетни теми на политиката на сближаване за 2000–2006 г.	31
Таблица 2: Ефектите на ЕСИФ върху конвергенцията между страните и на регионално ниво	42
Таблица 3 : Ефектите на ЕСИФ върху икономическия растеж.....	55
Таблица 4: Програма ФАР за България, 1998–2006	131
Таблица 5: Предприсъединителни фондове за България - европейско финансиране, 1998–2006.....	132
Таблица 6: Страни от ЦИЕ: Финансиране от ЕСИФ (2007–2013) към 31.12.2015 г.	134
Таблица 7: Усвояване на ЕСИФ в България (2007–13) към 31.12.2015	138
Таблица 8: Усвояване на ЕСИФ по ОП в България (2007–2013) към 31.12.2015	139
Таблица 9. Разпределение на средствата от ЕСИФ в ЦИЕ, 2004–2020 (в млн. евро, текущи цени)	140
Таблица 10. Тримесечни данни 2002Q1 – 2020 Q4	142
Таблица 11. Страни от ЦИЕ: Договорени средства от ЕСИФ по страни, 2004–2020 (% БВП)	151
Таблица 12. Страни от ЦИЕ: Влияние върху фискалната позиция от транзакциите с ЕС и съфинансиране за програмния период 2007-2013 (% от БВП).....	153
Таблица 13. Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене DESIF, 2004-2020 ($\alpha=0.55$)	154
Таблица 14: Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене DESIF, 2004-2020 ($\alpha=0.65$)	154
Таблица 15: Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене DESIF, 2004-2020 ($\alpha=1$)	155
Таблица 16. България: Въздействие върху потенциалния БВП от усвояването на ЕСИФ за програмния период 2007-2013 (в %).....	163
Таблица 17. България: Вноска за бюджета и трансфери от ЕС, 2007–2015 (% от БВП)	164
Таблица 18. България: Оценка за влияние на ЕСИФ върху съвкупното търсене, 2007–2020 (в % над базовия сценарий).....	165

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1. Страни от ЦИЕ: Разлика между договорени и платени средства от ЕСИФ през програмния период 2007–2013 към 31.12.2015 г.....	135
Фигура 2. България: Усвояване на ЕСИФ по ОП в България (2014–2020) към 31.12.2020.....	140
Фигура 3. Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене, 2004-2020	157
Фигура 4. България: Сумулация за въздействието на ЕСИФ върху макро показателите за програмния период 2007-2013 (в % над базовия сценарий).....	160
Фигура 5. България: Отклонение на фактическия БВП от потенциалния БВП в периода 2002 – 2020 г. (в млн. евро, $\lambda = 1600$).....	166
Фигура 6. България: Циклични компоненти на бюджетните параметри и отклонението на фактическия БВП от потенциалния БВП (Y_{gap}), 2002–2019	169
Фигура 7. България: Първичен структурен фискален баланс (PSFB), 2002–2019	169

Фигура 8. България: Първичен структурен фискален баланс, средносрочна бюджетна цел и отклонение на фактическия от потенциалния БВП (Y_{gap}), 2002–2023	170
Фигура 9. Фискален баланс и правителствен дълг на страни-членки в ЕС за 2019 (% от БВП)	172
Фигура 10. Фискален дефицит и правителствен дълг на страни-членки на ЕС, 2020–2022.....	173
Фигура 11. България: Фискален баланс за периода 2020–2023 г.....	176

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

БНБ – БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА

БВП – БРУТЕН ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ

Евростат – СТАТИСТИЧЕСКА СЛУЖБА КЪМ ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

ЕК – ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

ЕИФС - ЕВРОПЕЙСКИ ИНСТРУМЕНТ ЗА ФИНАНСОВА СТАБИЛНОСТ

ЕМФС - ЕВРОПЕЙСКИ МЕХАНИЗЪМ ЗА ФИНАНСОВО СТАБИЛИЗИРАНЕ

ЕМС - ЕВРОПЕЙСКИ МЕХАНИЗЪМ ЗА СТАБИЛНОСТ

ЕИБ – ЕВРОПЕЙСКА ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА

ЕИО – ЕВРОПЕЙСКА ИКОНОМИЧЕСКА ОБЩНОСТ

ЕС – ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

ЕСФ - ЕВРОПЕЙСКИ СОЦИАЛЕН ФОНД

ЕСИФ – ЕВРОПЕЙСКИ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ

ЕФР - ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РИБАРСТВО

ЕФРР - ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

ЕФОГЗ - ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ОРИЕНТИРАНЕ И ГАРАНТИРАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО

ЕФГЗ - ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО

ЕФС - ЕВРОПЕЙСКИ ФОНДОВЕ И СРЕДСТВА

ИКТ – ИНФОРМАЦИОННИ И КОМУНИКАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ

ИПС - ИКОНОМИЧЕСКИ И ПАРИЧЕН СЪЮЗ

ИСУН – ИНФОРМАЦИОННА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ И НАБЛЮДЕНИЕ НА СТРУКТУРНИ ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС

КФ - КОХЕЗИОНЕН ФОНД

МПП – МНОГОГОДИШЕН ПРОГРАМЕН ПЕРИОД

МСП – МАЛКИ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

МФП–МНОГОГОДИШЕН ФИНАНСОВА ПРОГРАМА

МВФ – МЕЖДУНАРОДЕН ВАЛУТЕН ФОНД

МФ – МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

НИРД - НАУЧНО-ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА И РАЗВОЙНА ДЕЙНОСТ

НСИ – НАЦИОНАЛЕН СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ

ОИСР – ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ

ОП – ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМИ

ПСР - ПАКТ ЗА СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ

ПЧИ – ПРЕКИ ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ

ТЕМ – ТРАНС-ЕВРОПЕЙСКИ МРЕЖИ

ФИОР - ФИНАНСОВ ИНСТРУМЕНТ ЗА ОРИЕНТИРАНЕ НА РИБАРСТВОТО

ЦИЕ – ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

УВОД

За противодействие на предизвикателствата на COVID-19 новата реалност и осигуряване на финансов ресурс на страните-членки за изпълнение на приоритетите на Европейски съюз (ЕС) за екологичен и дигитален преход с нулеви парникови емисии към 2050г., Европейската комисия (ЕК) предвиди 1,8 трилиона евро по Бюджета на ЕС за подкрепа на икономиките на страните-членки чрез многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021-2027 г. (Европейска комисия, 2020а). По време на COVID-19 пандемията от 2020 г. правителствата по света предприеха извънредни фискални мерки в подкрепа на домакинствата и бизнеса. Конвенционални и неконвенционални мерки бяха приложени от централните банки в подкрепа на потока на кредити и за предотвратяване на смущенията във финансовите пазари (Международен фонд, 2020).

COVID-19 пандемията доведе до несигурност и накараха икономическите агенти да намалят икономическата си активност. Това намали рязко икономическия растеж, увеличи фискалния дефицит и държавен дълг като увеличи ролята на бюджетната политика и финансовите инструменти на европейските фондове и сметки (ЕФС) за преодоляването на последствията от последващата рецесия в страните-членки (Metalova & Jolovski, 2022). Планът за възстановяване и устойчивост на ЕС чрез финансовия пакет от 750 млрд. евро на инициативата „Следващо поколение ЕС“ (NextGenerationEU) за периода 2021-2027 г. цели да подпомогне страните-членки както при възстановяването на икономическия растеж при новата COVID-19 реалност, така и да осигури финансови ресурси за постигане на целите на ЕК за справедлив екологичен и цифров преход в ЕС. Още повече, че ефектите на ЕФС до голяма степен се проявяват чрез провежданата фискална политика и динамиката на фискалната позиция и параметри, тъй като тяхното усвояване се планира и изпълнява през националните бюджети на държавите членки на ЕС и се включва като политики в Конвергентната програма и Националната програма за реформи, а за МФР на ЕС за 2021-2027 г. и чрез Националния план за възстановяване и устойчивост на всяка отделна страна-членка.

Присъединяването към ЕС за страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) създаде предпоставки и обуслови подобрени възможности за привличане на чуждестранни инвестиции и търговия, както и за усвояване на значителни европейски фондове. В годините на членство в ЕС развитието на икономиките на ЦИЕ се отличава значително от останалите страни-членки. С подкрепата на европейските фондове страните от ЦИЕ се насочиха към структурна трансформация на икономиките си. Повисоките темпове на икономически растеж и по-слабите макроикономически дисбаланси в сравнение с редица стари страни-членки на ЕС са положителни тенденции за всички страни от ЦИЕ, тъй като превърна тези страни в икономически стабилна зона за ЕС. Усвояването на европейските средства безспорно има благоприятно въздействие за стопанския растеж на тази група страни с приноса си за изграждане на инфраструктура, за внедряване на технологично ново и иновативно управление и подобряването на физическия и човешкия капитал в ЦИЕ.

Страните от ЦИЕ започнаха все повече да се доближават до развитите икономики, свидетелство за което е бързото нарастване на БВП на човек по паритет на покупателната способност, който се увеличава с около 20 п.п. за България и Естония през периода 2007- 2020¹. От друга страна, в условията на кризисните процеси в световната икономика и в страните от Икономическия и паричен съюз (ИПС) на ЕС, само една част от страните от ЦИЕ запазиха в последното десетилетие по-добри фискални позиции и буфери и ускори усвояването на европейските фондове, като успяха и да избегнат използването на финансова помощ². Глобалната икономическа и финансова криза от 2008 г. и COVID-19 пандемията показаха, че разрушаването на нормалното функциониране на финансовите пазари води до сриването на икономиките, особено в страни с висок бюджетен дефицит, голям консолидиран държавен дълг и ниско ниво на буферите в бюджетния сектор. Публичните финанси на редица страни от ЕС се влошиха значително по време на кризата.

¹ За България БВП на човек по паритет на покупателната способност се е увеличил от 38% през 2006 г. до 55% през 2020 г., а за Естония – от 64% до 86%:

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en>

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

Повечето от негативните последици при глобалната криза от 2008 г. се дължаха на ефектите от автоматичните стабилизатори (по време на рецесия приходите намаляват, а разходите се увеличават) и на външни фактори (свързани със спасяването на банковия сектор за сметка на публични разходи). Провеждането на спешни структурни фискални и икономически мерки за справяне с кризата бе наложително за всички страни-членки на ЕС. В тази връзка, на европейско ниво бяха предприети редица инициативи през 2011-2013 г., включително подписването на Фискален компакт, чрез приемането на нова фискална директива³ и пет регулации (Six-pack)⁴, изискващи страните-членки да разработят своя национална бюджетна рамка и законодателство за осигуряване на строги бюджетни правила и дисциплина в подкрепа на макроикономическата и финансова стабилност на страните-членки на ЕС.

В повечето от страните в ЦИЕ се наблюдаваше обрат на тренда на високия икономически растеж преди кризата от 2008 г. към рецесия и стабилизиране на икономиките след 2010 г., което бе подпомогнато от членството в ЕС и усвояването на ЕФС. Взаимодействието между фискалната дискреция и макроикономическите колебания в страните от ЦИЕ, базирано на значителни фискални рестрикции и усвояване на европейските фондове, доведе до проявление на неокейнсиански ефекти на трансмисия на положителен фискален шок върху съвкупното търсене. Фискалната консолидация, постигната основно чрез съкращаване на публични разходи, но и чрез фискални стимули от усвоеното европейско финансиране допринесе за стабилизирането на икономиките и възстановяване на икономическия растеж.

Най-новите законодателни инициативи за реформиране на координацията, мониторинга и макроикономическото управление на риска в ЕС усъвършенства фискалната рамка от Маастрихт след глобалната криза от 2008 г, което неминуемо се

³ COUNCIL DIRECTIVE 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. В изпълнение на директивата българското Министерство на финансите разработи нов проект на Закон за публичните финанси, който бе одобрен от Министерски съвет в края на септември 2012 г. и внесен за обсъждане от Народното събрание.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:905:FIN>

отрази на националните фискални политики на страните-членки и създаде фискални буфери преди пандемията от COVID-19.

В този контекст актуалността на въпросите за механизма на макроикономическото въздействие на фискалните стимули и ефекти нараства, както като резултат от членството в ЕС, така също и във връзка с въздействието на усвояването на ЕФС върху съвкупното търсене и икономическия растеж при новите реалности след COVID-19 пандемичната криза и приоритетите на ЕС за екологична и дигитална трансформация на икономиките.

Обект на изследването са Европейските структурни и инвестиционни фондове⁵ (наричани по нататък „ЕСИФ“) и другите транзакции с ЕС (национално съфинансиране, вноска в бюджета на ЕС, получени аванси от ЕСИФ) на националните бюджети на страните от ЦИЕ като фискални стимули за съвкупното търсене за програмните периоди 2000–2006, 2007–2013 и 2014–2020 г. и след предизвикателствата от COVID-19 в контекста на новите финансови инструменти на ЕС за МФР за 2021–2027 г. В обхвата на изследването са включени страните от ЦИЕ, с фокус на изследването върху България. Историческият и бъдещият период са изследвани с методика, базирана на фискални и макроикономически зависимости, като се използват исторически и прогнозни данни на Евростат, Европейската комисия и Международния валутен фонд. Избраният подход към ползваните данни е описан по-подробно в Трета глава. **Предмет на изследването** е въздействието на ЕСИФ върху съвкупното търсене и на бюджетните приходи и разходи с ЕСИФ върху колебанията на агрегираната активност в страните от ЦИЕ в условията на членството им в ЕС. **Цел на изследването** е да се оценят фискалните стимули и ефекти от усвояването на ЕСИФ в условията на членство в ЕС на страните от ЦИЕ за периода 2004–2020 г., с оглед на взаимообусловеността им от прилаганите дискреционни фискални политики от страните в ЦИЕ, чрез разработване и прилагане на методология за емпирична оценка и анализ на резултатите за периода 2004–2020 г.

⁵ Наименованието „Европейски структурни и инвестиционни фондове“ се използва като обобщаващо за Европейските Структурни и Кохезионен фондове за програмните периоди 2000–2006 и 2007–2013 и Европейските Структурни и Инвестиционни фондове за програмния период 2014–2020.

За постигане на поставената цел в настоящото изследване са формулирани и се дава решение на следните **изследователски задачи**:

- Да се направи теоретичен анализ на еволюцията на ЕСИФ като инструменти на интеграцията в ЕС, както и на концепциите и моделите за въздействието на ЕСИФ върху съвкупното търсене и потенциалния растеж, и да се анализира спецификата на съвременната концепция за ЕСИФ в контекста на реформите в ЕС.
- Да се направи теоретичен анализ на системата за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране, системите за финансово управление и мониторинг, и дискреционната фискална политика, структурния фискален баланс и фискалните мултипликатори и да се анализират мултипликационните ефекти на фискалната политика.
- Да се разгледат теоретичните фискални аспекти на изискванията към бюджетния процес в условията на членство в ЕС и усвояването на европейските структурни фондове.
- Да се разработят оценки и анализират резултатите от членството в ЕС и усвояването на ЕСИФ върху съвкупното търсене и фискалната позиция.

Основните **хипотези**, които се проверяват и се търси отговор за тях са:

- Еволюцията в концепциите за ролята на ЕСИФ обуславя съществени изменения в подходите към измерването на ефектите, което е съпътствано с непрекъснато доразвиване и обогатяване на методологията и инструментариума за оценка на въздействието. Развитието на теоретико-концептуалните и методически основи на моделите за оценка на ефектите на ЕСИФ преминава от изследване на ефектите на сближаване на регионално и секторно равнище към разглеждане на макроикономическата конвергенция от усвояване на ЕСИФ чрез симулационни и макроикономически модели.

- Кейнсианската теория за мултипликационния ефект на фискалната политика е приложима и при усвояването на ЕСИФ, но въздействието на ЕСИФ върху

свкупното търсене и потенциалния растеж може да се окаже преувеличено с прилаганите симулационни модели. Причината трябва да се търси в това, че въздействието от ЕСИФ върху растежа и сближаването на страните-членки зависи и от други фактори като макроикономическата среда, качеството на институциите, способността за усвояване от страна на регионите и страните, ефективността на проектите и тяхната насоченост приоритетно за целите на политика по сближаване и икономическия растеж.

Основната **изследователска теза** на изследването е, че оценките за въздействието на ЕСИФ в условията на членство в ЕС, с оглед на взаимовръзката и взаимообусловеността им от фискалната политика в страните от ЦИЕ, доказват ролята на ЕСИФ като фискални стимули за агрегираната икономическа активност и икономическия растеж. Тяхното въздействие върху свкупното търсене зависи както от степента на усвояване на ЕСИФ през различните програмни периоди, така и от провеждането на антициклична дискреционна фискална политика в периодите на тяхното усвояване.

Поради широкия обхват на разглежданата тема, изследването се базира на следните **ограничения**:

- Изследването е ограничено до изготвянето на оценка за въздействието на ЕСИФ върху свкупното търсене на страните от ЦИЕ за периода 2004-2020 г.
- Изследването е с по-детайлна оценка за фискалните ефекти и стимули от ЕСИФ за България, като подходът е съчетание на кейнсиански модел от страна на търсенето, неокласически модел с производствена функция и макроикономическия модел на МВФ. Иконометричната оценка за въздействието на фискалната политика в условията на членство в ЕС и усвояване на ЕСИФ е направена на базата на данни за България.

Основните методи на научното изследване, използвани в процеса на изследване за решаването на поставените задачи са: а) теоретико-логическият подход при изследването на еволюцията на ЕСИФ като инструменти на интеграцията в ЕС в периода 2004–2014 г. и концепциите и моделите за въздействието на ЕСИФ и

фискалните мултипликатори върху съвкупното търсене и потенциалния растеж; б) историко-системният метод при анализа на съвременните системи за управление и мониторинг на бюджетните разходи и европейските фондове; в) системен и сравнителен анализ; г) подходът на иконометрично моделиране на икономико-математически и статистически зависимости; д) общонаучни методи като анализ, синтез, индукция и дедукция при разработването на методологията за оценка. Методиката за изследване се основава на поетапно преминаване от обосновка на теоретико-концептуалната основа към формулиране, описание и реализация на предложената концепция на практика.

За информационната основа на настоящото изследване се използва базата данни за страните от ЦИЕ на Евростат и Европейската комисия за: номиналния и реалния БВП (по цени на 2010) на страните от ЦИЕ, дефлаторите на БВП, годишните и тримесечни бюджетни приходи и разходи, и бюджетната позиция от нефинансовите сметки за сектор „Държавно управление” и прогнозни данни за същите показатели на Европейската комисия. Използвани са годишните данни на ЕК за договореното усвояване на ЕСИФ за страните по години за програмните периоди 2000–2006, 2007–2013 и 2014–2020, и разчети за вноските на страните в бюджета на ЕС (1% от БВП), националното съфинансиране (15–20% от предвидения бюджет), предвидените аванси от европейските фондове през първите години.

Научното изследване се състои от **три глави**:

- В Първа глава се прави теоретичен анализ на еволюцията на ЕФС като инструменти на интеграцията в ЕС в периода 2004–2027 г.; разглеждат се концепциите и моделите за въздействието на ЕСИФ върху политиката на сближаване и растеж, и се анализира спецификата на съвременната концепция за ЕФС в контекста на реформите в ЕС, както и европейските политики за въстановяването на икономическия растеж при новата COVID-19 реалност и осигуряването на финансови ресурси за постигане целите на ЕК за справедлив екологичен и цифров преход в ЕС.
- Във Втора глава се прави преглед на съвременните подходи на стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране, и системите за управление и

мониторинг, които се прилагат в националните бюджети, стратегическите документи за ЕСИФ и многогодишната бюджетна рамка на ЕС; анализира се ролята на дискреционната фискална политика, структурния баланс и фискалните мултипликатори; и се разглеждат емпиричните изследвания за мултипликационните ефекти на фискалната политика и изискванията към бюджетния процес в условията на членството в ЕС.

- В Трета глава се представят резултатите от усвояването на предприсъединителните фондове и ЕСИФ за програмните периоди до 2020 г. в страните от ЦИЕ; методологията и методиката на изследването и се анализират емпиричните резултатите от усвояването въздействието на ЕСИФ и членството в ЕС върху икономическия растеж на страните от ЦИЕ за периода 2004–2020 г. и устойчивостта на фискалната позиция на България за периода 2002–2023 г.

ПЪРВА ГЛАВА: СЪЩНОСТ И СПЕЦИФИКА НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СРЕДСТВА И ФОНДОВЕ КАТО ФИСКАЛНИ СТИМУЛИ НА СТРАНИТЕ ОТ ЦИЕ

1.1. Еволюцията на ролята на Европейските фондове и средства като инструменти на интеграцията в ЕС в периода (2004 - 2027 г.)

За новите страни-членки на ЕС от ЦИЕ важно значение има еволюцията на механизма и инструментариума на Европейските фондове и средства (ЕФС), които за сметка на бюджета на ЕС се прилагат като инструменти за финансиране на приоритетите на интеграцията в ЕС от началото на настоящето хилядолетие. В интерес на очертаване на спецификата на ЕСИФ в развитието им до съвременния етап, предлаганият анализ се фокусира върху институционалните и функционални изменения в ЕСИФ от 2000 г. досега. За целта в контекста на значението, което еволюцията на ЕСИФ има за усвояването на възможностите на бюджета на ЕС от страните от ЦИЕ в условията на равноправното им членство в ЕС, анализът се съсредоточава върху измененията в ЕСИФ в течение на многогодишните финансови програмни периода в ЕС: 2000–2006 г.; 2007–2013 г. и 2014–2020 г., както и се очертават перспективите за МФР на ЕС за 2021–2027 г.

При такава постановка е важно да се подчертае, че усвояването на ЕСИФ в страните от ЦИЕ за периода на членството им в ЕС след 2004 г. (за България и Румъния от 2007 г.) неизбежно се основава на предпоставките, създадени в предприсъединителния етап на подготовката им за членство в ЕС, който датира от 1999 г.

Усвояването на европейските средства преди присъединяването към ЕС на страните от ЦИЕ не е обект на емпиричния анализ в изследването. Безспорно е, че предприсъединителният етап на практика има важно значение за адаптирането на новите страни-членки от ЦИЕ към механизмите и инструментариума на интеграцията в ЕС, но в предприсъединителния етап те са обект на специфични програми и средства от бюджета на ЕС в рамките на политиката за разширяване на ЕС, провеждана съгласно Многогодишен финансова програма (МФП) на ЕС за 2000–2006г. Разглежданите страни стават ползватели на ЕСИФ на ЕС едва когато стават

равноправни страни–членки на ЕС съответно след 2004 г. за 8–те страни от Централна Европа и от 2007 г. за България и Румъния. Поради това анализът на опита на страните от ЦИЕ в усвояване на ЕСИФ е съобразен с обосноваването на две съществени времеви ограничения от гледна точка на основната цел на емпиричния анализ на ефектите от ЕСИФ:

1) предприсъединителният период на усвояване на ЕФС от страните от ЦИЕ от 2000 г. до 2004 г. не е обект на сравнителен емпиричен анализ, макар че се отделя внимание на еволюцията по принцип на ЕФС в многогодишния програмен период (МПП) 2000–2006 г. За анализа имат значение характерните изменения на ЕФС в институционален и функционален порядък и по същество те се разглеждат за целия програмен период на основа на съответната регламентация според правото на ЕС.

2) за многогодишния програмен период 2014–2020 г. е важен анализът на измененията в ЕФС и третирането им като ЕСИФ.

3) за програмния период 2021–2027 г. важно развитие на ЕСИФ е тяхното допълване с нови финансови инструменти за целите на възстановяване и устойчивост на икономическия растеж в ЕС след COVID-19 пандемията и за прехода към зелена и дигитална икономика.

Основополагащо значение за политиките на ЕС, които обуславят формирането и прилагането на ЕФС има макроикономическата концепция за икономическо сближаване на страните членки чрез изграждане на общо икономическо пространство със свободно движение на стоки, услуги, капитали и работна сила. Тази концепция е заложена в цялостната стратегия на икономическа интеграция от създаването на Европейската икономическа общност (ЕИО) и прерастването на Общността в Съюз чрез изграждането на Единен вътрешен пазар на основа на договора за ЕС от 1990 г.

Политиката на икономическо сближаване се основава на дирижистката концепция за междудържавно сътрудничество (интерговернментализъм) в ЕИО/ЕС. От създаването на ЕИО тя се реализира чрез признаване ролята на индикативното планиране и прогнозиране в междудържавното сътрудничество и координация на националните политики на участващите страни с оглед на по-ефективно разполагане на икономическите ресурси в рамките на интеграционна общност. На основата на

общата търговска и общата аграрна политики и с координиране на национални политики в останалите области и сектори на икономическо управление икономическата интеграция още при учредяването на ЕИО се залага на формирането на приходи от собствени средства в бюджета на ЕС и провеждане на общностните политики чрез бюджетни трансфери на европейски средства за страните-членки по конкретни политики.

От гледна точка на макроикономическата теория доминиращата концепция за сближаването като цел на икономическата интеграция в ЕИО/ЕС е подкрепяна от различни по съдържанието си теоретични концепции за икономическото развитие от 80-те и 90-те години на двадесети век. Независимо от факта, че техните автори се основават на различни трактовки на икономическото сближаване и факторите, които допринасят за това, изводите относно хипотезата за сближаването на страни и региони по степен на икономическо развитие играят важна роля при обосновката и прилагането на политиките за европейските средства с цел сближаване. От позициите на различни теоретико-методологически обосновки конкретни автори разработват на практика сходни концепции за формирането на различия между страни и региони в поддържането на хипотезата за тяхното сближаване.

От една страна, аргументи в полза на политиките и трансфери от бюджета на ЕС, поддържащи сближаването на региони и страни, макар и косвено, се предлагат от теории, които доказват невъзможността за сближаване при естествения ход на икономическото развитие, без прилагане на специфични интервенции. Romer (1986 и 1990) поддържа тезата, че икономическото развитие увеличава различията между страните и регионите чрез технологическия прогрес като резултат на ендогенни фактори на растежа. Krugman (1991) доказва, че сближаването е невъзможно, тъй като чрез географска концентрация на ресурсите в условията на мобилност на факторите на производство в развитите страни и региони различията се задълбочават в хода на самото развитие. Той аргументира теорията за новата икономическа география, която разглежда ролята на центростремителните тенденции за инвестиции в центровете на растежа като фактор за концентрацията на инвестиции и ресурси в големи агломерации, което задълбочава регионалните различия.

Според Romer (1980) и Rebello (1991) емпиричният анализ свидетелства за липса на сближаване между различните страни в света и регионите в отделни страни, както и за забавената скорост на сближаването. По този начин с емпиричните изследвания те потвърждават теорията за ендогенния растеж чрез технологични промени.

От друга страна, редица изследвания тестват хипотезата за сближаването в равнището на развитието на страни или на региони на основа на емпирични анализи на измененията в доходите чрез сравнения на оценки с прилагане на неокласически модел за растежа и оценки на база прилагането на теорията за ендогенния растеж чрез технологическите промени (Rebello, 1991). Прилагането и на двата теоретически подхода доказва, че сближаването протича бавно. По същество емпиричните анализи с макроикономически модели за доказване на хипотезата за сближаване потвърждават сложността на процесите на сближаването. Те не опровергават необходимостта от фискални трансфери и целенасочена интервенция за сближаването на региони и страни. Като оспорват способността на икономиките и на пазарните сили да преодолеят регионалните различия разглежданите теоретически подходи не отричат необходимостта от система от фискални трансфери към изоставащите региони в ЕИО/ЕС. Както подчертава Xavier, X. Sale-i-Martin (1996) „ако изоставането /на страни и региони/ продължава да съществува устойчиво, ние трябва да прибегнем до прилагането на програми за подкрепа с публични средства, за да се преодолява тази предопределеност“. Възприетата от ЕК стратегия за развитието с цел сближаване, общата политика за ориентирането и финансирането на аграрното производство, за подпомагане на социалната сфера, както и изграждането на регионалната политика на практика се основават на тази теория.

От друга страна, моделите, основани на неокласическото обяснение на икономическия растеж и сравнителните предимства, предполагат икономическо сближаване при мобилност на факторите за производство и технологично знание. Тази концепция е основана на разбирането за автоматично (естествено) сближаване, доколкото интеграционната политика в ЕС се основава на трансфери от бюджета на ЕС чрез фондове и програми. Механизмите, с които се отличава интеграцията, са

свързани с известно ограничаване на трудовата мобилност и негъвкави цени в рамките на национално специфичните пазари на фактори на производството. В литературата към началото на новото хилядолетие редица автори обосновават критиката си на прилагането на ЕСИФ като оценяват неудовлетворителни резултатите от европейските средства за сближаването (Boldrin, Canova, 2001). От самото начало на икономическата интеграция създаването на европейски фондове на Общностно равнище се основава на неофункционалната теория за междудържавно сътрудничество. Както прилагането на Общата селскостопанска политика чрез Фонда за ориентирание и гарантиране на земеделието, така също Европейският социален фонд и Европейският фонд за регионално развитие са съставна част от реализираната неофункционална доктрина за икономическа интеграция в ЕС. Нейното прилагане в процеса на разширяването на ЕС през 90-те години води до разширяване на обхвата на структурните фондове с Кохезионния фонд, като по-амбициозна програма за трансфери от бюджета на ЕС в полза на подпомагане на развитието на инфраструктурата на страни с БВП на глава от населението под средния показател за ЕС.

С процесите на разширяване и задълбочаване на европейската интеграция през 90-те години и в началото на новото хилядолетие се наблюдават съществени промени в икономическата интеграция, които обуславят и търсенето на нови рамки на междудържавното сътрудничество. Теорията на Moravcsik за т.нар. либерален интерговернментализъм обяснява в значителна степен развитието на институционалния и функционален капацитет на ЕС по управлението на ЕФС (Moravcsik, 1995). Европейският процес на взимане на решения се разглежда от Moravcsik като “игра на две нива”, всяко от които е основано на една от класическите интеграционни теории. В първото, в съответствие с разбиранията на неофункционализма, е налице потребност за интеграция от страна на националните актьори, които защитават своите икономически интереси в процеса на взимането на решения на европейско ниво. Във второто, интеграцията протича под формата на преговори за промени в съществуващите вече договори или бюджетните споразумения. Националните държави са важните субекти за договаряне на партньорствата с институциите на ЕС по повод на бюджета на ЕС.

Възникват отношенията принципал–агент при усвояването на европейските средства в национални рамки, които се нуждаят от по-стриктна регламентация и от въвеждането и на нова по своя характер, децентрализирана система на финансово управление и контрол на европейските средства. В тази система, въведена в МПП 2000–2006 г. ролята и отговорността на националните държави и институциите им за усвояването на европейските средства нараства. Това съществено доразвива и прилагането на принципа на субсидиарността, който по принцип се спазва при прилагането на европейските фондове.

Moravcsik (1995) проследява също така измененията в националните държави–членки в контекста на либералния интерговернментализъм. С развитието на самостоятелната роля на националните държави и техните институции по усвояването на европейските средства във връзка с ролята им на агент, който представлява националните интереси на отделните страни в Съюза, възникват проблеми на „демократичния дефицит“ в процеса на интеграцията, поради самостоятелната роля на институциите, които я провеждат, без да са гарантирани непременно публичните интереси. Ето защо правилните държавни политики се определят като ключов фактор за засилване на съвременния икономически растеж, а те могат (и би следвало) да се формират именно в резултат от създаването и оперирането на стабилни институции (Добрева, 2019).

От съвременна гледна точка разбирането за развитието на интеграцията на основа на неофункционализма е важно, защото то отразява важна характеристика на отношенията в ЕС понастоящем. В хода на съвременната интеграция усложняването на икономическото управление в ЕС наложи изграждане на нови структурни фондове и инструменти, които са функционални организации и се прилагат със запазване на междудържавните отношения – не чрез формално ограничаване на суверенитета на страните–членки, а чрез доброволното прехвърляне на някои суверенни правомощия на функционални организации. От друга страна, съвременното тълкуване на прекомерното разрастване на нови функционални организации на икономическата интеграция в ЕС се разглежда от определени автори като нов аспект на кризата на интеграцията, която увеличава неизбежно „цената“ за издръжката на институциите.

Съвременната трактовка на проблемите на интеграционния процес в ЕС обосновава необходимостта да се преосмисли бъдещия модел на интеграцията от гледна точка на търсенето на нов баланс между неофункционализма като насока на наднационална интеграция и интерговернментализма, според който националната държава следва да утвърждава ролята си в интеграционния процес. В контекста на развитието на концепциите за икономическото и социално сближаване в ЕС изборът на модела на интеграция за в бъдеще ще има съществено значение и за по-нататъшното развитие на ЕСИФ (Moravcsik, 2002).

Споделената цел на страните от интеграционната общност е постигане на икономии от мащаба, специализация и взаимодопълняемост на национално обособените икономики на отраслово и секторно равнище с активната намеса на националните и общностни институции на основа на специфични секторни политики. Възникнала като стратегия за консолидация на интересите на страните от Западна Европа икономическата интеграция се разглежда като инструмент на целенасочена подкрепа за преодоляване на социално-икономически и регионалните диспропорции чрез Общностни политики, подкрепяни от бюджета на общността и от националните бюджети на страните-членки чрез система от трансфери на специално създадени фондове за аграрно, социално и регионално развитие в ЕИО, а след 1990 г. е създаден и Кохезионен фонд за провеждане на политиката на сближаване на по-слабите икономически страни. Европейските структурни и инвестиционни фондове съдействат за финансирането на инициативите на Общността и за поддържане новаторските дейности и техническата помощ. Другите бюджетни средства на Общността, които могат да се използват в полза реализирането на целите на кохезията са тези, по-специално предназначени за структурни мерки и за КФ.

От гледна точка на оценката на въздействието на ЕФС до 2000 г. повечето изследвания, занимаващи се с ефектите на ЕСИФ върху икономиките на страните-членки се концентрират върху ефектите на европейските средства за регионалното развитие и за аграрното производство. При оценката на ефектите от европейските средства върху съвкупното търсене се потвърждава ефектът на мултипликатора за: увеличаване на разходите за публични инвестиции; за социални програми и развитие

на човешкия капитал чрез финансиране на разходите за обучение, образование и подобряване на качествата на работната сила, както и финансиране на различни програми за реструктуриране и повишаване на конкурентоспособността в предприятията. Наред с това общата оценка на усвояването на европейските средства за периода 1995–1999 г. разкрива много проблеми на занижената публична отчетност, липсата на вътрешно одитна институция в ЕК и обективна потребност от реформа в управлението на ЕФС чрез създаване и укрепване на хармонизирани изисквания за системите за финансов контрол и управление на европейските средства.

Концепцията за „разширяване и задълбочаване“ на интеграцията от края на 90-те години е предпоставка за свързаните с това изменения в избора на приоритетите на интеграция, финансирани от бюджета на ЕС както в интерес на страните–членки, така също и за предприсъединителните програми на страните–кандидатки за членство. Важно е да се подчертае, че още на този предприсъединителен етап ЕФС за страните от ЦИЕ се разглеждат във все по-голяма степен не като специфична форма на помощ от Бюджета на ЕС за трети страни извън ЕС, а като европейска финансова подкрепа, съчетана със субсидиарно участие от държавния бюджет на съответната страна–кандидатка за членство във връзка с участието в изпълнение на европейски програми, проекти и мерки в страните от ЦИЕ с европейски средства.

В този контекст измененията в целеполагането на определените ЕСИФ за усвояване от страните от ЦИЕ се доразвива в посока на субсидиарно участие на държавния бюджет на съответната страна с приемането на страни от ЦИЕ за нови членки на ЕС от 2004 г. и с реализацията на предприсъединителните програми за България и Румъния, чието приемане е през 2007 г. На практика това е политико-институционалната предпоставка да се премине с членството на страните от ЦИЕ в ЕС към третирането на ЕИСФ като фискален стимул за страните от ЦИЕ. Този фискален стимул се отличава с четири основни характеристики:

- 1) съответствие с приоритетите на европейската интеграция на основа на принципите на солидарността, партньорството и координацията между националните и общностните институции;

2) субсидиарност на заинтересованите страни в постигането на приоритетите на основа на принципа на допълняемост при усвояването на европейските средства, които следва да допълват местните източници на финансиране, чието ниво се определя от държавата.

3/ зависимост от национално-специфичния избор на осъществяване на приоритетите на европейската интеграция за сметка на средства от бюджета на ЕС, но съфинансирани от държавния бюджет на заинтересованата страна–членка.

4/управление на европейските средства на принципа на децентрализацията.

В контекста на напредъка в усвояването на ЕФС тези характеристики на ЕСИФ имат съществено значение за разглежданите три периода, които са обект на анализ в настоящото изследване: 2000–2006 г.; 2007–2013 г.; 2014–2020 г., както и перспективите за МФР на ЕС за 2021–2027 г.

В края на 1980 г. ЕС реформира бюджета на Общността и разширява регионалната помощ с цел да се ускори икономическото развитие на изоставащите региони в страните-членки. Член 158 от Договора за ЕС насърчава хармоничното развитие с определено географско измерение: "намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони". От този момент основният инструмент за постигане на тази цел на ЕС стават европейските структурни фондове, по-специално: *Европейският фонд за регионално развитие*, който се занимава с модернизиране на икономическата структура; *Европейският социален фонд*, който се фокусира върху подобряване на адаптивността на предприятията и работната сила към пазара на труд, включването на социално слабите; *Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието и Кохезионният фонд*, които подкрепят регионите с БВП на човек от населението под 90 % от средноевропейското ниво. Също така от 1993 г. общата политика в областта на рибарството е интегрирана в правилата за управление на структурните фондове.

Европейските структурните фондове са основният инструмент на ЕС за провеждането на политика на сближаване. Структурните фондове са финансови инструменти за ориентиране и гарантиране на аграрното производство, риболова,

социалната политика, регионалната политика и политиката за сближаване на равнищата на социално-икономическо развитие чрез подкрепа на региони със забавено развитие, повишаване на заетостта, усъвършенстване на човешките ресурси и опазването на околната среда.⁶

Създаването на Европейския социален фонд (ЕСФ) през 1958 г. е регламентирано с чл. 123 от Римския договор от 1957 г. Регламент 1262/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 1999 г. регулира неговата дейност в периода 2000–2006 г. Чрез него се подпомага развитието на заетостта на база повишаване пригодността на работната сила за активен труд, предоставяне на равни възможности и инвестиране в човешките ресурси. Европейският социален фонд подпомага и дейности, насочени към осъществяване на Европейската стратегия за заетост и годишните насоки по заетостта на всяка страна-членка на ЕС.⁷

Европейският фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ЕФОГЗ) е създаден през 1958 г. Средствата от него се използват за подобряване и подкрепа на конкурентоспособността на селскостопанските продукти в изостаналите райони, осигуряване на диверсификация на стопанството в селските райони и издигане на конкурентоспособността на общностите в тези райони. Част от ресурса се насочва за запазване и подобряване на околната среда, ландшафта и растителното наследство. През 2007 г. е създаден Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), който заменя Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ЕФОГЗ).

Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) е създаден през 1975 г. по предложение на Великобритания, която става и един от най-големите му потребители за финансиране на регионалното развитие. Неговите основни задачи са намаляване на разликите в развитието и жизнения стандарт на регионите; преодоляване на основните регионални дисбаланси в Общността чрез участие в развитието и структурното преустройство на регионите, чието развитие изостава; икономическо и социално сближаване на регионите.

⁶Регламент 1262/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 1999г

⁷ Регламент на Съвета (ЕС) 1260/1999 от 21 юни 1999 относно общите условия за структурните фондове

Кохезионният фонд (КФ) е създаден през 1993 г., като дейността му се регулира от Регламент на Съвета 1264/1999 от 21 юни 1999 г. Чрез ресурса на КФ се финансират транспортни и други инфраструктурни проекти и проекти за опазване на околната среда. Това се извършва чрез подпомагане на индивидуални проекти в най-слабо развитите страни от ЕС – Испания, Гърция, Ирландия и Португалия, имащи БВП на човек от населението под 90 % от средния за ЕС.

Финансовият инструмент за ориентиране на риболова (ФИОР) е създаден през 1994 г. за заместване на множеството програми, функциониращи в тази област от 1976г. Дейността му се регламентира от Регламент на Съвета на ЕС 1263/1999 от 21 юни 1999г. Чрез акумулираните средства той спомага за постигане на устойчиво равновесие между морските ресурси и тяхната експлоатация; модернизира риболовните структури, за да осигури бъдещето на отрасъла; спомага за поддържане на динамична и конкурентоспособна риболовна индустрия и за съживяване на областите, които зависят от риболова; подобрява доставката и експлоатацията на рибни продукти и др. Европейският фонд за рибарство (ЕФР) е създаден през 2006 г.

Усвояването на ЕСИФ и тяхното управление и контрол е подчинено на основни принципи на функционирането им, които включват децентрализация, допълняемост, концентрация, партньорство и координация. Принципът на децентрализацията означава, че те се управляват от правителствата на страните-реципиенти, съобразно изискванията на Регламент на Съвета (ЕО) № 1260/1999 от 21 юли 1999г.⁸. Допълняемостта е свързана с това, че те допълват националното финансиране, но не го заместват. Концентрацията отразява насочеността им за постигането на ограничен брой приоритетни цели, а партньорството изисква активното участие на различни партньори – национални, регионални и местни организации, социални и икономически партньори. Не на последно място е координираното използване на средствата на отделните ЕСИФ, другите финансови инструменти и операциите на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) (Европейска комисия, 2000а).

⁸ Регламент на Съвета (ЕО) № 1260/1999 от 21 юли 1999 г. за общите разпоредби върху Структурните фондове

Въвежда се ежегоден стратегически диалог при срещата на страните–членки в Съвета и с Парламента, за да се осигури използването на средствата от ЕСИФ за политиката на сближаване да отговаря на поставените приоритети за ЕС. Делегира се по-голяма отговорност на страните–членки и регионите, комбинирана с финансова дисциплина. В съответствие с принципа на пропорционалността се разчита повече на системите за финансов контрол на страните–членки в случаите, когато те допринасят финансово за програмите. Друг важен момент е, че програмите за сближаване са финансирани до голяма степен от един структурен фонд.

Промените към децентрализирана система на управление и контрол на европейските средства целят постигането на стратегическа промяна към по-оперативен, по-малко бюрократичен и по-добре насочен подход на управление на европейските средства във връзка с икономическите и социалните предизвикателства, пред които се изправя ЕС вследствие на разширяването и задълбочаването на интеграцията (Хубенова-Делисивкова, 2007). По-доброто насочване на финансирането с фондовете позволява концентриране в географски аспект върху страните–членки и регионите с най-големи нужди в разширения ЕС и върху конкурентоспособността (Лисабонска стратегия, 2000) и устойчивото развитие (Гьотеборгска стратегия, 2001)⁹ с международен контекст. Под натиска на международната конкуренция се очертават нови предизвикателства за ролята на ЕС в глобалната икономика през последните десетилетия, за което свидетелстват измененията в структурата на външнотърговските отношения на ЕС с трети страни (Панушев, 2016). Това е предизвикателство и за политиките, които се подкрепят с ЕСИФ. Нараства значението на преосмислянето на ролята им като инструменти на политиките на ЕС за повишаване на международната конкурентоспособност на страните-членки.

В съответствие с Договора за ЕС, фондовете съдействат, всеки според специфичните разпоредби, които го управляват, за реализирането на Цели 1, 2 и 3, както следва:

а) Цел 1 "Сближаване";

⁹ Гьотеборгската стратегия добавя околната среда като трети стълб в икономическите и социални реформи от Лисабонската стратегия.

б) Цел 2 "Регионална конкурентоспособност и заетост";

в) Цел 3 "Европейско териториално сътрудничество".

Европейските структурни и инвестиционни фондове, ЕИБ и другите съществуващи финансови инструменти съдействат, всеки по свой подходящ начин, за осъществяването на следните три приоритетни цели:

Цел 1 "Сближаване" - насърчаване на развитието и структурното приспособяване на регионите с изоставащо развитие, с БВП на човек по-малко от 75% от средния за ЕС. Тази цел се стреми да ускори сближаването на най-слабо развитите страни-членки и региони, чрез подобряване на условията за растеж и заетост посредством увеличаване и подобряване на качеството на инвестициите във физически и човешки капитал, развитието на иновациите и обществото, основано на знание, адаптирането към икономически и социални промени, защитата и подобряването на околната среда, както и административна ефективност. Финансирането по Цел 1 се осъществява от ЕФРР, ЕСФ, ФЕОГА, Секция "Ориентиране" и ФИОР, и КФ.

Цел 2 "Регионална конкурентоспособност и заетост" - подкрепа на икономическото и социалното сближаване, където икономическият растеж е слаб, заради структурни проблеми. Целта е насочена извън най-слабо развитите региони, към засилване на конкурентоспособността на регионите и заетостта чрез изпреварване на икономическите и социалните промени, включително тези, свързани с отваряне на търговията, чрез иновации и насърчаване на обществото, основано на знание, предприемачеството, защита и подобряване на околната среда, адаптиране на работниците и бизнеса, както и развитие на пазари на труда. Финансиране се отпуска от ЕФРР и ЕСФ за поддържане на социалното и икономическо преобразуване на зоните със структурни затруднения. ФЕОГА, съдейства за реализирането на Цел 2 в съответствие с регламент (ЕО) №1257/1999¹⁰. ФИОР съдейства за реализирането на структурни дейности в сектора на риболова извън регионите на Цел 1 в съответствие с регламент (ЕО) №1263/1999 относно Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството¹¹.

¹⁰ Регламент на Съвета (ЕО) № 1263/1999 от 21 юни 1999

¹¹ Регламент на Съвета (ЕО) № 1257/1999 от 17 май 1999

Цел 3 "Европейско териториално сътрудничество" - засилване на трансграничното сътрудничество чрез съвместни местни инициативи на международно ниво, чрез действия, водещи до интегрирано териториално развитие, обвързани с приоритетите на Общността, и чрез мрежи и обмяна на опит на подходящо териториално ниво. Цел 3 предоставя финансова помощ извън регионите, засегнати от Цел 1 и осигурява референтна политическа рамка за всички мерки за насърчаване на човешките ресурси на национална територия, без да накърнява регионалните специфики. Финансирането се отпуска от ЕСФ за поддържане адаптивността и модернизирането на политиките и системите за образование, обучение и заетост.

Европейската комисия изработва, чрез прозрачни процедури, показателни разпределения по страни-членки на наличните отпускати суми за програмирането, като държи изцяло сметка за Целите 1 и 2, за един или няколко критерии, подобни на тези, обхванати от Регламент (ЕИО) № 2052/88¹², а именно: население, което отговаря на условията, регионално благосъстояние, национално благосъстояние и относителната тежест на структурните проблеми, по-специално нивото на безработица.

За Целите 1 и 2, тези разпределения различават отпускати суми, предназначени за регионите, и зоните, които ползват временната подкрепа. Тези парични помощи се определят според критериите, посочени в Регламент (ЕИО) № 2052/88, а именно: население, което отговаря на условията, регионално благосъстояние, национално благосъстояние и относителната тежест на структурните проблеми, по-специално нивото на безработица. Годишното разпределение на тези отпускати средства намалява постепенно от 1 януари 2000 г. и е по-малко през 2000 г. от това през 1999 г. Профилът за временна подкрепа може да се приспособи в зависимост от специфичните нужди на различните региони, съвместно с ЕК, доколкото финансовото разпределение за всеки регион се спазва.

За Цел 3 разпределението за страна-членка се базира главно върху населението, отговарящо на условията, състоянието на заетостта и тежестта на проблемите, като

¹² Регламент (ЕИО) № 2052/88

социалното изключване, нивата на образование и обучение и участието на жените на пазара на труда.

В преследването на тези цели Общността съдейства да се повиши равнището на производителността на труда, да се подкрепи създаването на заетост и квалификация на човешките ресурси, защитата и подобряването на околната среда, премахването на неравнопоставеността и насърчаване равенството между мъжете и жените. ЕИБ сътрудничи за реализирането на целите на политиките на ЕС. Другите съществуващи финансови инструменти, които могат да допринесат, всеки според специфичните разпоредби, които го управляват, в полза реализацията на целите на ЕСИФ, включват Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ) и Европейската общност за атомна енергия (Евратом) (заеми, гаранции), по-нататък наричани “другите финансови инструменти”.

Многогодишният програмен период 2000-2006 г. се отличава с по-нататъшна еволюция на ЕСИФ в резултат на диференциация на целите на политиките на ЕС и постъпателното развитие на концепцията за икономическо и социално сближаване в ЕС. В обхвата на ЕСИФ за периода 2000-2006 г. са включени: ЕФРР; ЕСФ; ЕФОГЗ, ФИОР и КФ. Една част от ЕСИФ съществуват от предходни периоди на европейската интеграция - ЕСИФ, ЕФРР, ЕФОГЗ. В новия програмен период се променят приоритетите и формите на финансиране чрез дейностите им като инструмент и на Бюджета на ЕС в изпълнение на политиките на интеграция. Дейността на ЕФОГЗ в МПП 2000–2006 г. се конкретизира като насоки и изисквания в Регламент 1257/1999 от 17 май 1999 на Европейския парламент и Съвета.

Ново изходно начало за политиката на сближаване в ЕС за периода 2000-2006г. е заложено в приетия през 1997 г. Договор от Амстердам, в който се признават регионалните диспропорции в ЕС, поради различията в икономическото равнище на регионите¹³. Средствата от Бюджета на ЕС, които се разпределят чрез фондовете за периода 2000–2006 г. възлизат на около 213 млрд. евро или една трета от общите

¹³ Договорът от Амстердам е подписан на 18 юни 1997 от държавните и правителствени ръководители на 15-те страни членки на ЕС. Влиза в сила от 1 май 1999. С него се провежда третото мащабно изменение на Договорите за основаване на Общността (Римски договори – 1957), след Единния европейски акт от 1986 и Договора от Маастрихт (подписан през 1992 и влязъл в сила през ноември 1993).

разходи на ЕС. От тях 18 млрд. евро са отделени за КФ, с целта да се финансира изграждането на транспортна и екологична инфраструктура в държавите–членки с БВП по-нисък от 90% от средния за ЕС (по това време Гърция, Ирландия, Испания и Португалия).

Разпределението на бюджетните средства между целите трябва да се извършва така, че да се реализира значителна концентрация в полза на регионите, обхванати от тях. През програмния период 2000–2006 г. 69.7% от ЕСИФ се отпускат за Цел 1, включително 4.3% за временна подкрепа (общ размер 135.9 млрд. евро); 11.5% от ЕСИФ се отпускат за Цел 2, включително 1.4% за временна подкрепа (общ размер 22.5 млрд. евро); 12.3% ЕСИФ се отпускат за Цел 3 (общ размер 24.05 млрд. евро). Приоритетните теми на политиката по сближаване за програмния период 2000–2006г. са представени в таблица 1.

Таблица 1. Приоритетни теми на политиката на сближаване за 2000–2006 г.

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

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

	Рехабилитация на изоставени индустриални обекти	
	Стимулиране интеграцията на по-чистите технологии и мерки за превенция на замърсяването в МСП Рехабилитация на изоставени индустриални обекти Благоприятстване на по-чистите методи на транспорт за превенция на природни и технологични рискове – благоприятстване на по-чистите методи на транспорт	
	Подкрепящи мерки за превенция на природни и технологични рискове – благоприятстване на по-чистите методи на транспорт	Подкрепящи мерки за превенция на природни технологични рискове
	Благоприятстване на по-чистите методи на транспорт	Стимулиране на устойчив градски обществен транспорт
	Енергийна ефективност	
	Развитие и използване на възобновяеми енергийни източници	Развитие и използване на възобновяема енергия
	4. Укрепване на институционалния капацитет на националната и регионалната администрация при управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд	
	Приоритет „Регионална конкурентоспособност и заетост“ Направление за заетостта	
ЕСФ	1. Образование, заетост и системи за социална подкрепа Укрепване на институциите на пазара на труда Развитие на системите за образование и обучение Развитие на социалните услуги	1. Адаптивност на работниците Укрепване на стратегиите за учене през целия живот, по-специално посредством публичните власти и социалните партньори Обучение на работното място за адаптивността на

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

Източник: European Commission, February 2014, A new partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation – Third report on Economic and Social Cohesion

Финансирането чрез ЕСИФ се използва от държавите–членки в подкрепа на приети от тях Национални стратегически референтни рамки (НСРР), в които са заложили основните приоритети на дадена страна–членка за изразходване на средствата и провеждането на структурни политики за осигуряване на икономическото и социално сближаване и постигане на средноевропейските стандарти. Изразходването е обвързано със система за поемане на задължения и извършване на плащания, при която бенефициентите спазват принципа на „допълняемост“ чрез осигуряване на

съфинансиране на изпълняваните проекти, което е между 15 и 20%, в зависимост от регламентите на структурните фондове, които предоставят европейското финансиране. Получаването на помощта от ЕК се основава на принципа на възстановяване от ЕК на направените разходи от бенефициентите след проверка на допустимостта им чрез посредничеството на специални национални органи: сертифициращ орган и управляващите органи на Оперативните програми (ОП). Особеност на директните плащания за селскостопанските производители и средствата за пазарна подкрепа, финансирани от европейските фондове за обща селскостопанска политика, е че те не изискват съфинансиране от бенефициентите, респективно от националните бюджети и не влияят на неговите основни параметри – бюджетни приходи и разходи, и фискален дефицит.

Оперативните програми като форма на финансиране от ЕСИФ обхващат серии от съвместими дългосрочни мерки, които могат да се прилагат с помощта на един или няколко структурни фонда, на един или повече финансови инструменти и на Европейската инвестиционна банка. Оперативните програми са разработени при следване на принципа за партньорство, като предоставят условия за ефективно изпълнение на НСРР. Структурата на оперативните програми е организирана съобразно институциите на страната-членка, които отговарят и за националните политики в съответните сектори, така че да се гарантира адекватна секторна координация.

Многогодишният програмен период на ЕС за 2007–2013 г. се отличава със съществени промени в интеграционния механизъм, свързан с усвояването на ЕСИФ и провежданите политики на ЕС. Въвежда се по-целенасочен и опростен подход за прилагане на европейски програми за национално и регионално развитие. Целта на тези програми е да насърчат конкурентоспособността и растежа в разширения ЕС, като се предлага разпределение в рамките на седем години на общо 336.3 млрд. евро. Законодателният пакет включва и изцяло ново предложение за създаването на Европейска структура за сътрудничество. Новата структура на политиката по сближаване се фокусира върху инвестирането в ограничен брой приоритети, отразяващи дневния ред от Лисабонската и Готенбургска стратегии. Започва

прилагането на стратегически подход при избора на сектори, в които да се усвояват европейски средства, както и опростена и децентрализирана система за усвояване и концентриране на финансови средства в страните-членки и регионите с най-голяма необходимост. С помощта на ЕСИФ, ЕИБ и другите съществуващи финансови инструменти се постига реализацията на общите цели, формулирани в чл. 158 и чл.160 на Договора за ЕС от Амстердам.

ЕК и страните-членки гарантират постигането на синергия между дейността на фондовете и други политики и дейности на Общността, по-специално в областите на заетостта, равенството между мъжете и жените, социалната политика, политиките за професионално образование и обучение, съвместната земеделска политика, съвместната политика за риболова, транспорта, енергетиката и трансевропейските енергийни системи, както и интегрирането на изискванията за защита на околната среда.

Заедно с това под въздействието на глобалната финансова и икономическа криза от 2008 г., както и на европейската дългова криза ролята на координацията на бюджетните политики на страните от ЕС става още по-важна за стабилизиране на икономиките и поддържане на търсенето. В 2009 г. страните-членки се договорят за координиран пакет от бюджетни стимули, които трябва да бъдат навременни, целеви, за определен период от време и да се приложат незабавно. В контекста на националните бюджети за 2009 г., това координирано бюджетно стимулиране е в размер на 170 млрд. евро, което представлява 1.2% от БВП на ЕС, за да окаже съществен положителен и бърз ефект върху европейската икономиката и върху заетостта, в допълнение към въздействието на автоматичните стабилизатори.

За постигането на максимален ефект бюджетният стимул следва да взема под внимание изходната позиция на всяка страна-членка. Ясно е, че не всички страни-членки са в една и съща позиция. Тези, които се възползваха от благоприятните моменти, за да постигнат по-голяма устойчивост на публичните финанси до началото на кризата в лятото на 2007 г. и да подобрят конкурентните си позиции, имаха по-голяма свобода на действие.

Фискалните ефекти за икономиката 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 на ниво ЕС. Укрепването на връзките между националните реформи и съществуващите механизми на ЕС за финансиране е важен проблем за настоящия и бъдещ програмен период¹⁴.

През *програмния период на МФР на ЕС за 2014—2020 г.* е въведена по-силна връзка между приоритетите на европейския семестър и използването на ЕСИФ. При изготвянето на националните и регионалните програми, съфинансирани от ЕСИФ, страните-членки трябва да отчитат всички специфични за всяка държава препоръки. Съществуващите правила също така дават възможност на ЕК да поиска от страните-членки да преразгледат и предложат изменения на програмите. Това би могло да бъде необходимо за подпомагане на изпълнението на нови, съответни препоръки на Съвета или за максималното увеличаване на въздействието на ЕСИФ върху растежа и конкурентоспособността. Въпреки, че използването на ЕСИФ е от значение за определени страни-членки, за да се насърчи икономическото и социалното сближаване, бюджетът на ЕС не е предназначен да изпълнява функция за макроикономическа стабилизация.

За някои икономики ЕСИФ играят важна стабилизираща роля, особено по време на икономически спад, тъй като те представляват поток на постоянно и предвидимо финансиране. От друга страна, стабилизиращото въздействие на бюджета на ЕС върху страните от еврозоната като цяло е силно ограничено от неговия размер (само около 1 % от общия БВП на ЕС). Освен това бюджетът на ЕС е насочен в по-голяма степен към насърчаване на сближаването с течение на времето (понастоящем за седемгодишен период) и не е специално предназначен да отчита специфичните потребности на страните-членки.

¹⁴ ЕС(2017) Документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз.

За програмния период на МФР на ЕС за 2021—2027 г. сред основните приоритети на ЕК са възстановяването на устойчивия икономически растеж в ЕС след COVID-19 пандемията от 2020 г. и изпълнението на приоритетите на ЕС за справедлив климатичен и цифров преход в Европа с нулеви парникови емисии до 2050 г. Въведен е пакет от финансови инструменти за страните-членки чрез Новия план за възстановяване и устойчивост на ЕС, т.нар. Следващо поколение ЕС (NextGenerationEU) (Европейска комисия, 2020а), който включва основни европейски политики чрез: (а) Механизма за възстановяване и устойчивост (Recovery and Resilience Facility) и Подкрепа на кохезията и териториите в Европа (Support for Cohesion and Territories in Europe, EU-REACT) за инвестиции и реформи; (б) Фонда за справедлив преход (Just Transition Fund) за стимулиране на прехода към климатично неутрална икономика; (в) програмата Хоризонт 2020 (Horizon 2020) за стимулиране на изследванията и иновациите; (г) инструмента Solvency Support Facility и програмата InvestEU (базирана на Плана за инвестиции за Европа, т.нар. Плана „Юнкер“) за стимулиране на частните инвестиции; и (д) програмата за здравеопазване EUHealth за превенция на повторението на последствията за здравето на населението от COVID-19 пандемията. Средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост по проектите от националните планове за възстановяване и устойчивост на страните-членки ще бъдат предоставяни чрез заеми и грантове по ЕСИФ и другите инструменти и програми на ЕС за периода 2021–2027 г. за справяне с икономическите и социалните последици на пандемията от COVID-19, както и опитите публичните финанси и икономиките да станат по-устойчиви на външни шокове (най-малко 37% от средствата трябва да бъдат насочени към проекти за смекчаване и адаптиране към климатичните промени).

1.2. Концепции и модели за оценка на въздействието на ЕСИФ

Измерването на ефектите от ЕСИФ съпътствува цялостното развитие и задълбочаване на интеграционния процес. Структурните политики на ЕС са разработени, за да допринесат за социално-икономическо сближаване посредством: намаляване на съществуващите диспропорции в социално-икономическото развитие

на регионите на ЕС; съкращаване на разликата между равнищата на развитие на различните региони; стимулиране на стопанския растеж и сближаване на страните–членки и регионите им. Затова и оценката на потенциалното и реално въздействие от усвояването на ЕСИФ преминава през поетапна еволюция на теоретико-методологическите концепции, методиките и инструментариума за оценка на въздействието на ефектите от ЕСИФ. В постъпателното развитие на теорията и методологията на анализа целта е да се приложат подходящи модели, които да оценят по-комплексно степента на сближаване на страните–членки на ЕС, постигната с ЕСИФ.

В контекста на развитието и дообогатяването на политиката на ЕС относно ЕСИФ най-важно място първоначално в теоретико-концептуалните основи на оценката на въздействието на ЕСИФ заема прилагането на общата селскостопанска политика и на регионалната политика. От началото на прилагането на регионалната политика по инициатива на Великобритания от 1974 г. на ЕФС се отделя внимание не като на обикновен трансфер от бюджета на ЕИО (с 9-те страни членки след 1973 г.), а като на инструмент за намаляване на различията в доходите и укрепване на икономическата база на регионите получатели и за насърчаване на регионалното сближаване (Bouvet, 2005).

Значима промяна в оценката на въздействието на ЕСИФ настъпва с навлизането на интеграционния процес в по-развита фаза с подписването на Договора за ЕС от 1990 г. Концепцията за макроикономическата конвергенция е основополагаща в модела на интеграцията с цел преход към Икономически, паричен и социален съюз. Концептуалната промяна в измерването на макроикономическите ефекти от интеграционния процес, включително за сметка на ЕСИФ намира израз в развитието на концепцията за макроикономическата конвергенция.

В литературата се използват две основни понятия за конвергенцията: β -конвергенция и σ -конвергенция, дефинирани от Sala-i-Martin (1990). При наличието на отрицателна зависимост при сравняването на икономиките между темпа на растеж на БВП на глава от населението и първоначалното равнище на дохода има β -конвергенция. Случаят на σ -конвергенция се измерва или чрез стандартното

отклонение на логаритмичната стойност на БВП на глава от населението, или чрез коефициента на вариация на БВП на глава от населението.

Изследвайки периода 1980–1990 г. анализите потвърждават, че чрез ЕСИФ е постигната повече конвергенция между страните, отколкото на регионално равнище в рамките на страните. За преодоляване на големите различия между регионите се признава необходимостта от доразвитие на концепциите за сближаване чрез ЕСИФ. Като основен инструмент на регионалната политика на ЕС за провеждането на икономическото сближаване ЕСИФ се доразвиват с ново функционално предназначение. Кохезионният фонд на ЕС¹⁵ се въвежда с цел засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Европейския съюз и за насърчаване на устойчивото развитие. Във връзка с проектите, обслужващи целите на ЕС за опазване на околната среда, Кохезионният фонд може също така да подпомага енергийната ефективност, възобновяемите енергийни източници, транспортна инфраструктура и трансевропейските транспортни мрежи.

Постигнатата степен на теоретико-концептуално и методологическо развитие на оценката на въздействието на ЕСИФ в началото на новото хилядолетие, обаче позволява да бъдат направени редица изследвания, които показват, че малка част от икономическия растеж и икономическото и социално сближаване на регионите се дължи на проектите, финансирани от структурните фондове (Boldrin и Canova, 2001), Tondl (1998), Fagerberg и Verspagen (1996). Според Cappelen et al. (2003) европейските структурни фондове спомагат за увеличаването на икономическия растеж и изравняването на производителността и доходите в страните-членки на ЕС, но по-бедните региони са затруднени от неблагоприятната им индустриална структура, доминиращата роля на селското стопанство като основен отрасъл, както и от липсата на средства, насочени към изследвания и развитие. Checherita, Nickel и Rother (2009)

¹⁵ На основа на Регламент (ЕО) 1164/94 на Европейския съвет, Кохезионният фонд предоставя финансова помощ за реализирането на проекти в областта на околната среда и трансевропейските мрежи. От 2007 г. той може да подкрепя също така и проекти в области, свързани с устойчивото развитие, например енергийната ефективност и възобновяемите енергийни източници и транспортния сектор извън трансевропейските мрежи — железопътен транспорт, вътрешен речен транспорт, морски транспорт, интермодални транспортни системи и тяхната оперативна съвместимост, управление на сухоземния, морския и въздушния трафик, чист градски транспорт и обществен транспорт.

подчертават, че докато нетните трансфери от ЕСИФ допринасят за намаляване на различията в доходите на домакинствата на регионално ниво, те в същото време затрудняват икономическото развитие. Последното според тях се дължи на негативното влияние на тези трансфери върху икономическия растеж на получаващите региони и негативното влияние върху нетните данъци в регионите, които предоставят средствата за тези трансфери. Така не се постига необходимата конвергенция, защото икономическият растеж в по-бедните региони нараства по-малко от този в развитите региони и остава неустойчив, поради други характеристики на усвояването на ЕСИФ, свързани с разпределянето на ползите между бенефициенти, което не винаги е в полза на целевите групи, чрез които се усвояват ЕСИФ. Социалните разходи от неефективността при управлението на ЕСИФ и проблемите в процеса на усвояване на европейските средства пред държавната администрация и бенефициентите допълнително намаляват въздействието им в процеса на сближаване (Ножаров, 2016, Кънева, 2015). Въпреки това според изследването на Балканска (2016) ЕСИФ заедно с чуждестранните инвестиции допринасят за икономическото развитие и растежа на българската икономика. Развитието на секторите в икономиката, които генерират растеж и добавена стойност, и инвестициите в НИРД са ключови елементи в подкрепа изпълнението на поставените цели в стратегия „Европа 2020“ (Николова, 2014).

Систематизирайки резултатите от редица изследвания могат да се направят следните няколко обобщения относно процеса на конвергенцията чрез ЕСИФ:

- Финансирането по Цел 1 на ЕСИФ (регионите с БВП под 75% от средното за ЕС) е с най-голямо въздействие върху растежа. Големите положителни ефекти от разходваните ЕСИФ се констатира в сферата на производството и заетостта, както в дългосрочен, така и в краткосрочен план, в резултат на типично кейнсианските ефекти от увеличените публични разходи и въздействие върху съвкупното търсене. Въздействието на ЕСИФ върху заетостта на регионално ниво е по-голямо за нискоквалифицираните, отколкото за вискоквалифицираните работници.
- Финансирането по Цел 1 на ЕСИФ е най-ефективно за сближаването между бедните и богатите региони в ЕС. От друга страна, съществуват и

- протоположени заключения на някои изследователи, че благодарение на усвояването от тях ЕСИФ, регионите не догонват по жизнен стандарт останалите региони, в резултат на липса на достатъчна подготвеност на бенефициентите да подготвят проекти в зависимост от заложените приоритети на политиката на сближаване.
- Инвестициите носят най-голям мултипликационен ефект върху растежа и конвергенцията. ЕСИФ, използвани за потребление, вместо за инвестиции във физически и човешки капитал, имат незначителен ефект за постигане целите на политиката за сближаване.
 - Ефектът от ЕСИФ върху растежа е положителен за всички страни, но е ограничен и доста скромнен в сравнение с други детерминанти на растежа, а в някои страни е отрицателен в зависимост от степента на развитие на икономическата и политическата система на страните.
 - Въздействието на ЕСИФ зависи от макроикономическата среда, качеството на институциите, организационните структури и от цялостната политика. ЕСИФ оказват положителни ефекти в страни с добре функциониращи институции, които отговарят на добрите практики на управление, институционално са отворени, предоставят качествени публични услуги и са с ниски корупционни нива.

Таблица 2: Ефектите на ЕСИФ върху конвергенцията между страните и на регионално ниво

Автор	Ефекти	Обект на изследването
Заетост и доходи		
Bradley, Herce и Modesto (1995)	Големи положителни ефекти от разходването ЕСИФ върху производството и заетостта, както в дългосрочен, така и в краткосрочен план, в резултат на типично кейнсианските ефекти от увеличените публични разходи.	Група страни

Fuente, Vives, Dolado and Faini (1995)	Добавената производителност на регионално ниво е около 2%. Намалението на различията в регионалната производителност на работник е с около 5%.	Региони в Испания
Mohl and Hagen (2010)	Въздействието на ЕСИФ върху заетостта на регионално ниво е по-голямо за нискоквалифицираните работници.	130 европейски региона
Boldrin и Canova (2001) Tondl (1998) Fagerberg и Verspagen (1996)	Няма доказателство за това, че регионите систематично догонват по жизнен стандарт останалите региони, благодарение на усвояваните от тях европейски структурни фондове.	Региони
Mohl and Hagen (2009)	Финансирането по Цел 1 на ЕСИФ е с най-голямо въздействие върху растежа	Група страни
Becker et al. (2010)	Финансирането по Цел 1 на ЕСИФ е най-ефективно за сближаването между бедните и богатите региони в ЕС.	Региони
Checherita, Nickel и Rother (2009)	ЕСИФ допринасят за намаляване на различията в доходите на домакинствата на регионално ниво; за устойчиво икономическо развитие и поддържане на производства, които да създават заетост.	Група страни и региони
Becker et al. (2018)	Ефектите от ЕСИФ по Цел 1 (по-специално върху дохода на глава от населението) след кризата от 2008г., са по-слаби предишни икономически кризи.	Региони
Потребление		
Boone (1995)	ЕСИФ финансират в по-голяма степен потреблението, отколкото инвестициите.	
Herve и Holzmann (1998)	ЕСИФ се използват за потребление, вместо за инвестиции във физически и	Група страни

	човешки капитал в потребление. Неспособност на страните да ги използват за целите на политиката за сближаване.	
Инвестиции		
S. E. G. Lolos (2001)	Увеличаването на публичните инвестиции създава сравнително силен мултипликационен ефект върху търсенето. Ефектите имат дългосрочен ефект и тяхното влияние се провокира от подобряването на производителността на редица сектори чрез инвестиции във физически и човешки капитал.	Група страни
Weber и Muir (2013)	Инвестициите носят най-голям мултипликационен ефект върху растежа и конвергенцията.	България
Обща политика и институции		
Ederveen et al. (2002)	ЕСИФ по принцип са неефективни, но има страни с добре функциониращи институции, които отговарят на добрите практики на управление, институционално отворени са, предоставят качествени публични услуги и са с ниски корупционни нива и в тях европейските структурни фондове оказват положителни ефекти	Група страни
Burnside и Dollar (2000)	Важност на цялостната политика при усвояването на ЕСИФ.	Група страни
Burside (2000, 2004)	Ефекти от добре функциониращи институции и добра бизнес среда	Група страни
Ederveen, Gorter, R. de Mooij and Nahuis (2003)	Сближаване с 2% от БВП на година между страните и между регионите	Група страни и региони
Martin (2003)	Стабилната макроикономическа среда и институционални	Група страни

	структури способстват конвергенцията и растежа	
Clemens, Bhavnani, Radelet and Bazzi (2004)	Ефектът от ЕСИФ върху растежа е положителен средно във всички страни, но е ограничен и доста скромнен в сравнение с други детерминанти на растежа, а в някои страни е отрицателен в зависимост от условията в страната.	Група страни
Barry et al.(2005)	Само 0.5% от годишния растеж в размер на 8% на Ирландия през 90-те години се дължи на ЕСИФ, в резултат на добре функциониращи институции.	Ирландия
Easterly (2007)	Слаб напредък във времето в отговор на увеличаване на опита, новите знания или промените в политическия климат.	Група страни
Bradley and Untiedt (2008)	Регионалната политика чрез ЕСИФ обслужва преразпределителни цели	Региони

В процеса на еволюцията на усвояване на ЕСИФ интересът към оценките на техните ефекти нараства. 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 & Eichengreen, 1991).

От гледна точка на еволюцията в концепциите за ролята на ЕСИФ, измерването на ефектите е изправено пред необходимостта от непрекъснато доразвиване и обогатяване на методологията и инструментариума за оценка на въздействието. В контекста на развитието на оценката на въздействието на ЕСИФ интересът към разглеждането на ЕСИФ е доколко те увеличават въздействието върху съвкупното търсене като фискален стимул. В условията на задълбочаване на икономическата интеграция в ЕС чрез конвергенция между страните през 90-те години, както и във

връзка с процесите на разширяване на ЕС концептуално-методологическите направления за оценката на въздействието на ЕСИФ се насочват от изследване на ефекти на регионално и секторно равнище към разглеждане на макроикономическите ефекти от усвояване на ЕСИФ чрез симулационни и макроикономически модели, които включват и вторичните им ефекти върху макроикономическите показатели.

Значително място в развитието на теоретико-концептуалните и методически основи на оценката на ефектите на ЕСИФ заемат прилаганите от ЕК модели, които оценяват макроикономическите ефекти от ЕСИФ, на базата на предварителни, текущи и ex-post оценки по време на етапа на планиране, както и на процеса на усвояването им. ЕК разглежда тези модели само като макроикономически инструментариум, който може да симулира сложните взаимозависимости между икономическите променливи на макроикономическо равнище за предварителната оценка на планове за разполагане на средствата за страните-членки. В същото време въздействието върху конвергенцията и растежа на отделните страни зависят и от комплексни фактори, които се посочват в изследванията за ефектите от ЕСИФ.

Моделите на ЕК HERMIN и QUEST за оценка на въздействието на ЕСИФ са макроикономически симулационни модели, които са базирани на теорията за икономически растеж и конвергенцията. Те изследват дали структурните фондове оказват влияние върху намаляване на регионалните различия и дали имат ефект върху икономическия растеж в страните-членки. Тези модели оценяват директните взаимозависимости между макроикономическите индикатори и европейските средства.

HERMIN е модел за оценка на въздействието на ЕСИФ върху разглежданите страни. Оригиналната рамка за моделиране на HERMIN е базирана на модела на ЕК HERMES от края на 80-те години (Bradley et al., 1995). Тя е специално създадена за така наречените "изоставащи" икономики на ЕС, които получават инвестиционна помощ под формата на ЕСИФ за насърчаване на догонването на по-проспериращите държави от ЕС. Освен това тя има сравнително стандартно разграничаване на мерките за разходите и доходите от БВП плюс подробно третиране на приходите и разходите на държавното управление. Помощта на ЕС за инвестиционни програми в области като

физическа инфраструктура, човешки капитал и преки помощи за предприятията, е много трудно да се анализира и ЕК се е нуждаела от нови подходи за моделиране. Рамката HERMIN е предназначена да запълни тази празнина. Освен това тя е предназначена да се използва в ситуации, в които данните са оскъдни и с цел да се запази общата рамка за моделиране, която улеснява сравнителния анализ между различните държави. Първата програма на модела е приложена за оценка на въздействието на ЕСИФ в Ирландия за периода 1989–1993 г. След това моделът се прилага широко от началото на 90-те години на миналия век, като използва динамични редове от исторически годишни данни за наличните средства от ЕСИФ и резултатите от симулацията за 10-15 години. Рамката за моделиране на HERMIN обхваща в момента 27 страни–членки на ЕС. Освен това съществуват макрорегионални модели за Източна Германия и италианското Mezzogiorno и регионални модели за полските региони.

Всеки модел HERMIN има три основни компонента: от страната на предлагането; на усвояването на фондовете; и на разпределението на доходите. Специална характеристика на стандартната версия на модела HERMIN е, че той разбива БВП в пет производствени отрасли (производство, строителство и строителство, пазарни услуги, селско стопанство и нетърговски услуги). Моделът на HERMIN има много неокласически характеристики, като например, че производството на търгуемите отрасли не се влияе само от търсенето, а от конкурентоспособността на цените и разходите, където фирмите търсят места с минимални разходи за производство. Освен това факторите на търсенето в промишлеността, пазарни услуги и строителни и производствени отрасли, се основават на предположение за минимизиране на разходите, като се използва ограничението на производствената функция, при което съотношението капитал/труд е чувствително към относителните цени на производствените фактори. Включването на механизма на кривата на Филип в механизма за договаряне на заплатите въвежда допълнителните ефекти на относителните цени. Механизмите на политиката на сближаване действат в модела от страна на предлагането в средносрочен и дългосрочен план, и от страна на търсенето като краткосрочните ефекти. Кейнсиански мултипликационни механизми се

задействат, когато разходите и разпределението на приходите са подлагат на шок от страна на търсенето. Така HERMIN може да анализира въздействията на ЕСИФ фондове, както по време на изпълнението на оперативните програми, така и след приключването на програмите, когато продължават само въздействията от страна на предлагането.

QUEST е многонационален сложен неокейнсиански модел с механизми за бъдещо очакване, който се използва от ГД „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската комисия за анализ на бизнес цикъла и икономическите данни на страните-членки, както и за отношенията им с останалата част от света (Ratto M, W. Roeger and J. in 't Veld (2008)). Той е динамично стохастичен модел на общото равновесие (DSGE) и се използва за анализи и декомпозиции при шокови промени за икономиката, например за оценка на основните движещи сили на растежа и дисбалансите. Има различни версии на модела QUEST за оценка и калибриране на данни, като всеки от тях се използва за конкретни цели. Вариантите на моделите са оценени с Бейсови (Bayesian) статистически методи. По-разширените версии на модела с калибриране на данни за много страни се използва за разрешаване на проблемите, за които се изисква по-задълбочено ниво на дезагрегация, както на регионално, така и на секторно ниво.

Много от основните приложения се занимават с взаимодействия в областта на фискалната и паричната политика или използват един сектор или модели, които изрично разграничават търгуемите и нетъргуемите сектори. В този вариант технологичната промяна е полуендогенна. Тази версия се използва за анализ на въздействието на структурните реформи в ЕС и обхваща както инвестициите в материални и нематериални активи, така и разпределя заетостта на три категории умения. Моделът QUEST III се характеризира с номинални и реални характеристики, както и с финансови характеристики, включително под формата на ликвидни ограничения за домакинства. Моделът включва активни правила за паричната и фискалната политика (за правителственото потребление, инвестициите, трансферите за домакинствата и данъци върху заплатите) и се използва за анализ на ефективността на политиките за стабилизиране на икономиката. Моделът има тенденция да предвижда

увеличение на данъците в бъдеще, за това, което трябва да бъде платено за публичните инвестиции в настоящия момент. Анализът на въздействието върху БВП често показва сравнително малки ефекти от ЕСИФ.

ECOMOD е модел, разработен от EcoMod/Free University в Брюксел и е силно дезагрегиран модел (Bradley et al., 2007). Моделът е използван за оценка на влиянието ЕСИФ за периода 2007-2013 г. за всички присъединяващи се страни. Пълната база данни на модела обхваща 60 дейности, които за целите на анализите на политиките на ЕС са агрегирани в 6 сектора.

Новите страни-членки също разработват свои симулационни модели за ЕСИФ, основно базирани на HERMIN и QUEST, които отразяват спецификите на техните икономики.

Моделът СИБИЛА¹⁶ е симулационен модел, разработен за българското правителство за оценка на ефектите от ЕСИФ в България. Моделът включва 170 уравнения (иконометрични оценки, макроикономически твърдения и калибрирани зависимости) и позволява проследяването на нетните ефекти от структурните фондове на различни нива на агрегация – от ниво цялостен ефект от всички средства до оценка на влиянието на всяка оперативна програма, приоритет и под-приоритет. Предлагащото е моделирано с производствена функция, в която производството зависи от: равнището на технологично развитие, физическия и човешкия капитал и фактора труд. Търсенето е моделирано от гледна точка на БВП по компонентите на крайното използване: потребление (частно и публично), инвестиции (частни и публични), износ на стоки и услуги, внос на стоки и услуги.

Моделът LATFUN за латвийската икономика е разработен от Министерството на финансите на Латвия на базата на модела HERMIN. Моделът е основан на емпиричната входно-изходна връзка и разглежда въздействието на ЕСИФ от страна на предлагането и търсенето. Предлагащото е описано посредством стандартна функция

¹⁶ В разработката участват Стефан Цветков, Димитър Василев, Калоян Ганев, Ралица Ганева и Петър Чобанов. 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>

на входящата продукция за всеки сектор без публичните услуги, а по отношение на търсенето моделът е типично кейнсиански, а именно съвкупното търсене се разлага на секторно търсене.

Моделът Глобалният интегриран монетарен и фискален модел на МВФ (GIMF)¹⁷ на МВФ също се използва за оценка на въздействието на ЕСИФ върху растежа на страните от ЦИЕ. Моделът на МВФ е мултинационален структурен модел за макроикономическо прогнозиране чрез взаимосвързана потоко-стокова база данни за оценка на фискалната и парична политика върху икономическата активност, включваща и предположения за поведението на домакинствата и фирмите. Моделът включва и характеристики, които са различни от еквивалента на Рикардо (свързан с идеята, че потребителите ще отговорят на намаляването на данъците с увеличаване на спестяванията без да разходват нищо от спестените пари) или по-точно: (а) предположението, че домакинствата включват дълга си в измерването на своето богатство (т.е. те използват своето натрупано богатство, без да се стремят към непрекъснато спестяване, като увеличават или намаляват пределната си склонност за потребление спрямо промените в данъците и заплатите); (б) ликвидно притиснатите домакинства, които нямат достъп до капиталовите пазари (те потребяват без да могат да спестяват); (в) наблюдава се изменение на някои данъци, които имат ефект върху решенията на домакинствата и фирмите и пределна склонност за потребление (подходящия данък, корпоративния данък и ДДС).

Много емпирични изследвания, базирани на описаните по-горе иконометрични модели за конкретни страни анализират и прогнозират влиянието на европейските фондове върху съвкупното търсене и потенциалния икономическия растеж на страните-членки. Ранните емпирични изследвания, базирани на модела HERMIN на ЕК и прилагани за отделна страна-реципиент, сочат големи положителни ефекти от разходваните структурни фондове върху производството и заетостта, както в дългосрочен, така и в краткосрочен план, в резултат на типично кейнсианските ефекти от увеличените публични разходи (Bradley и Fitzgerald, 1988; Bradley et al., 1995), но резултатите за старите страни-членки показват, че въздействието им не е еднакво за

¹⁷ Global Integrated Monetary and Fiscal Model

всички, както и не е устойчиво, ако не е съчетано с дългосрочни национални политики и приоритети.

Оценките за усвояването на ЕСИФ 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 et al., 1995). Увеличаването на публичните инвестиции създава сравнително силен мултипликационен ефект върху търсенето, което се проявява в няколко направления, в т.ч. чрез финансирането на публични инвестиции, включително инвестиции от държавните предприятия; чрез финансиране развитието на човешките ресурси и професионалните им способности и чрез набор от финансиране на мерки за реструктуриране на фирмите и подобряване на тяхната конкурентоспособност (Lolos (2001).

В допълнение към краткосрочните ефекти върху търсенето се проявяват и дългосрочни ефекти върху предлагането, което се отразява 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 структурните фондове. Ефектите имат дългосрочен ефект и тяхното влияние се провокира от подобряването на производителността на труда на редица сектори чрез инвестиции във физически и човешки капитал. Pereira и Gasper (1999) при калибрирането на данните за Португалия стигат до извода, че европейските фондове са допринесли за увеличението на икономическия растеж годишно с 0.5% и влиянието им върху растежа е било оптимално, когато са използвани за инфраструктурни проекти вместо за физически и човешки капитал. Други автори също смятат, че най-голямо е въздействието на европейските фондове, когато те се използват за инвестиции, а не за потребление (Boone, 1996).

От друга страна, при усвояването на ЕСИФ при икономически подем увеличеното търсене може да доведе до икономическа активност, надвишаваща потенциалния икономически растеж и така до “прегриване” на икономиката в новите

страни–членки на ЕС. Това допускане е твърде условно и произтича само от теоретическото допускане на този ефект, но на практика този ефект се оспорва от редица изследвания, поради възприетото при усвояването на средствата от европейските фондове реимбурсиране на направените разходи на бенефициери по европейски проекти с определен лаг във времето. Друга теза, която не подкрепя принос на европейските средства за “прегриване” е факта, че начинът на усвояването на средствата не предполага съгласуваност на действията между фондовете при предоставянето на средства за дадена страна.

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 ЕСИФ (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 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.

Оценките за въздействието върху съвкупната активност от използването на европейските структурни фондове също така често игнорират много от възможните неблагоприятни последици, които могат да възникнат в практиката и затова до известна степен го преувеличават. Повечето предварителни симулации предполагат: добре функциониращи стокови и трудовите пазари; ефективно и ефикасно усвояване на структурните фондове; и вътрешен принос в допълнение към трансферите от тях, тоест така нареченият "принцип на допълняемост" за структурните фондове, което преувеличава тяхното въздействие. От трите предпоставки, само принципът на

допълняемост е заложен в европейските регламенти за усвояване на структурните фондове, докато останалите две предпоставки зависят от степента на развитие на икономическата и политическата система на страните.

Някои изследователи правят оценки за въздействието на европейските структурни фондове върху растежа подобно на преките чуждестранни инвестиции на страните и помощта за развитие за реструктуриране на икономиките на страните-получатели. Изводите са, че не всяко ползване на европейските средства като външен финансов ресурс генерира същинска ползност за страната. Още повече, че в края на всеки програмния период на усвояване на структурните фондове съществува риск от одобряване и изпълнение на не толкова важни за икономиката проекти, с цел да се избегне загубата на финансиране, които не разширят границите на производствените възможности, а дори могат да създадат една бъдеща фискална тежест, поради разходите за поддръжка за в бъдеще. Така увеличеното съвкупно търсене от структурните фондове може да скрие структурна неефективност и да замъгли необходимостта от просрочени структурни реформи. Съществуват и други потенциални проблеми, свързани с усвояването на европейските структурни фондове в страните-получатели на средствата. Редица фактори допринасят за използването на тези средства за потребление, вместо за инвестиции във физически и човешки капитал. Проблемите могат да нараснат с увеличаването на средствата, при неспособност на страните да ги използват за целите на конвергенцията (Herve и Holzmann, 1998).

Емпиричните изследвания за влиянието на европейските фондове, посветени на страни от ЦИЕ, са съпоставими с резултатите за старите страни-членки. Allard et al. (2008) използват Глобалният интегриран монетарен и фискален модел на МВФ (GIMF), за да се оценят въздействието на структурните фондове за новите страни-членки като една група по отношение на ЕС-15 като страни-донори. Те правят оценка за около 3 процента по-високо от базовия сценарий за растежа на базата на разликата между разходите, финансирани от структурните фондове. Техните заключения са, че трансферите към домакинствата имат само временен ефект върху растежа; инвестициите в частния сектор, имат въздействие, но инвестициите в публичния сектор имат най-голямо постоянно въздействие, защото амортизацията на частния

капитал се приема по-висока, отколкото в публичния сектор. GIMF, калибриран за България също прогнозира, че усвояването на структурните фондове може да увеличи БВП от 1.5–3 % на годишна база в средносрочен план (Weber и Muir, 2013; Paliova и Lybek, 2014).

Иконометричните оценки за подобряването на физическата инфраструктура и човешкия капитал и ускоряването на икономическия растеж и конвергенцията на базата на модела HERMIN на ЕК, сочат по-висок БВП от базовия сценарий за Чехия (с 4.4%), Унгария (4.1%), Естония (3.7%), Полша (2.7%), Румъния (1.7%) и Латвия (1.4%), но тъй като новите членки са имали БВП на човек от населението между 35% и 55% от средния БВП за ЕС в момента на присъединяването, според тях конвергенцията ще се постигне сравнително бавно (Bradley и Morgenroth, 2004). Постигнатия напредък на страните за програмния период 2007–2013 г. показва, че в повечето страни от ЦИЕ нарастването на БВП на човек е с около 8–9 процентни пункта, което опровергава това заключение. Varga и Veld (2010) използват модела QUEST III на ЕК за всички страни–членки, като кумулативните ефекти на политиката на сближаване върху БВП в сравнение с некоехезионната основна линия за програмните разходи през периода 2000–2020 г. се оценява на 4 % за всички страни–членки, 15.9% за страните от ЦИЕ и 3.3% за старите страни–членки (Европейска комисия, 2010b). Gáková et al (2009) използват модела HERMIN за 12 страни–членки и правят извод, че при пълно усвояване на първоначално планираното, БВП ще нарасне между 2.3% и 3.9% до края на периода на изпълнение.

Иконометричният модел СИБИЛА (2011) на българското правителство за оценка на въздействието на структурните фондове върху икономическия растеж в България, прогнозира при пълно усвояване на предвидените европейски фондове за програмния период 2007–2013 г. въздействието им при пълно усвояване да бъде кумулативно до 9% над базовия сценарий за целия период 2007–2013 г. Изводите са, че структурните фондове имат ключовото значение за реализирането на растеж, особено през период 2011–2012 г., когато се наблюдава възстановяване на световната икономика от рецесията, но все още липсва оживление на трудовите пазари. На

практика без средствата от фондовете от ЕС според резултатите от модела растежът за този период би бил близо до нулевия.

Оценките на Българската академия на науките (БАН, 2015) за ефекта върху дългосрочния икономическия растеж в България от европейските структурни фондове за първия програмен период 2007–2013 г. са за годишен принос към растежа от над 0.4% след 2012 г. и над 0.6 % през 2014 г. Като основен принос на европейските фондове към икономическия растеж са посочени инвестициите в публичен капитал за подобряване на транспортната и техническа инфраструктура, енергийната ефективност, подобряване на градската среда и превенция на риска. Независимо от оценката за ниската еластичност на БВП от публичния капитал, според изследването европейските фондове предоставят значителни средства за публични инвестиции, което обяснява високия им принос към растежа до 0.26% през 2014 г. По-бавното въздействие на европейските фондове върху промяната на качеството на човешкия капитал е видно и от нулевия му принос в периода 2007–2011 г. и постепенно нарастване до 0.06% през 2014 г. Според оценките, въпреки че и еластичността на БВП от НИРД и иновациите е много ниска, средствата вложени в тях, допринасят с 0.01 % за икономическия растеж. Останалите изследвани компоненти на растежа от страна на предлагането чрез производствената функция са труда, частния физически капитал и качеството на институциите, които участват в годишния принос за 2014 г. съответно с 0.09%, 0.03% и 0.06%.

Таблица 3 : Ефектите на ЕСИФ върху икономическия растеж

Автори	Модел	Ефекти
Bradley и Fitzgerald (1988)	HERMIN	Положителни ефекти от разходваните ЕСИФ върху производството и заетостта, както в дългосрочен, така и в краткосрочен план, в резултат на типично кейнсианските ефекти от увеличените публични разходи.
Bradley и Morgenroth (2004)	HERMIN	По-висок БВП от базовия сценарий за Чехия (с 4,4%),

		Унгария (4,1%), Естония (3,7%), Полша (2,7%), Румъния (1,7%) и Латвия (1,4%)
Allard et al. (2008)	GIMF	3% над базовия сценарий за страните от ЦИЕ
Gáková et al (2009)	HERMIN	2.3% - 3.9% до края на периода на изпълнение
Varga и Veld (2010)	QUEST III	До 3% - 4% на годишна база в средносрочен план за всяка страна в ЦИЕ (за България около 3%)
Цветков, Василев, Ганев, Ганева и Чобанов (2011)	СИБИЛА	До 9% над базовия сценарий за целия период 2007–2013 г. за България.
Weber и Muir (2013)	GIMF	1.5%-3% над базовия сценарий за България
Paliova и Lybek (2014)	GIMF	1.5%-3% над базовия сценарий за България
Българска академия на науките (2015)	Производствена функция	Годишен принос към растежа от над 0.4% след 2012 г. и над 0.6 % през 2014 г.
Becker et al. (2018)	Регресионен подход – метод на най-малките квадрата	Ефектите от ЕСИФ за постигане на Цел 1 са положителни, но не са дълготрайни; ефектите са по-слаби по време на финансова криза в сравнение с останалите периоди.

Заклученията на разглежданите изследвания не са еднозначни, а и страните–членки постигат различни резултати, в зависимост от степента на развитие на икономическата и политическата система на страните. Редица изследвания подчертават важността на цялостната политика при усвояването на европейските структурни фондове (Burnside и Dollar (2000), Hansen и Tarp (2000), Easterly (2003). Най-показателни са Ирландия и Гърция, които стават членки на ЕС през 1973 г. и 1981г., но постигат много различни резултати по отношение на икономическото и социално сближаване с развитите икономики в ЕС. В годината на присъединяването двете страни са имали близък БВП на човек в сравнение със средногодишния БВП на

човек за Общността (Hansen and Tarp, 2000). През 2015 г. Ирландия е с БВП на човек от 177%, докато Гърция е на ниво от 68%. Една от причините за разочаровашото представяне на Гърция са приложените мерки за фискална консолидация за справяне с високата дългова задлъжнялост на страната през последните години, но явно постигнатият от Гърция през 2004 г. БВП на човек от 96% от средногодишния БВП на човек за ЕС не е бил устойчив, въпреки дългия период на членство в ЕС и усвояване на ЕСИФ. Barry et al.(2005) подчертават в своето изследване, че само 0.5% от годишния растеж в размер на 8% на Ирландия през 90-те години се дължи на европейските фондове, което означава, че Ирландия е използвала ефективно членството в ЕС за успешна трансформация на икономиката си и е създала стабилна основа за дългосрочен икономически растеж.

1.3. Спецификата на съвременната концепция за ЕСИФ в контекста на реформите в ЕС

През последните две десетилетия изпълнението на политика на сближаване на Европейския съюз (ЕС) е подложено на все по-голям контрол, като то се съсредоточава върху въздействието на ЕСИФ и отговорността на страните–членки за вземането на решения за тяхното разходване.

Условностите (conditionalities) са част от политиката на сближаване след реформата на ЕСИФ през 1988 г. Те са въведени, защото на етапа на осъществяване на политика на сближаване ЕК действа като главен изпълнителен орган със страните–членки като агенти. За ЕК целта е важно да се гарантира, че след като определят средствата от ЕСИФ за отделните страни и регламентите за прилагането им, страните–членки ще изпълняват целите на политика за сближаване и изразходването на средствата ще отговаря на изискванията на регулациите на ЕС.

Разходите по политиката на сближаване изискват спазване на законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки, правилата за държавните помощи, екологичните разпоредби и принципа на допълняемост. Одобряването на програмите за финансиране зависи от разработването на стратегия в съответствие с насоките на ЕС, количествено определени цели, план за финансиране,

специфични договорености за изпълнение и списък на големи проекти. Плащанията към страните-членки са обект на все по-строги задължения за финансово управление, одит и контрол.

1.3.1. Условности при усвояването на ЕСИФ

Първата условност при разходването на ЕСИФ: правилото “отмяна на финансовия ангажимент”

Първата условност при разходването на ЕСИФ се отнася до най-основното изискване за прилагане на политиката на сближаване: разпределяне на наличните средства. Условността за разходването на ЕСИФ е въведена от 1999 г. в регламентите за Кохезионния фонд за програмния период 2000–2006 под формата на правилото “отмяна на финансовия ангажимент” (decommitment rule), известно като правилото "n + 2". Съгласно правилото, всяко финансиране, което е договорено за проекти по определена оперативна програма (ОП), трябва да бъде изплатено в рамките на две години, или пък загубено за програмата¹⁸.

Правилото “отмяна на финансовия ангажимент” е въведено, за да се ускори изпълнението на финансираните от ЕС програми. През 90-те години на равнище ЕС е нараствала загрижеността относно лошото финансово изпълнение на някои програми за регионално развитие на ЕС. Средствата са били договаряни за проекти по определена оперативна програма, но е отнемало доста време до започването на проектите, реалното им изпълнение и изразходване на средствата от ЕСИФ. Правилото “n + 2” е част и от регулациите за разходването на ЕСИФ за програмния период 2007–2013, макар и с гъвкавост за по-бедните страни, като десетте страни от ЦИЕ, Гърция и Португалия, които е трябвало да извършват плащанията в рамките на три години (n +

¹⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (1999) Council Regulation (EC) No. 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, Official Journal of the European Communities L161(26 June).

3), а не две. Имало е и възможност за изключения в случаи като форсмажорни обстоятелства, прекъсващи изпълнението на програмата¹⁹.

Данните на ЕК за общите разходи през 2000–2006 г. показват, че правилото “отмяна на финансовия ангажимент” е било ефективно за подобряване усвояването на средствата от ЕСИФ. Анализ на изпълнението на бюджета на ЕСИФ от ГД "Бюджет" показва, че в края на 2008 г. (две години след края на периода 2000–2006), кумулативните плащания са достигнали 89.9% за ЕС-15 и 93.1% за ЕС-10. Правилото е изменено през 2010 г. като отговор на икономическата криза, за да се намали риска за различните страни–членки.

Условност за резултатите: резерв за изпълнение

Резервът за изпълнение е въведен в регламентите от 1999 г., за да се гарантира по-добро управление на оперативните програми за периода 2000–2006 г. чрез задържане на част от бюджетните средства, определени по програмите, с цел да се възнаградят най-успешните от тях на базата на финансовите резултати и показатели за изпълнение.

Първоначалното предложение на ЕК е било 10% от средствата от ЕСИФ да бъдат запазени като резерв, който да бъде отделен за програмите на по-късен етап. Това не е било прието от страните-членки, а последвалите преговори са довели до много по-малък резерв от 4%, като конкуренцията е била ограничена в рамките на оперативните програми за съответната страна–членка в рамките на нейния бюджет²⁰.

В началото на програмния период 2000–2006 г. преговорите за реформите относно сложността и бюрокрация в управлението на структурните фондове от 1999 г. са били възобновени от страните–членки, което довежда до намалени изисквания към

¹⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2006) Council Regulation (EC) No. 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1260/1999, Official Journal of the European Communities L210(31 July).

²⁰ Council of the European Union (1999) Council Regulation (EC) No. 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, Official Journal of the European Communities L161(26 June).

показателите, опростени процедури и по-голяма прозрачност на резерва. Реформата за резерва включва всяка страна-членка да избира показатели за оценка на изпълнението. Счита се, че дадена програма е изпълнила критериите за оценка, ако изпълни 75% от нейните цели. Оценката на ЕК разграничава държави като Белгия, Финландия, Италия и Швеция, които са използвали резерва за изпълнение като "реално управление (инструмент) и стимул за иновации" и други страни-членки като Франция, Гърция, Ирландия, Испания и Великобритания, за които се счита, че прилагат правилно инструмента, но не надхвърлят регламентите (ЕК, 2000).

Условност за приоритизиране на разходите: целево предназначение

Третата условност се прилага за първи път през програмния период 2007 – 2013, като се стреми да даде приоритет на разпределението на средствата. Станите-членки се задължават да отделят голяма част от средствата по оперативните програми за подкрепа на целите на увеличаване на конкурентоспособността и създаването на работни места по Лисабонската стратегия на ЕС. Условността, известна като "целево предназначение" е възникнало в преговорите по многогодишната финансова рамка за 2007 – 2013. Тя е предложена от ЕК през октомври 2005 г. да се постигне компромисно споразумение по бюджета на ЕС, за да се убедят страните-членки вносители в бюджета на ЕС, че политиката на сближаване през 2007 г. - 2013 г. ще има като приоритет икономически растеж и работни места (Bachtler et al., 2013).

Макроикономическа условност

Принципът на макроикономическата условност предвижда финансови отлагания на нови проекти или нови части от проектите, ако бъдат нарушени правилата за процедурата за прекомерен дефицит (Регламент 1164/94 на Съвета). Основният двигател на подобряването на фискалните резултати е по-широкото условие на критериите за конвергенция на Икономическия и паричен съюз, свързани с приемането на единната валута през 1999 г. Чрез реформите на макроикономическата условност през 1999 г. и 2006 г. ЕК се стреми да изясни процедурата за вземане на решения и времето за прекратяване на годишните поети ангажименти. Казусът на

политиката на сближаване е класически пример за проблем, пред който са изправени всички системи на многостепенно управление: как да се гарантира постигането на резултати в съответствие с първоначалните цели, когато има асиметрия в информацията, капацитета и ресурсите на участниците на различни нива; потенциални различия в приоритетите и ценностите (Kassim and Mennon, 2003; Elgie, 2002; Bauer, 2006).

Има и практически ограничения за използването на ограничителни условия: връзката между входящи, изходящи и въздействия трябва да има измерими показатели, свързани със стимули трябва да улови производителност под контрола на агента, агентът трябва да може да влияе на показателите по време на тяхното прилагане трябва да се избягват негативните непреки ефекти. Това е очевидно при въвеждането на контролни механизми, наречени "условности" в регулаторната рамка за ЕСИФ за периода 2014-2020 г. като част от нова рамка за изпълнение (Европейска комисия, 2011). Те изискват страните-членки да разполагат със специфични правни, институционални и политически рамки, преди техните многогодишни програми за развитие да бъдат одобрени от ЕК (ex-ante условия) и да обвържат предоставянето на финансирането да зависи от спазването на икономически политики, свързани с бюджетната дисциплина (макроикономическата условност).

Използването на условности за усвояването на средствата на Кохезионния фонд като превантивен и санкциониращ инструмент за преследване на макроикономическите цели на ЕС има нееднозначни резултати. Някои държави са спазвали изискванията за условията на Кохезионния фонд през цялото време, а именно Ирландия преди глобалната криза от 2008 г., докато е била допустима за финансиране от Кохезионния фонд между 1993 и 2006 г., и Естония след нейното присъединяване през 2004 г. При създаването на Кохезионния фонд през 1993 г., Гърция, Португалия и Испания не са спазвали целта за три процента на фискалния дефицит в продължение на няколко години, но дефицитът и нивата на дълга им са спаднали с течение на времето в съответствие с препоръките на Съвета.

Решението за временно преустановяване на средствата от ЕСИФ играе определяща роля в усилията на ЕК да подобри фискалното изпълнение на страните. От

друга страна, има по-широк въпрос за политическите трудности при проследяването на санкциите, свързани с фискалните дефицити. Това може да обясни нежеланието на ЕК и Съвета да предложат спиране на ЕСИФ за Гърция, Португалия или Испания през последните години.

1.3.2. Реформата на политиката на сближаване през 2013 г.

Едно от ключовите промени в управлението на средствата от ЕС за програмния период 2014-2020 е нарастващото значение на макроикономически

те условия (Verhelst, 2012). Реформата на политиката на сближаване за 2013 г. за програмния период 2014-2020 укрепва и разширява принципа на макроикономическите условия към всички ЕСИФ.

Идеята произтича от предложенията на Комисията от 2010 г. за укрепване на фискалния надзор на ЕС и спазването на Пакта за стабилност и растеж (ПСР)²¹ в контекста на кризата в еврозоната, а впоследствие в петия доклад на сближаване са включени предложения за реформа на политиката на сближаване и официалните законодателни предложения (Европейска комисия, 2010b).

Този принцип е заложен в специална глава относно "мерките, свързани със стабилното икономическо управление", в Регламента за общите разпоредби (Европейски парламент и Съвета, 2013, глава IV), в който се определят две основни изисквания.

Страните-членки са поканени да предложат преразглеждане на споразуменията за партньорство и оперативните програми, за да подкрепят препоръките на Съвета или да се справят с прекомерния дефицит, макроикономическите неравновесия или други икономически и социални трудности, или да увеличат максимално въздействието на средствата от ЕСИФ върху растежа и конкурентоспособността. Ако дадена страна-членка не отговори "задоволително" на искането за преразглеждане на партньорското споразумение или оперативните програми, ЕК може да предложи на Съвета да прекрати част или всички плащания на съответната страна-членка. За да се сведе до

²¹ Stability and Growth Pact (1997) and amendments in 2005, 2011, 2013, 2014):
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

минимум административното прекъсване на предоставянето на средствата от фондовете, такива искания не могат да се правят преди 2015 г. или след 2019 г., нито във връзка със същите програми за две последователни години.

Разпоредбата за спирането на поетите финансови задължения и плащанията от ЕСИФ е предвидено да се прилага, когато страната–членка не предприема коригиращи действия в контекста на процедурите за добро икономическо управление при следните обстоятелства:

- когато Съветът прецени, че е налице несъответствие с предложените мерки за засилване на координацията и наблюдението на бюджетна дисциплина или икономическата политика; или с изискванията на бюджетната дисциплина на ЕС, а именно действия за ефективна корекция на прекомерния дефицит;

- в два последователни случая страната–членка не е представила достатъчен план за коригиращи действия за справяне с прекомерните макроикономически неравновесия и е прието решение от Съвета, че се обявява несъответствие;

- ЕК заключи, че страната–членка не е предприела мерки за изпълнение на програмата за приспособяване и реши да не разрешава отпускането на отпусната финансова помощ;

- Съветът на директорите на Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) стигна до заключението, че не са спазени условията, свързани с финансовата помощ по ЕМС, и реши да не изплаща предоставената му подкрепа за стабилност.

Спирането на средствата от ЕСИФ ще бъде "пропорционално и ефективно като се зачита равнопоставеността между страните–членки, по-специално по отношение на въздействието на спирането им върху икономиката на страната–членка". Решението за спиране ще се взема на базата на критерии, които са заложи в регламента за ЕСИФ за периода 2014–2020.

Начинът, по който финансовите отлагания функционират на практика, е заложи в споразумението на Европейския съвет от февруари 2013 г. относно многогодишната финансова рамка и след окончателния тристранен диалог с Европейския парламент. Предложенията за прекратяване на финансовите ангажиментите ще бъдат правени от Комисията и ще бъдат разглеждани автоматично

от Съвета, освен ако Съветът не отхвърли предложението на Комисията с квалифицирано мнозинство в рамките на един месец.

Приоритетно е спирането на поемането на финансови ангажменти, а не на плащанията. Последните ще бъдат спирани само когато са необходими незабавни действия и в случаи на "значително" несъответствие.

Прекратяването на финансовите задължения от ЕСИФ може да бъде до 50% от средствата за страната-членка в случай на нарушение по "процедурата за прекомерен дефицит" и до 25% в случай на "процедура при прекомерен дисбаланс", като се увеличи до 100% и 50% съответно в зависимост от сериозността на нарушението. Отлаганията на финансовите ангажменти също са обект на номинални ограничения от БВП, които също се различават според двете процедури: 0.25% от БВП за прекомерни дисбаланси и 0.5% от БВП за прекомерен дефицит. По-конкретно, отлагането може да бъде намалено с 15%-50%, ако съответната страна-членка има относително висока безработица, бедност/социално изключване, или има свиване на БВП за две или повече години. Намаления ще се прилагат и ако отлагането се задейства през последните три години от програмния период, през 2018 г. (с 15%), 2019 (25%) и 2020 г. (50%).

Мотивацията за укрепване на макроикономическите условия е от външен характер, за да се засили фискалното наблюдение на ЕС и спазването на Пакта за стабилност и растеж в контекста на глобалната криза от 2008 г, засегнала еврозоната. Мотивацията също е формулирана от страна на ефективността на политиката на сближаване, за да се гарантира, че ефективността на средствата не се подкопава от неблагоприятни фискални политики.

Лисабонско преориентиране на политиката на сближаване

Финансирането на политиката на сближаване от 1990 г. насам, както и през програмния период 2014–2020 г., пряко и косвено допринася за постигането на структурните реформи, заложи в Лисабонската стратегия и стратегията "Европа 2020".

Още в програмния период 2007–2013 г. се наблюдава преориентиране в тематичното и териториално разпределение на средствата от ЕСИФ в съответствие с приоритетите на Лисабонската стратегия – от подпомагане на регионите в полза на стратегически приоритети и проекти (Bachtler et al., 2013). Според ЕК по-слабо развитите райони трудно усвояват средствата по приоритетите на Лисабонската стратегия в сравнение с по-добре развитите. ЕК счита, че преминаването през програмния период 2014–2020 г. към приоритетно финансиране на проекти за научноизследователска дейност, технологично развитие, иновации и конкурентоспособност може допълнително да отслаби териториалното измерение и да доведе до предизвикателства, свързани с усвояването, особено в страните и регионите, които се борят най-много да се възстановят от кризата и с по-основни потребности за развитие.

Поставя се въпроса как страните-членки ще управляват увеличените условности по прилагането на политиката на сближаване. Изискването за по-целово разходване на ЕСИФ е в съответствие със стратегията "Европа 2020". Тематичното концентриране на приоритетите трябва да се съчетае с по-ефективното разходване на средствата в новата рамка на показатели на изпълнението. В същото време се запазва правилото за бързо усвояване ("отмяна на финансовия ангажимент") и намаляване на грешките при разходването на средствата.

Координация на политиките и териториален фокус

Последният важен принос на политиката на сближаване за целите на Лисабонската стратегия и "Европа 2020" е нейното управление и изпълнение. Една от основните критики на Лисабонската стратегия е липсата на местна ангажираност към стратегията, особено на регионално равнище. Програмите от Лисабон и "Европа 2020" имат относително централизиран подход на координация на политиките чрез редица процеси на равнище ЕС.

Не съществуват официални партньорски механизми за участие на поднационални участници, въпреки че в някои страни се засилва участието на регионално равнище при изготвянето на националните програми за реформи и чрез

териториалните пактове с регионите (Комитет на регионите 2012 г.). Териториалното измерение не е изрично разгледано в Лисабонската стратегия и стратегията "Европа 2020", например чрез оценка на териториалното въздействие.

За разлика от централизирания подход към координацията на политиките в рамките на структурата на ЕС за икономическо управление, политиката на сближаване се характеризира с модел на многостепенно управление, включващ високо равнище на поднационално участие във всички фази на цикъла на политиката. Привеждането на политиката на сближаване в съответствие с Лисабонската стратегия и стратегията "Европа 2020" допринася за повишаване на териториалната ангажираност с целите, по-специално чрез структурата за стратегическо планиране, основана на набор от стратегии. Стратегическите насоки на ЕС, които стават Обща стратегическа рамка за 2014–2020, превръща целите от Лисабон и Европа 2020 в стратегия на високо равнище за политиката на сближаване, договорена на равнище ЕС, която бе в основата на разработването на национални стратегически рамки (споразумения за партньорство за програмния период 2014–2020 г.) на национално равнище и оперативни програми на национално или регионално равнище. Също така моделът на многостепенно управление има интегриращ потенциал за управление на разходите. Един от най-важните акценти в по-широката реформа на икономическото управление е засилване на координацията, което е една от ключовите цели за периода 2014–2020 г.

1.4. Инвестиционният план за Европа

Глобалната финансовата криза от 2008 г. доведе бързо до съкращаване на публичните инвестиции, което задълбочи проблемите на предкризисното им намаление, и затрудни по-нататъшното разширяване на финансирането на ЕСИФ за сметка на бюджета на ЕС, което при кризата в ЕС не бе възможно. Това постави на дневен ред въпроса как да се ускорят инвестициите в допълнение към средствата от усвояването на европейските структурни фондове без да се влошава състоянието на публичните финанси на страните-членки при невъзможността да се увеличи бюджета на ЕС, както и без да се нарушават фискалните правила по Пакта за стабилност и растеж.

Инвестиционният план за Европа (т.нар. План „Юнкер“)²² от края на 2014 г. е предложен в отговор на това предизвикателството и с цел ускоряване на икономическия растеж в Европа. Планът включва инвестиране на европейски и национални ресурси за проекти в областта на инфраструктурата, образованието, изследванията и иновациите в размер на около 315 милиарда евро през периода 2015–2017 г. (с първоначално европейско финансиране от 21 милиарда евро), от които за дългосрочни инвестиции и (16 млрд. евро гаранции от ЕК) и за малки и средни предприятия (5 млрд. евро от ЕИБ).

През 2015 г. Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ)²³ е създаден като нов финансов инструмент за капиталонабиране от пазарите за осъществяването на Инвестиционния план за Европа, като за малко повече от една година той е успял да мобилизира 154 милиарда евро в 27-те държави-членки, от които се очаква да се възползват почти 377 000 малки и средни предприятия. Изпълнението на проектите се осъществява основно през частния сектор или чрез публично-частни партньорства, като финансирането е грантово от бюджета на ЕС чрез ЕФСИ и европейските структурни фондове, и заемно от националните банки за развитие на държавите-членки. Българска банка за развитие (ББР) е основният партньор на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) по Плана „Юнкер“. В края на 2016 г. ББР е получила 150 млн. евро за финансиране на иновативни проекти за малки и средни предприятия и такива в райони с висока безработица.

Първият стълб на Инвестиционния план за Европа, с ЕФСИ и целта си за подобряване на използването на бюджета на ЕС като цяло, дава възможност за деблокирането на ограничените публични ресурси чрез привличане на частни инвеститори и подкрепа на иновативни и стратегически проекти в Европа, които да осигуряват осезаеми резултати за работни места и растеж.

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2128_en.htm

²³ Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 — the European Fund for Strategic Investments, OJ L 169, 1.7.2015, p. 1.

Вторият стълб на Инвестиционния план - Консултативния Хъб (European Investment Advisory Hub) и Европейския портал за инвестиционни проекти (European Investment Project Portal) има за цел да гарантира, че инвестициите ще достигнат реалната икономика чрез насърчаване на проекти, които да бъдат привлекателни за финансиране от банките и да бъдат прозрачни при изпълнението си.

В рамките на третия стълб на инвестиционен план са предвидени действия с цел премахване на пречките пред инвестициите на европейско ниво и в страните-членки за подобряване на инвестиционната среда, генериране на дългосрочен и устойчив растеж в Европа. По оценка на ЕК от ноември 2016 г. Инвестиционният план за Европа изпълнява успешно задачите за насърчаване устойчивото нарастване на инвестициите в държавите-членки (Европейска комисия, 2016). В допълнение към успешно мобилизираните средства и инвестиционни проекти през септември 2016 г. е предложено ЕФСИ да продължи действието си до 2020 г., като привлече инвестиции за 500 милиарда евро. Допълнително се предвижда разширяване значението на Консултативния Хъб за подпомагане на проекти и инвестиционни платформи, които да се осъществяват в държавите-членки. С тези последни инициативи се очаква да се подобри бизнес средата в държавите-членки и да се осигури синергията на инвестициите на частния и публичния сектор за постигане на по-голям икономически растеж в Европа в средносрочен план.

Съгласно новото предложение EFSI 2.0. на ЕФСИ се разширяват допустимите за финансиране сфери, като вече могат да бъдат включени и проекти от сферата на селското стопанство, рибарството, аквакултурите, други сектори на биоикономиката, както и социални услуги.

1.5. Новият програмен период за 2021-2027 г. и Планът за възстановяване и устойчивост NextGenerationEU

Основна цел на ЕС за новия програмен период 2021–2027 г. според Годишната стратегия за устойчив растеж на ЕС за 2021 г. е да следва нова стратегия за растеж, основана на Европейския зелен пакт и концепцията за „конкурентоспособна устойчивост“. Четирите измерения на

конкурентоспособната устойчивост, съгласно стратегията, са екологичната устойчивост, производителност, справедливост и макроикономическа стабилност. Дългосрочният бюджет на ЕС за следващите седем години ще подкрепи екологичния преход чрез 30 % от финансовия ресурс, предвиден по Бюджета на МФР на ЕС и Плана за възстановяване и устойчивост NextGenerationEU, възлизащи на 1.8 трлн. евро. Голяма част от Плана за възстановяване и устойчивост ще се осъществява и през националните бюджети и чрез фискалната политика.

Новият план за възстановяване и устойчивост NextGenerationEU е насочен към екологично, цифрово и устойчиво възстановяване на икономиките на страните-членки при новата COVID-19 реалност, но усвояването им ще зависи от техните национални планове за възстановяване и устойчивост. Предвидените средства по NextGenerationEU са в размер на 750 млн. евро по цени на 2018 г. (390 млн. евро грантове и 360 млн. евро заеми) и са част от 1.8 трилиона евро от МФР на ЕС за програмния период 2021–2027 г. За първи път ЕК ще емитира дълг на финансовите пазари по 150 млрд. евро на година до 2026 г. , който ще бъде възстановен след 2038 г. Средствата по Механизма за възстановяване и устойчивост (560 млн. евро) са за инвестиции и реформи, свързани възстановяването на растежа и прехода към дигитална и зелена икономика, докато финансирането по програмата REACT-EU (55 млн. евро) за териториално свързана Европа ще бъдат предоставени до 2022 г. като допълнение към ЕСИФ за 2014–2020 чрез ЕФРР, ЕСФ и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица²⁴. Финансирането чрез Just Transition Fund (40 млн. евро) и Strategic Investment Facility чрез InvestEU (150 млн. евро) ще подпомогне допълнително страните-членки за прехода към дигитална и зелена икономика. Допълнително ще се стимулира частното инвестиране чрез InvestEU и новия Solvency Support Instrument, както и предотвратяване на COVID-19 нова вълна чрез програмата EU4Health (9.4 млн. евро).

Дългосрочният бюджет на ЕС през период 2021–2027 г. в размер на 1.8 трлн. евро ще продължи да бъде финансиран чрез традиционните източници на приходи за

²⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=bg>

бюджета на ЕС: мита, вноски от държавите-членки въз основа на данъка върху добавената стойност и брутният национален доход (вноската БНД ще бъде увеличена от 1.4% на 2% до 2058 г. след одобрение от страните-членки). Освен това от 1 януари 2021 г. се въвежда нова национална вноска, основана на нерещиклираните отпадъци от пластмасови опаковки, като източник на приходи за Бюджета на ЕС. За да финансира NextGenerationEU, ЕК от името на ЕС ще взема заеми от финансовите пазари при по-благоприятни условия, отколкото държавите-членки биха могли да получат, и ще преразпределя средствата, базирани на техните национални планове за възстановяване и устойчивост и програмите им за реформи.

Изводи

Съществените промени, които протичат в целеполагането, обхвата, начина на прилагане и контрол на ЕСФ обуславят неизбежно и еволюцията и обогатяването на концепциите за ЕСИФ, а заедно с това и на методологическите подходи за оценка на ефектите от въздействието на ЕСИФ.

Съвременната трактовка на проблемите на интеграционния процес в ЕС обосновава необходимостта от преосмисляне в бъдещия модел на интеграцията от гледна точка на търсенето на *нов баланс между неофункционализма като насока на наднационална интеграция и интерговернментализма*, според който националната държава следва да утвърждава ролята си в интеграционния процес. В контекста на развитието на концепциите за икономическото и социално сближаване в ЕС изборът на модела на интеграция за в бъдеще ще има съществено значение и за по-нататъшното развитие на ЕСИФ. Също така би могло да бъде засилена връзката между реформите на политиките и бюджета на ЕС с цел насърчаване на сближаването. Перспективите за бъдещите промени в механизма и инструментариума на ЕСИФ все още са неясни предвид трудностите, на които ще се натъкне формирането на бюджета на ЕС след излизането на Великобритания от ЕС.

Развитието на концепциите за ролята на ЕСИФ се обуславя от същностните изменения в подходите към измерването на ефектите, което е съпътствано с непрекъснато доразвиване и обогатяване на методологията и инструментариума за

оценка на въздействието. Теоретико-концептуалните и методически основи на моделите за оценка на ефектите на ЕСИФ се развиват от изследване на ефектите на сближаване на регионално и секторно равнище към въвеждане на симулационни и макроикономически модели за разглеждане на макроикономическата конвергенция от усвояване на ЕСИФ.

Новият фокус върху макроикономическата условност гарантира укрепването на фискалния надзор и спазването на Пакта за стабилност и растеж от страните, което е основополагащо за осигуряване на макроикономическа стабилност и растеж в средносрочен план.

ВТОРА ГЛАВА: ТЕОРЕТИЧНИ АСПЕКТИ НА ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА И ЕВРОПЕЙСКИ ИЗИСКВАНИЯ КЪМ БЮДЖЕТНИЯ ПРОЦЕС

2.1. Фискалната политика в подкрепа на икономическия растеж

2.1.1. Дискреционна фискална политика и структурния баланс

Ефектите на ЕСИФ до голяма степен се проявяват и зависят от провежданата фискална политика, тъй като тяхното усвояване се планира и изпълнява през националните бюджети на страните-членки на ЕС и се включва като политики в Конвергентната програма и Националната програма за реформи, представяни пред ЕК, като се спазва определено ниво на еластичност на публичните разходи, измерено със съотношението на изменението на нарастването на публичните разходи за даден период към изменението на ръста на БВП за същия период. Сред развитите пазарни икономики в следвоенния период са се оформили три групи. В първата група попадат скандинавските страни с високо ниво на публичните разходи като процент от БВП между 50 и 60 процента, втората група между 40 и 50 процента, в която влизат всички останали европейски страни, и третата група на страни с между 30 и 40 процента, в които пазарните сили имат по-силна пазарна традиция като САЩ и Япония.

Основната негативна последица от нарастването на публичните разходи е проявлението на дефектите на държавата чрез раздуването на публичната администрация и по този начин увеличаването на нейната неефективност. *Управлението на средствата от ЕСИФ са допълнително предизвикателство в оптимизирането им в подкрепа на икономическия растеж.* Фискалната дисциплина и спазването на определена дискреционна политика, включително по времето на усвояването и европейските структурни фондове, както и управлението на макроикономическите дисбаланси на държавите-членки, имат за цел да подкрепят дългосрочния икономически растеж и просперитет на страните-членки. В тази връзка, изясняването на теоретичните аспекти на дискреционната фискална политика и ролята на структурния фискален баланс, бюджетирането и прилаганите съвременни

бюджетни системи за управление на публичните разходи е важно при оценката за ефектите от усвояването на ЕСИФ.

Дискреционната фискална политика се осъществява чрез целенасочени промени в данъците и правителствените разходи (правителствени покупки на стоки и услуги и трансферни разходи) с цел изменение на националното производство и заетостта, контрол над инфлацията и стимулиране на растежа. В хода на деловия цикъл по време на спад обикновено се провежда стимулираща (експанзионистична) фискална политика, проявяваща се в увеличение на правителствените разходи или намаление на данъците, но не и в условията на паричен съвет, при който централната банка не провежда активна парична политика и фискалната политика е пазител на макроикономическата стабилност (Йоловски, 2021).

По време на подема мерките на ограничителната (рестриктивна) фискална политика са предимно свързани с намаление на разходите и увеличение на данъците. Усвояването на европейските средства се извършва чрез проекти, финансирани от ОП, които се включват в националните бюджетни политики, допринасящи за осъществяване на целите на провежданата фискална политика на национално и европейско ниво. В тази връзка те са част от бюджетните разходи и пряко влияят върху структурния фискален баланс като основен фискален индикатор, който определя в различните периоди на бизнес цикъла, дали една бюджетна политика подпомага икономическия растеж или не.

Структурният фискален баланс се измерва като разлика между циклично коригираните приходи и разходи. Концептуално, при пълна заетост, ако публичният сектор разходва повече, частният сектор разходва по-малко, освен ако икономиката не привлича чуждестранни спестявания, каквито например са преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и ЕСИФ.

Така, наличието на структурен бюджетен дефицит при фискална експанзия води към намаляване на инвестициите от страна на частния сектор и нетните чуждестранни инвестиции в дългосрочен план, чрез т.нар. изтласкващ ефект „crowding

out effect“) за някои от компонентите на съвкупното търсене и съответно на БВП), особено ако не действа еквивалента на Рикардо²⁵ или мултипликатора на Кейнс²⁶.

За оценка на ефектите на дискреционната фискална политика, включително с усвояването на ЕСИФ върху бизнес колебанията и икономическата активност, в икономическата литература основно се използват моделите за дескриптивен и иконометричен анализ на дискреционната фискалната политика и автоматичните бюджетни стабилизатори. Това е продиктувано от факта, че фискалните параметри са основно ендеогенни по отношение на икономическата активност и тяхната ендеогенност се проявява чрез действието на вградените фискални стабилизатори, проявяващи се чрез автоматичен спад в данъчните постъпления при понижена икономическа активност, с изключение на приходите от ЕСИФ, които се явяват външен източник на икономиката. От друга страна, те могат да се проявят и като екзогенни чрез дискреционните фискални интервенции на правителството, които могат да бъдат проциклично или антициклично ориентирани.

Определянето на една бюджетна политика като рестриктивна означава, че тя представлява набор от политики, които дори и с ЕСИФ, са по-рестриктивни по отношение на текущите бюджетни разходи от други политики. Оттук, позицията на бюджетната политика може да бъде разгледана по отношение на някаква норма при базовия сценарий. Фискалната политика е рестриктивна, ако предполага определен процент бюджетен излишък, когато икономиката е на някакво определено ниво, сравнена с друг набор от политики при балансиран бюджет.

В тази връзка, за да се отличи и сравни един пакет бюджетна политика с друг е необходимо да се определи базовия и алтернативния сценарий, като се дефинира какво се разбира под антициклична и проциклична политика. Промяната във фискалната политика може да се определи чрез измерване на фискалния импулс от бюджетните

²⁵ Свързва с идеята, че потребителите ще отговорят на намаляването на данъците и увеличаването на държавния дълг с увеличаване на спестяванията без да разходват нищо от спестените пари, защото като рационално мислещи потребители ще очакват по-високи данъчни задължения за в бъдеще.

²⁶ Увеличението на ръста на публичните разходи води до по-голяма заетост и оттам до увеличение на икономическата активност и растеж. По-високите стойности на фискалния импулс от ускорен ръст на данъчните постъпления в БВП водят до по-ниски темпове на краткосрочния икономически растеж.

параметри, както и от промяната на структурния фискален баланс спрямо предходния период и неговото колебание спрямо отклонението на реалния (фактическия) БВП от потенциалния (трендовия) БВП, т.е. Y_{gap} (output gap).

Оценката на фискалната политика преди и след членството в ЕС като проциклична или антициклична е основополагащо за осигуряване на макроикономическата стабилност и дългосрочния икономически растеж, както и за изследване влиянието на ЕСИФ върху агрегираната активност.

Според методологията на Международния валутен фонд за оценката на фискалните интервенции трябва да се извършат следните три стъпки, които включват количествено измерване на: (а) показателя Y_{gap} ; (б) цикличния компонент в бюджетните приходи и разходи; (в) определяне на структурния компонент на приходите и разходите чрез изваждане на цикличния компонент; г) изчисляването на структурния бюджетен баланс като разлика между циклично коригираните общи бюджетни приходи и циклично коригираните общи бюджетни разходи.

В научната литература се прилагат *две основни групи методи* за изчисляването на структурния бюджетен баланс и макроикономическата цикличност – директни и косвени методи. Към директните методи спадат филтърът на Ходрик - Прескот (НР филтъра), който е широко използван за анализ на характера на фискалните интервенции върху деловата активност и структурна векторна авторегресия (SVAR), който изисква наличието на дълги времеви редове. Косвеният метод използва оценки за потенциалния БВП (чрез НР филтъра или чрез Коб-Дъглас производствената функция) и коефициентите на еластичност на различните бюджетни параметри спрямо БВП. За основен недостатък на този метод се смята предположението за постоянна еластичност на бюджетните параметри спрямо БВП през цялата продължителност на цикъла.

2.1.2. Фискални мултипликатори и модели за тяхното измерване

Съществуването на мултипликационния ефект на фискалната политика се предлага от Richard Kahn през 1930 г. и основно се свързва с Кейнсианската икономическа школа (1936), според която увеличаването на публичните разходи или намаляването на данъците стимулира съвкупното търсене. Следвайки теорията,

фискалният мултипликационен ефект е средство на правителството за стимулиране на съвкупното търсене и се прилага в период на рецесия или на икономическа несигурност.

Фискалните мултипликатори (МА) представляват промяната на БВП (ΔY) и екзогенната временна промяна на структурния бюджетен баланс (ΔG) спрямо съответните им базови стойности. Мултипликаторите показват как ΔY реагира по различен начин в зависимост от времевия хоризонт спрямо базовия сценарий без фискални стимули и като резултат от временен фискален шок в момент t .

Теоретично познати са следните основни видове фискални мултипликатори и стандартни уравнения за тях:

$$\Delta y = \Delta T * \frac{-b_C * y}{(1-b_C)(1-b_T) + b_M} \quad \text{за мултипликатора на данъчните приходи}$$

$$\Delta y = \Delta G * \frac{1}{(1-b_C)(1-b_T) + b_M} \quad \text{за мултипликатора на правителствените разходи,}$$

включително по европейски проекти

$$\Delta y = \Delta I * \frac{1}{(1-b_C)(1-b_T) + b_M} \quad \text{за мултипликатора на инвестициите, включително}$$

чрез европейските фондове

където параметрите означават:

b_C – пределната склонност към потребление

b_T – ставката за данъците

b_M – пределната склонност към внос

Δy – промяната в БВП

ΔT – промяната в данъчните приходи

ΔG – промяната в правителствените разходи, включително от европейските фондове
 ΔI – промяната в инвестициите, включително от европейските фондове

В зависимост от времевия хоризонт Spilimbergo A., Symansky S., and Schindler M. (2009) разграничават още:

Кумулативен мултипликатор, определен като кумулативното изменение в БВП от кумулативното изменение на бюджетните разходи за същия времеви период:

$$\left\{ \equiv \frac{\sum_{j=0}^N \Delta Y(t+j)}{\sum_{j=0}^N \Delta G(t+j)} \right\};$$

Мултипликатор на въздействието в определен времеви момент t : $\left\{ \equiv \frac{\Delta Y(t)}{\Delta G(t)} \right\};$

Мултипликатор за определен времеви хоризонт N : $\left\{ \equiv \frac{\Delta Y(t+N)}{\Delta G(t)} \right\};$

Пиков мултипликатор, дефиниран като най-голямата стойност на мултипликатора през определен времеви хоризонт : $\left\{ \equiv \max N \frac{\Delta Y(t+N)}{\Delta G(t)} \right\}$, където N може да бъде едно тримесечие (при мултипликатора на въздействието), една, две или три години (при останалите мултипликатори).

Измерването на фискалните стимули и мултипликатори върху икономическия растеж са разработени, за да се даде по-точна индикация на влиянието от фискалната политика върху макроикономическата активност в различните периоди на бизнес цикъла, вместо просто наблюдението на промените в общия фискален баланс²⁷.

Индикаторът за фискалните стимули се използва, за да оцени годишния принос на бюджетните приходи и разходи към съвкупното търсене, дали то е експанзионистично (увеличаващо), неутрално или намаляващо. Предимството на този индикатор е, че той генерира оценки, базирани на определени тестове, които имат за цел да контролират цикличните ефекти върху бюджета. Така, действителната промяна в бюджетните разходи се сравнява с единица еластичност на растежа на тези разходи чрез прилагане на потенциалния растеж на икономиката за разглежданата година към нивото на разходите за същата година. Действителните разходи в излишък на този стандарт се разглеждат като стимулиращи (експанзионистични) и добавящи пропорционално към съвкупното търсене. За бюджетните приходи, действителната им промяна се сравнява с единица еластичност на растежа на тези приходи чрез прилагане на реалния растеж на икономиката за разглежданата година към нивото на приходите

²⁷ Виж Blinder and Solow, 1974; Kydland and Prescott, 1990; Chand, 1992; Heller, Haas, and Mansur, 1986; Blanchard, 1990; Blanchard and Perotti, 1999, 2002; Нейчева, 2005, 2007

за същата година. Действителните приходи в излишък на този стандарт се разглеждат като ограничителни (рестриктивни), защото могат да намалят съвкупното търсене.

Редица съвременни изследвания за фискалните стимули и мултипликатори и въздействието на европейските фондове върху икономическата дейност и потенциален растеж, са базирани на кейнсиански и антикейнсиански модели, а по-новите на неокейнсиански структурни *динамично-стохастични модели на общото равновесие* (DSGE)²⁸, които изследват оптимизирането и очакванията за реструктуриране на икономическата дейност. Такива са моделите на Европейската комисия (ЕК)²⁹, Международния валутен фонд (МВФ)³⁰ и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като в тази област на международните изследвания динамично се развива анализът за източниците и средствата за повишаване на икономическия растеж³¹.

Често цитиран недостатък на оценките, базирани на симулации със структурни модели е, че фискалните мултипликатори до голяма степен зависят от теоретичните постановки на модела. Резултатите значително се повлияват от предположенията за разходната функция на индивидите, производствената функция на фирмите, функцията за реакцията към паричната политика. От друга страна, те са подходящи за оценка на фискалните мултипликатори по инструменти, тъй като нямат ограничения за броя на обясняващите променливи. В структурните модели оценките за фискалните мултипликатори са по-ниски отколкото в емпиричните модели като модела на векторната авторегресия VAR-базираните модели.

В моделите на векторната авторегресия основното предимство е, че те са неограничени от предварително зададена теоретична конструкция, но от друга страна важни структурни характеристики в икономиката могат да бъдат пропуснати. Друга фундаментална разлика между структурните и VAR-базираните модели е природата на фискалните шокове, които те оценяват – съответно постоянни и временни фискални

²⁸ Dynamic Stochastic General Equilibrium Models

²⁹ Динамично-стохастичен равновесен модел QUEST III (ранните разработки са базирани на модела HERMIN).

³⁰ IMF Global Integrated Monetary and Fiscal Model (IMF GIMF model)

³¹ Моделите са описани по-подробно в Глава първа.

шокове при структурните модели, и специфични временни шокове – при VAR-базираните модели. Затова и резултатите за фискалните мултипликатори от двата модела се различават.

Най-използваните VAR-базирани модели са линейните, защото те предоставят средно усреднени оценки за фискалните мултипликатори, действащи през различните периоди на бизнес цикъла. Основните линейни VAR-базирани модели са: (а) рекурсивния подход, въведен от Sims (1980) и базиран на рекурсивната декомпозиция на Cholesky на вариационна-ковариационна матрица от остатъци; този подход изисква аргументирани предположения за взаимоотношенията между променливите в моделната спецификация; (б) структурната векторна авторегресия на Blanchard и Perotti (1999, 2002), която е най-широко използвания директен подход, базиран на информация за автоматичните ефекти от икономическата дейност в резултат на действащите бюджетни правила върху нетните бюджетни приходи и разходите; и еднократни корекции в бюджетната политика в резултат на неочаквани събития, които трябва да се елиминират. Други линейни VAR-базирани модели са: sign-restriction подхода, разработен от Uhlig (2005); event-study подхода на Ramey и Shapiro (1998), long-run restrictions подхода, приложен наред с рекурсивния подход от Mirdala (2009) при анализа на въздействието на фискалните ефекти върху икономическата активност в страни на ЦИЕ, включващи Чешка република, Унгария, Полша, Словакия, България и Румъния.

Съществуват и нелинейни VAR-базирани модели, при които фискалните мултипликатори са зависими от заложените параметри, които не са средно притеглени като при линейните и се опитват да уловят нелинейните проявления на фискалната политика. Точно това проявление на фискалната политика е обект на изследване от началото на глобалната криза от 2008 г.

Heller, Haas и Mansur (1986) предлагат модел, който измерва фискалните импулси чрез промяната в структурния баланс на базата на изменението на циклично коригираните бюджетни приходи спрямо реалния БВП и бюджетни разходи спрямо потенциалния БВП:

$$FI = \Delta FS = (\Delta G - g_0 \Delta YP) - (\Delta T - t_0 \Delta Y) \quad (1)$$

където FI означава фискалният импулс, G е бюджетните разходи, g_0 е съотношението на изменението на бюджетните разходи G към потенциалния БВП YP на базовата година, T е бюджетните приходи, t_0 е съотношението на бюджетните приходи към реалния БВП на базовата година, и операторът Δ означава изменението на показателите спрямо предходната година. За базова се приема годината, в която реалният БВП е най-близък до потенциалния БВП.

Индикаторът, който измерва фискалните импулси в уравнение (1), е извлечен от така наречения *„циклично неутрален фискален баланс“*, който включва разграничението между измененията в бюджетните приходи и разходи, асоциирани с цикличните промени в бизнес цикъла на икономическото производство, и тези, дължащи се на дискреционната фискална политика, тоест промените във фискалната политика. По-удобният начин за извличане на индикатора за фискалните стимули е да се започне с така наречения *цикличен ефект на бюджета* (СЕВ), който включва изключване от действителния бюджет за всяка година на фискалния дефицит, който е циклично неутрален за тази година:

$$CEB = (G - T) - (g_0 YP - t_0 Y) \quad (2)$$

Циклично неутралния баланс ($g_0 YP - t_0 Y$) се определя чрез използването на съотношение на бюджетните разходи на базовата година към потенциалния продукт на текущата година, както и на съотношението на бюджетните приходи на базовата година към потенциалния продукт на текущата година. Като се вземат измененията от първи ред на СЕВ се получава индикаторът за фискалните стимули в уравнение (1). Този индикатор, който се отнася до промените в цикличния ефект на бюджета е по-важен от СЕВ, доколкото не зависи от произволно избрана базова година. Той близко приближава алтернативният индикатор на фискални стимули (така наречения *„холандски бюджетен импулс“*), при който импулсът се определя чрез референция към бюджетния баланс на текущата година като база (еквивалентите са показани от Chand (1992)):

$$FI = (\Delta G - nG_{-1}) - [\Delta T - (\Delta Y/Y_{-1})T_{-1}] \quad (3)$$

В уравнение (3) $n = \Delta Y/P_{-1}$ е съотношението на реалния към потенциалния БВП. Делейки индикатора за фискални стимули на БВП за предходната година се получава уравнение (4):

$$FI/Y_{-1} = (\Delta G/\Delta G_{-1} - n)g^{\circ} - (\Delta T/T_{-1} - \Delta Y/Y_{-1})t^{\circ} \quad (4)$$

където $g^{\circ} \equiv G_{-1}/T_{-1}$ и $t \equiv T_{-1}/Y_{-1}$ са съответните дялове на правителствените разходи и приходи към БВП на предходната година.

Комбинирането на ефектите от разходите и приходите в обща формула (уравнения 1 и 4) въвлича индикатора за фискални стимули да тества действителните промени на бюджетния дефицит при нормативно неутрална промяна. Ако действителната промяна на бюджетния дефицит е по-голяма, отколкото нормативната промяна, фискалните стимули от промяната му се разглеждат като експанзионистични. Такъв резултат може да се получи от свръх увеличение на разходите и недостатъчно увеличение на приходите, или някаква комбинация от двете.

Индикаторите за фискални стимули предоставят количествени оценки. Като процент от БВП за предходната година, фискалните стимули могат да бъдат представени като ръст в съвкупното търсене – първоначалния принос на ръста в съвкупното търсене.

Blejer и Cheasty (1993) разглеждат друга моделно базирана обосновка на индикаторите за фискални стимули. Изискваното извличане на фискалния индикатор като в уравнение (4) за целите на съвкупното търсене се представя чрез опростен IS (investment–saving) модел. Идентичността на националния доход за затворена икономика и на фискалния баланс се определят съответно в уравнения (5) и (6).

$$Y = C + I + G \quad (5)$$

$$D = T - G \quad (6)$$

Частните инвестиции I и бюджетните разходи G се предполага да са екзогенни променливи, докато потреблението C е пропорционална функция на текущия разполагаем доход:

$$C = c(Y - T) \quad (7)$$

Нека данъчните приходи да бъдат линейна функция на БВП,

$$T = tY \quad (8)$$

където t е ефективната данъчна ставка, T/Y .

Редуцираната форма на този опростен кейнсиански тип модел, описан чрез уравнения (5) – (8), следва замествайки (6), (7) и (8) в уравнение (5) и решавайки Y :

$$Y = \alpha(I + G), \quad (9)$$

където мултипликаторът $\alpha = 1/[1 - c(1 - t)]$.

Преминавайки от редуцираната форма на решението за Y към по-разширената форма се получава за ΔY :

$$\Delta Y = \alpha_{-1}(\Delta I + \Delta G) + (I_{-1} + G_{-1}) [-\alpha^2_{-1} c_{-1} \Delta t + (1 - t_{-1}) \alpha^2_{-1} \Delta c] \quad (10)$$

Променливата Y се влияе от промените в двата екзогенни показателя I и G и също от промените в мултипликатора α , предизвикани от движението на ефективната данъчна ставка t или пределната склонност на потребление c . По този начин α може да се разглежда като изразител на взаимовръзката между преди модифицирането на мултипликатора, докато уравнение (10) представя резултатите, когато промените са станали.

Принципното различие между измерването на фискалните стимули в моделите а Heller, Haas и Mansur (1986) и Blejer и Cheasty (1993), е че в първият не е включен

мултипликатора α_{-1} , т.е. това е само първоначалното влияние, което не включва теглото на приходния компонент чрез склонността за потребление s .

Моделът на Blanchard и Perotti (1999, 2002) използва структурната векторна авторегресия (SVAR) и е един от най-често прилаганите в съвременните изследвания директни методи за оценка на фискалните мултипликатори от приходите и разходите въздействието на фискалната политика върху съвкупното производство в краткосрочен период.

Според Blanchard и Perotti структурната векторна авторегресия е по-добър метод за изучаване на въздействието на бюджетната политика по две причини. Първата причина е, че промените в бюджетните параметри се определят от екзогенни (външни) фискални шокове. Втората е, че решенията за промени в бюджетната политика се прилагат с определен лаг във времето и по този начин могат да се предвидят евентуални промени и размествания в икономиката. Така с достатъчна информация за данъчната и социалната политика и времевото разпределение за данъчните постъпления може да се изготвят оценки за фискалните шокове, т.е. да се оценят автоматичните ефекти на промените в икономиката върху бюджетните параметри. С идентифицирането на тези външни шокове може да се направи оценка и на динамичните ефекти на бюджетните приходи и разходи върху БВП.

Базовите предположения на авторегресионния векторен VAR модел са, че фискалната политика изисква определено време от най-малко едно тримесечие, за да отговори на промените в макропоказателите за състоянието на икономиката. След като се елиминират отговорите на двете прогнозирани променливи по отношение една на друга, се предполага, че оставащата корелация между непрогнозираните компоненти на публичните разходи и БВП се дължи на влиянието на публичните разходи върху БВП.

Приложената в изследването Blanchard и Perotti методология включва следните стъпки: (а) коефициентите могат да обхванат два различни ефекта на икономическата дейност върху нетните данъци и разходите – автоматичните ефекти от икономическата дейност в резултат на действащите бюджетни правила; и (б) еднократни корекции в бюджетната политика в резултат на неочаквани събития през тримесечието. Ключов

елемент в прилаганата методология е да се елиминира второто проявление. На вземащите бюджетните решения им трябва поне едно тримесечие да изучат проявите на БВП шоковете, за да приложат противодействащи мерки. Така за да се конструира a_1 и b_1 се намира първо еластичността на бюджетните приходи и разходи по отношение на БВП. За да се получат тези еластичности се използва информацията за бюджетните приходи и разходи.

В последните изследвания на МВФ мултипликационните ефекти на ЕСИФ върху растежа за страните от ЦИЕ се изчислява подобно на разходните фискални мултипликатори чрез регресия на годишния растеж на БВП от промяната на европейските фондове. Използва се панелна регресия за съответните страни и контролиращи променливи, включително бруто капиталобразуването на публичния и частния сектор в процент от БВП. Използва се формулата:

$$g_{it} = \alpha + \beta g_{it-1} + \sum_{j=0}^2 \gamma_j ESIF_{it-j} + \sum_{j=0}^2 \delta_j z_{it-j} + u_{it}$$

където обозначението i означава страна ($i=1, \dots, 11$) и обозначението t означава време ($t=2008, \dots, 2015$); g растежа на БВП в проценти; $ESIF$ е промяната на европейските структурни фондове в процент от БВП, а z_{it} са набор от контролиращи променливи, включително промяната на общото брутокапиталообразуване, правителственото капиталобразуване и капиталобразуването в частния сектор като процент от БВП. Статистическата грешка u_{it} е определена:

$$u_{it} = \mu_i + \lambda_t + v_{it}$$

И включва фиксирания ефект за страната μ_i и времеви ефект λ_t .

Подобен подход е използван в други изследванията на МВФ (2010) за въздействието на фискалната консолидация върху растежа.

2.1.3. Емпирични изследвания за фискалните мултипликатори и консолидация

Много емпирични изследвания, анализират и прогнозираят влиянието на фискалната политика върху съвкупното търсене и потенциалния икономически растеж на страните-членки. Редица емпирични разработки правят оценка на динамичните ефекти на промяната на правителствените разходи, включително с усвояване на европейските структурни фондове, и данъците върху икономическия растеж.

Фискалните мултипликатори за развитите икономики от Г7 без Италия съществено се различават по страни, тъй като ефектите на фискалната политика върху икономическата активност са нелинейни, което е причина за различното влияние на фискалните мултипликатори в отделните страни (Baum et al., 2012). Мултипликаторите на публичните разходи и данъците са по-големи в период на криза, отколкото при икономически бум за всички страни. Когато икономиката е под потенциала, частта на домакинствата и фирмите, които коригират своето потребление в резултат на намаления разполагаем доход е по-голям. В същото време традиционният „изтласкващ“ („crowding out“) аргумент, т.е. че по-високите публични разходи заместват частните разходи, е по-малко приложим като цяло, тъй като съществува излишък на капацитет в икономиката.

В изследване на МВФ от март 2009 г., изготвено за срещата на върха на G-20, е идентифициран обхвата от мултипликатори в развитите и новоразвиващите се икономики. Най-ниските нива мултипликатори са 0.3 за приходите, 0.5 за инвестициите и 0.3 за другите публични разходи, а най-високите – съответно 0.6, 1.8 и 1. В изследването на Spilimbergo et al. (2009), обобщаващо редица разработки за оценка на фискалните мултипликатори, мултипликаторът rule of thumb, дефиниран като $\Delta Y / \Delta G$ при постоянни лихвените нива, е между 1.5 и 1 за разходите на големите икономики, между 1 и 0.5 за средните по размер страни и 0.5 или по-малко за малките страни. Те също така твърдят, че стойностите на широко използвания в анализите пиков фискален мултипликатор са по-ниски, ако икономиката е по-отворена и страната има автоматични стабилизатори и по-високи финансови разходи, и по-високи, ако страната е с постоянни промени във фискалната политика.

Малко емпирични разработки изследват фискалните мултипликатори за новоразвиващите се пазарни икономики (Ilzetzki, Mendoza, Végh et al., 2011). Техните заключения са базирани основно на панелен подход към данните за страните и са в посока за малък ефект на фискалните мултипликатори върху растежа, поради това че финансовите им пазари са по-малко развити, тези страни имат по-висока рискова премия по държавния дълг и фискалните стимули биха имали силен първоначален ефект върху лихвените нива.

Други анализатори подчертават, че когато публичния дълг е с високи нива, мултипликаторите са нулеви и даже отрицателни в дългосрочен план (Ghosh и Rahman, 2008). Фискалните мултипликатори в тези икономики имат твърде малки стойности, като мултипликаторът на данъчните приходи при тях е 0.3 в първата година и се увеличава до 0.8 в дългосрочен план, докато мултипликаторът на разходите е незначителен, и в този смисъл намаляването на данъците има по-голям стимулиращ ефект (Baunsgaard et al., 2012; Ilzetzki et al., 2011).

В изследването на Muir и Weber (2013) се прави оценка на фискалните мултипликатори за България като се потвърждава общоприетото заключение, че ефектите върху растежа зависят до голяма степен от скоростта и вида на приложените мерки за фискална консолидация. Според изследването мултипликационните ефекти от увеличението в публичните капиталови разходи и корпоративните и подоходни данъци са по-големи (положителни от капиталовите разходи и негативни от данъците), докато увеличението на косвените данъци и трансферите имат по-ограничен краткосрочен ефект. За постигането на балансиран бюджет те посочват, че фокусът може да бъде насочен към композицията на разходите, за да бъде тя подкрепяща икономическия растеж. Muir и Weber (2013) предлагат да се адресира сивата икономика и свързаните с нея загуби от данъци биха помогнали да се разшири данъчната база и да се отвори финансова възможност за финансиране на инвестиционни разходи. В допълнение, премахването на пречките и оптимизирането на процеса на усвояване на европейските фондове би ускорил този процес. Понататъшната пенсионна реформа, която да се обвърже със средната продължителност

на живота в България също ще има значение чрез увеличаване на продължителността на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране.

Друго изследване, посветено на същата тема е това на Карагьозова-Маркова, Деянов, Илиев (2013), които анализират ролята на фискалната политика върху икономическата дейност и правят оценка на мултипликаторите на данъчните приходи и разходите в България чрез SVAR модели. Тяхното заключение е, че през първата година на глобалната криза от 2008 г. мултипликаторът на правителствените разходи не надвишава 0.4, докато мултипликаторът на данъчните приходи се е удвоил, но също е сравнително малък в размер на 0.3. Това отново потвърждава резултатите от други изследвания, че в период на рецесия фискалните мултипликатори са по-високи, но недостатъчно големи в страните с малки отворени икономики.

Разгледаните разработки се различават по обхват, но като цяло могат да се направят следните заключения:

Размерите на фискалните мултипликатори зависят от спецификите на страните и периода на бизнес цикъла. Влиянието на финансовата криза от 2008 г. върху фискалните мултипликатори не е еднозначно. Несигурността кара икономическите агенти да увеличат спестяванията си, намалявайки пределната склонност за потребление и размера на мултипликаторите. Протичащото намаление на ресурса за кредитиране води до увеличаване на дела на икономическите агенти в затруднение да обслужват кредитите си, което увеличава мултипликаторите. Монетарната политика е благоприятна с краткосрочни лихвени нива близки до нулата и с тенденция за задържането им до тази стойност за продължителен период, увеличавайки размера на мултипликаторите.

Фискалните мултипликатори са по-големи, ако фискалните стимули се използват в подкрепа на икономическата активност и само малка част от тях се спестяват или се използват за внос; ако лихвените нива не се покачват в резултат на фискалната експанзия, както и ако фискалната позиция след фискалните стимули остане стабилна. За да са с по-голям ефект фискалните стимули разходният им компонент следва да е с относително с по-голям относителен дял от намалението в данъчните нива, те трябва да са насочени към икономически агенти, които изпитват

ликвидни затруднения, пределната склонност към потребление да е голяма и икономическите агенти да не отчитат, че тези фискални стимули увеличават публичния дълг и могат да доведат до бъдещо увеличение на данъците. Автоматичните стабилизатори трябва да са малки, за да не ограничат ефектите на фискалните стимули. Важно е също така размерът на отклонението на фактическия от потенциалния растеж (output gap) да е голям, т.е. икономическата активност да не е близо до потенциала и заетостта да не е близка до пълната заетост. При това състояние на икономиката паричните власти могат да поемат увеличението на съвкупното търсене без да се наложи да увеличават основния лихвен процент. Фискалните мултипликатори също така могат да бъдат и отрицателни, ако фискалните стимули намаляват доверието в запазването на фискалната стабилност. Институционалните характеристики също влияят върху размера на мултипликаторите. Те са различни за съществуващите и за нови политики, поради трудността на структурните реформи и различната ефективност на институциите при прилагането им. Това е особено видно в моделите на институционални реформи при икономики в преход (Dobрева, 2017).

Влиянието на фискалната политика варира през бизнес цикъла с мултипликатори, които са по-големи в кризисни периоди отколкото при експанзия на икономиката. Alesina, Perotti и Tavres (1998) правят проучване на ефектите от фискалната консолидация и обръщат внимание, че не само фискалните корекции, но и тяхната композиция е от значение. Те разглеждат намалението от 1,5% на първичния бюджетен дефицит като затягане на фискална политика, като отбелязват, че такава политика може да бъде както успешна, така и неуспешна. Според тяхното изследване такава политика е успешна, ако е изпълнено едно от следните две условия: първичният дефицит е намалял с 2 процентни пункта или съотношението дълг към БВП е с 5 процентни пункта по-ниско три години след годината със затегната фискална политика. Alesina и Perotti (1997) отбелязват, че успешната фискална консолидация се свързва със съкращаване на темпа на нарастване на работната заплата в публичния сектор, текущите разходи и субсидиите, а неуспешните – чрез съкращаване на инвестиционни разходи. Успешната консолидация предполага да не се увеличават данъците върху компенсациите на наетите (възнаграждения и социални

осигуровки). Alesina и Ardagna (2009) изучавайки набор от фискални консолидации правят заключението, че ясна подоходна политика е в основата на успешната фискална консолидация.

Фискалната консолидация в периода на криза има краткосрочен негативен ефект върху икономическата активност, но това не означава, че не трябва да се прилага фискална консолидация, тъй като икономическият растеж зависи от редица други фактори, които могат да го подкрепят. При фискалната консолидация от съществено значение е какво точно се консолидира и оптимизира (Blanchard и Leigh, 2013). Дискреционният фискален импулс може да допринесе в значителна степен за ускоряване ръста на икономиката в краткосрочен период (Rzonca и Cizkowicz, 2006). Ганев (2014) анализира ролята на ранните теории за бизнес цикъла и развитието на икономическата наука, предвид все по-голямото внимание, което се отделя на бизнес цикъла и намирането на решения за излизане от кризата в краткосрочна перспектива.

Фискалните консолидации са успешни за редуциране на бюджетния дефицит до две години след консолидацията, както и че фискалната рестрикция е голяма, когато е извън интервала от средната за периода стойност плюс/минус едно стандартно отклонение (Purfield, 2003). Държавните разходи стимулират краткосрочно съвкупното търсене, а трансферните плащания към домакинствата в новоразвиващите се пазарни икономики влияят негативно на потребителските им разходи (Tondl, 2005). Ефективността на бюджетната политика е функция на технологията и рационалността на бюджетните решения от гледна точка на теорията на публичния избор (Симеонов, 2001). Вземането на решения се третира като резултат от интегрирането на пет съвкупности от решения, касаещи приходите, разходите, балансираността, самия бюджетен процес (като съвкупност от процедури) и изпълнението. Въпреки че политиката на целия бюджетен процес е борба за правомощия между законодателната и изпълнителната власт, заключението е че парламентът трябва да подкрепя добър баланс между двете власти и да създава политически капацитет и механизъм за координиране на бюджетните приходи и разходи.

Дебата се идеята на неокейнсианските ефекти на фискалната политика, която защитава стимулиращото влияние на бюджетните консолидации върху съвкупната

активност и развива хипотезата за неокейнсианското влияние на бюджетната политика върху ръста на БВП в българската икономика. Фискалната консолидация може да бъде антицикличен инструмент в стабилизационната политика на държавата, необходимостта от формиране на фискален резерв, който да се формира в период на икономическо оживление и да финансира съвкупното търсене при криза, като се избягват растящи бюджетни дефицити и държавен дълг (Нейчева, 2007; Манлиев, 2012). Последиците от кризата през 2008 г. разкрива неравновесията, включително във фискалната сфера, в икономиките на страните (Чобанов, 2012).

Изследванията основно защитават тезата за краткосрочния ефект на увеличените правителствени разходи и за необходимостта от фискална консолидация и избягване на големи фискални дефицити и държавен дълг, което да осигури макроикономическа стабилност и растеж в средносрочен план. В същото време се подчертава необходимостта от внимателно анализиране на периода на бизнес цикъла и до каква степен постепенната консолидация може да осигури плавното преминаване от период рецесия към икономически растеж.

2.2. Стратегическо планиране, програмиране и бюджетиране

Бюджетирането е определяно по много начини: като процес на политическо вземане на решения (Cope, 1989), като описание на програмата с оценка за приходите и разходите, необходими на организацията Hartman, 1989), като дейност, отнасяща се до планирането и контролинга (Chatfield, 1974). Гледайки на бюджетния процес от историческа перспектива, това е процес, който се е развивал с цел да се предоставят публичните услуги с някаква форма на контрол върху парите на данъкоплатците (Chatfield, 1974).

Съществено за бюджетирането е, че то разпределя ограничените ресурси между потенциалните целеви разходи. То предполага баланс и изисква процес на вземане на бюджетни решения. При бюджетирането на публични услуги има групи от хора и организации с различни перспективи и цели. Една от най-важните цели на бюджетния

процес е да се планират разходите на предоставяните публични услуги и количеството им като се осигури балансирано бюджетно салдо ³². Бюджетното салдо зависи от нивото на разходите и финансирането им с подходящо ниво на данъците. Много от въпросите на бюджетното салдо зависят от структурата и размера на централното и местните правителства, нивото на данъчна тежест, и от програмата на политическата партия, която формира правителството. Общото ниво на разходите за услуги трябва да съответства на бюджетните приходи, но в общото трябва да се направи избор по отношение на разходите за отделните видове услуги, което зависи от приоритетните цели, заложи в програмата на управляващата партия или коалицията от партии. Този избор е в сърцето на вземането на бюджетните решения и демократичния процес. В централното и местните правителства решенията се взимат от политиците, а не от служителите. Определянето на годишния бюджет е политически процес, на който отделните индивиди и фракции се опитват да влияят по отношение на организационната структура в публичния сектор и на бюджетния баланс на бюджета.

Годишният бюджет оторизира правото за извършване на разходи за предоставяните публични услуги по видове и като общо ниво. Изготвят се допълнителни документи, определящи разходите по видове бюджети по икономически разходи и функции и по политики и програми.

Бюджетът предоставя база за контрол на разходите, като общата им годишна сума не трябва да надвишава планираната и одобрена в него. Тази философия се прилага по отношение на разходите за услугите, детайлно по видове услуги и разходи. Годишният контрол на разходите обаче е недостатъчен, затова той се дезагрегира на времеви периоди, в които се следи извършваните разходи да не надвишава определени лимити. Бюджетът предоставя информация на ръководителите, отговорни за предоставянето на определени публични услуги, отнасящи се до годишния размер на бюджетните ресурси, планирани за тези услуги и тяхното ниво от гледна точка на вложените в тях ресурси.

³² Дефицит/излишък на касова основа и нетно кредитиране/заимстване (net lending/borrowing) на начислена основа (European System of Accounts 2010).

Бюджетните системи винаги са в обсега на дискусията, когато се говори за бюджетна реформа, включително и за бюджета на ЕС и страните-членки в условията на членство в ЕС. В световната икономическа литература се разглеждат следните основни системи за бюджетиране: традиционна система, бюджетиране при нулева база, бюджетиране в конкурентна среда, програмно бюджетиране или резултатно-ориентирано бюджетиране, и система за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране. Съчетание на последните две се прилага от страните-членки за националните бюджети в условията и на членство в ЕС, както и при разработването на многогодишната бюджетна рамка на ЕС.

Програмното бюджетиране или резултатно-ориентираното бюджетиране, базирано на стратегически и оперативни цели на дейностите и проектите, възниква в САЩ през 1949 г., когато Комисията на Хувър предлага промяна в цялостната концепция на федералното правителство. Този вид бюджетиране се разглежда като програмно бюджетиране или резултатно-ориентирано бюджетиране и то е било въведено през 50-те години и в Канада, Австралия и Нова Зеландия, Великобритания през 80-те години, а по-късно и много други европейски страни като Франция, Холандия, включително и страните от ЦИЕ.

Основната цел на този подход е да осигури ефективно и ефикасно изпълнение на поставените цели; да осъществява оперативен контрол върху изпълнението в съответствие с одобрената рамка; да идентифицира работата на организацията, да предоставя информация за нейното качество и за връзката на резултатите с вложените ресурси, което е едно от основните изисквания на ЕК при изпълнение на проектите, финансирани от ЕСИФ.

Там където резултатът е конкретен, например километри построени пътища, опазени гори, брой построени класни стаи и т.н., задачата е ясна и оценката е лесно осъществима. Много по-трудно е да се оценят нематериалните публични услуги като образователните, консултантските и научно-изследователските дейности.

Новаторите, които са въвели бюджетирането на база постигнатите резултати на практика са срещнали редица трудности, които са налице и при съвременното прилагане на системата:

- Бюджетните програми много широко се определят (социални, образователни, здравни) и е трудно да бъдат анализирани чрез постигнатите от тях резултати.
- Бюджетирането на база на постигнатите резултати се превръща често в система за остойностяване на показатели, които нямат ясно измерване и не могат да осигурят надеждна информация на обществото за предоставените публични услуги и ползите от тях.

Въпреки това, въвеждането на програмното бюджетиране е било отправна точка в бюджетирането при прехода му от традиционния подход за разпределение на ресурсите по икономически елементи за организациите към разпределение на средствата за дейностите. Въвелите я страни констатирали, че добър контрол и ефективен мениджмънт може да се осъществява само, ако програмният бюджет се придружава от подходящи приоритетни анализи за бюджетната политика, има ясни критерии за отчитане на показателите за изпълнение и се вземат под внимание алтернативите за достигане на целите и задачите му.

Успоредно с прилагането на програмното бюджетиране през 60-те години се въвежда алтернативно-ориентирания анализ. Съответно бюджетирането започва да отговаря не само на изискванията на отчетността и управлението, но и да действа като средство при анализиране ефектите на публичните разходи върху икономиката. Същността на тази революция, наречена макробюджетиране е, че взема под внимание ефекта на общите публични разходи върху икономиката като цяло, вместо просто да се фокусира върху необходимостта от балансиран бюджет или поддържането на ниски данъчни ставки. Кейнсианската революция изготвя основа за превръщането на планирането в политически речник за бюджетния процес в пазарните икономики. Тя също внася в сектора на правителството голям брой икономисти, които допринасят за формулирането на макробюджета, икономическата и функционална класификация на правителствените разходи чрез голяма група програми.

По отношение на макроикономическата среда програмното бюджетиране води своето начало от опитите на икономистите, занимаващи се със социалните услуги, да създадат наука за финансиране на основата на пределната полезност. Очакванията са чрез тази наука да се достигне до оптимално разпределение на ресурсите чрез

оценяването на вложените ресурси и ползите от алтернативните програми, и определяне на разходите по такъв начин, че те да водят до оптимална ползност. Предложенията за разходите трябва да се разглеждат в светлината на целите, които се очакват да бъдат достигнати, а крайните решения за разпределението на разходите да се правят, след като се разгледат всички искания за бюджета.

Развитието на новите информационни технологии при вземането на бюджетните решения е друга причина за еволюцията на програмното и резултатно-ориентираното бюджетиране. Чрез структуриране на разходите по начин чрез който се съпоставят съществените елементи в програмните категории и чрез анализиране на вложените ресурси и ползите от вариращите показатели, тази система отваря врата за използването на анализите в бюджетирането на публичния сектор.

Системата за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране, въведена през 60-те години в САЩ и малко по-късно в Канада, Франция, Великобритания, отговаря на тези нужди и така отбелязва важността на анализа при вземането на бюджетните решения. *Усъвършенствана форма на тази система се прилага от европейските страни при разработването на средносрочните бюджетни рамки и националните бюджети, както и от ЕК при изготвяне на многогодишните бюджети на ЕК, които включват и заложените параметри за ЕСИФ за съответния програмен период.*

При въвеждането ѝ в САЩ директорът на бюджетното бюро обявява шест основни задачи: (а) внимателно определяне и изучаване на задачите и целите във всяка област на дейността на държавата; (б) анализиране на резултатите от програмите по отношение на поставените цели; (в) измерване на общите разходи за специфичните програми не само за текущата година, но и за години напред; (г) формулиране на задачите, целите и програмите извън годината; (д) установяване на аналитичните процедури за обзор на бюджетния процес. Тези цели са актуални и при съвременния процес на бюджетиране.

Програмата на база системата за планиране, програмиране и бюджетиране е избор от дейности, които включват всички организационни усилия за постигането на

специфични цели. Многогодишния аспект на програмите обслужва до голяма степен връзката между настоящия и бъдещия избор.

Всяка цел и основна програмна област е разделена на цели, подцели и дейности. Така се идентифицират дейностите в организацията, които най-много допринасят за постигането на съответната цел.

Програмните анализи се дефинират като: (а) систематична идентификация и измерване на нуждите на обществото и систематични оценки за съществуващите ресурси за разпределение; (б) идентифициране на алтернативни методи за постигане на целите след направения анализ на нуждите; (в) сравнителна количествена и качествена оценка на общите социални и икономически разходи и ползи от тези алтернативни методи. Тези анализи са интегрирана част от системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране, които предоставят информация, помагаща за вземащите бюджетните решения при техния избор. Анализите изискват измерване на постигнатите резултати и на поставените цели и задачи.

Системата за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране се описва като система за вземане на решения, първоначално за провеждането на политика в областта на публичните финанси, програмния дизайн и решенията за ресурсното разпределение. Същността ѝ е да развие по-точно и логически обоснован начин информацията за директните и косвени ползи или вреди от специфичните програми, което е възможно чрез подходящо оценяване на влаганите в тях ресурси. Тази система е комбинация от три взаимно поддържащи се, но твърде ограничени фази.

Първоначалната фаза е *стратегическото планиране*. Тя включва формулирането и прогнозирането на дългосрочни и средносрочни задачи и цели, към които следва да насочи фискалната политика, като се развие стратегия за постигане на тези цели. Това включва селектиране на целите и действия за постигането им чрез системно вземане под внимание на алтернативите, използвайки вариантни техники, включващи системата на анализа. *За усвояването на средствата от ЕСИФ страните изготвят стратегически документи, които отразяват реализирането на общите политики на ЕС и приоритетите им в съответната страна-членка през съответния*

програмен период - Националната стратегическа референтна рамка за програмния период 2007–2013 г. и Споразумение за партньорство за периода 2014-2020 г.

Програмирането е втората степен, включваща идентификация, анализ и селектиране на програмите (ОП в случая със средствата от ЕСИФ), проектите и дейностите в определен период, прилагайки целите и задачите, определени в стратегическия план. Програмирането също включва определяне на отговорностите на съответните административни единици за изпълнението на програмите и дейностите. Периодът може да бъде една или повече години, в зависимост от същността на програмата. При ОП със средствата от ЕСИФ всяка страна-членка разработва свои приоритетни области за осъществяване на общите европейски политики на национално ниво чрез приоритетните оси и мерки на ОП за изпълнение на предвидените цели.

Бюджетирането е последният етап в разпределението на средствата, които се използват за постигане на целите. То е свързано с разпределянето на човешките ресурси, материалите, условията и фондовете, необходими за изпълнението на одобрените програми чрез консолидирания бюджет за следващата година. Бюджетирането е план за резултатите на организацията, която се идентифицира с резултатите, които трябва да бъдат постигнати с тези програми. По отношение на средствата от ЕСИФ, проектите на бенефициентите дават предварителните разчети за необходимите средства и очакваните резултати за всеки проект в средносрочен план.

Компонентите на системата са съществували далеч преди иновацията на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране. *Новото в системата, което се използва от националните бюджети и бюджета на ЕС е предефиниране на тези компоненти, свързването им в нов контекст, въвеждането на аналитични подходи и разглеждане на тези компоненти отделно, както и комбинирано.* При оценяването на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране като система, се взема предвид до голяма степен способността ѝ да преодолее недостатъците на старите техники на бюджетиране. Това внимание се засилва поради това, че успехът на плановете за развитие до голяма степен зависи от този на бюджетния процес и системата за

планиране, прогнозиране и бюджетиране, като най-съвременна техника на бюджетирането най-добре отговаря на изискванията за стратегиите на за развитие. Тази система е не само нова техника за остойностяване на бюджетните операции, но и изчерпателен и аналитичен подход за подобряване процеса на вземане на бюджетните решения от правителството. Бюджетирането в неговия първоначален смисъл следва да се разглежда като част от системата. В този контекст, всеки аналитичен и сигурен подход при определянето на влаганите ресурси и оценяването на тяхната стойност трябва да се използва, включвайки и въвеждането на пълната класификация на вложените ресурси.

Единственият начин да се разбере значимостта на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране и с какво тя допринася за подобряване на мениджмънта на публичния сектор и усвояването на средствата от ЕСИФ е тя да се разгледа като интегрирана мрежа от концепции, наречена „система за вземане на решения“. Това е система за ефективно обвързване в едно цяло на обичайните процедури на мениджмънта: стратегическото планиране, програмното планиране, бюджетирането, информационния мениджмънт, контролния мениджмънт и оценяването на програмите – с включването на приложения за систематичен анализ, използвайки подходящия за всеки отделен компонент на процесите подход. Разгледани в този аспект, повечето правителства са прилагали само част от компонентите и концепцията на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране, но с членството на страните в ЕС и въвежданите изисквания към бюджетния процес на национално и европейско ниво, цялостното ѝ прилагане се засилва.

Основната част на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране е програмният меморандум. Той се разработва с цел предоставянето на широка програмна стратегия, съгласно която организациите разработват своите планове и бюджети за бъдещи години, както и за съответната година. Меморандумът определя дългосрочните задачи и цели и изпълнението на предвидените програми, които след това се обобщават в общия стратегически документ на средносрочната бюджетна рамка, придружена с програмните бюджети на организациите.

По отношение на годишният бюджет програмният меморандум трябва: (а) да дава основни препоръки за всяка организация, изпълняваща годишният бюджет в съответствие с основните програмни решения; (б) да изяснява защо е направен съответният избор като идентифицира целите по съответния начин, сравнявайки съответната програма с алтернативните ѝ, чрез стойности и постигнатите цели.

Програмният меморандум представя точно програмната стратегия и изразява основните програмни решения като нейна база. За да поддържа препоръките за следващите години, той предоставя фактическа и аналитична база за програмните предложения. Те се представят в един от елементите на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране, наречен специално проучване.

Специалното проучване включва набор от количествени и аналитични документи, които определят качеството на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране. Тяхната цел е специфициране на националните нужди; определяне на целите на изпълнителните агенции по отношение на тези нужди по-прецизно и точно; анализиране на възможната ефективност и дългосрочните разходи на програмите, предложени за постигане на тези цели.; сравняване с всички алтернативни програми за постигане на същите цели; излагане на приоритетите на програмните показатели и съответното им място в цялостната програма.

Многогодишната програма и финансовият план представят в таблична форма за определен период данни, отнасящи се до резултатите, разходите и финансирането на програмите. Тези данни се представят в пакет от таблици, предоставящи информация за това как бюджетните организации следва да изпълняват съответните програми и подпрограми, включени в меморандума. Резултатите и разходите се представят за всяка програма, структурирана по показатели и елементи: за всяка година от планирания период, включващ една година преди текущата, текущата и най-малко четири бъдещи години.

Целта на представените в многогодишната програма данни е да се предоставя на вземащите бюджетните решения перспектива за повече от една година, с цел изчерпателен анализ на програмите, не само по отношение на разходите за съответната година, но също за влиянието на вземаните решения за бъдещи периоди.

Основната полза от многогодишното остойностяване се отнася до факта, че чрез оценката за бъдещите разходи на програмите, вземащите решения са поставени в добрата позиция правилно да преценят програмите, които са в съответствие с провежданата политика на правителството. При липсата на такава техника повечето програми се одобряват при заблуждаващи първоначални разходи и последващо намаляване на бюджетната ефективност.

Повечето от критиците на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране са на мнение, че многогодишната програма трябва да се прави за определени дейности. Според тях има два типа решения, за които е важно да се знаят бъдещите разходи: основно за решения, които създават бъдещи задължения и решения, чрез които се изравняват ползите от настоящите и бъдещите разходи.

Знанието за бъдещи разходи е полезно, ако решението създава задължение за извършване на бъдещи разходи. Например, ако решението се отнася до въвеждане, продължаване и разширяване на субсидия от страна на правителството за поддържане на цени, цялостна издръжка, семейни добавки, задължението се поема да се извършва за всеки индивид. Също така, ако решението се отнася до въвеждането, продължаването и разширяването на контролната дейност като забрани инспекция върху продукцията и доверителните фондове, задължението се поема като административна мярка. В тези случаи бъдещите разходи са резултат от текущи решения, поради което знанието за тях е от полза при вземането им. В тези случаи подходящата форма за изчисляването на многогодишните разходи е доста ясна. В случая на субсидиите, оценката трябва да включи заинтересованите лица и техните нужди. В случая с административните мерки следва да се включи много по-подробна информация. Представителната година се използва за изчисляване на бъдещите разходи.

Програма е всяка подходяща и значителна група от взаимосвързани дейности и проекти под ръководството на един ръководител, които използват ресурси за постигането на даден резултат (Steiss A.W.,1972). Програмите могат да се дефинират на различни нива на агрегация, но съществено е че: (а) нивото на агрегация трябва да съответства на нивото на разпределение на ресурсите; (б) резултатите от програмата да

съответстват на вложените ресурси; (в) отговорността за ресурсите и за резултатите да е ясно определена в организационната йерархия; (г) информационната система за управление да съществува и да се използва за отчитане на резултатите и ресурсите, които са използвани за постигането им; (д) решенията за планирането и бюджетирането да бъдат приложени и управлявани.

Веднъж определени, програмите могат да се обединят в групи по цели. Тези групи и техните компонентни програми съставят общата рамка, използвана за стратегическото планиране, многогодишното програмиране, годишното планиране и изпълнение, отчитане, мониторинг и програмна оценка. Най-сложната част от прилагането на тази система е свързана с изграждането на програмната структура.

Промяната на фокуса от организацията към целта е най-важната характеристика на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране. Всъщност на програмите трябва да се гледа като на основа, върху която трябва да се изградят организационните единици.

В системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране под резултат се разбира: (а) способността на системата (програмните елементи) за изпълнение; (б) непосредствения продукт (публични услуги), произведен чрез системата; (в) ползата от продукта за групата цели; (г) брой на видовете групи цели, които са постигнати; (д) ефектът на ползите върху някои видове групи цели; (и) нетното изменение състоянието на общия резултат от всичко по-горе изброено.

Оценяването на програмите включва систематична оценка за действителното представяне на съществуващите програми по отношение на постигането на поставените цели и задачи, специфицирани в стратегическия план и годишния бюджет. То се занимава с измерването на ефектите и ползите от провежданите от правителството програми, включително индивидуални проекти и дейности и техните икономически и бюджетни разходи. Оценката на програмата цели да определи дали програмата е изпълнявана в съответствие с намеренията и очакванията и по най-ефективния начин от гледна точка на вложените ресурси. Оценката е съществена част от общия контролен процес и предоставя информация за последващите етапи от стратегическото планиране, програмиране и бюджетиране.

Аналитичната система в системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране изисква набор от модели за изчисляване на разходите на редица показатели за публичния сектор, което прави възможно изчисляването и прогнозирането им през планирания период; кореспондиращ набор от производствената функция или модели за постигнатите резултати, изискващи попълването на матрични клетки в многогодишната програма и финансовия план през планирания период. Развитието на моделите за изчисляването на разходите е относително успешно в редица страни. Възникват трудности по отношение на оценката на постигнатите резултати.

Пряко свързан с недостига на аналитичната съпоставима база е въпросът за наличността на програмния анализ. В редица случаи изискваният брой показатели е критично малък, което затруднява прилагането им. По този начин анализите са неспособни да изпълняват функцията, която трябва да имат в системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране, т.е. това е подобно на това да имаш формата, но не съществената част на анализа.

Прилагането на системата за планиране, прогнозиране и бюджетиране е свързано с изграждането на обща рамка от съпоставими данни. Измерванията на тази обща рамка са: (а) конструиране на общите инструменти и аналитичната рамка за анализ; (б) специфициране на избора от общи програмни показатели, които могат да се нарекат макропоказатели, използвани от анализаторите в програмните анализи.

Този списък от аналитични показатели, които биха могли да бъдат външни данни за програмата и дейностите – обект на анализите, може да се разглежда като спецификация на общите и специфичните цели, социалната страна на програмата и проектите, влиянието на цената на труда и капитал, както и на валутния курс, принудата и несигурността, включително броя на влияещите фактори.

Без наличието на тази рамка от национални показатели, съгласуваността и сравнимостта при анализа на различни дейности, проекти и програми са непостижими. Качеството на програмния анализ се подобрява с развитието на обща аналитична рамка и когато резултатите от отделните програмни анализи станат налични. Основното в тази връзка е да се установят и да се подобрят техниките на бюджетния

анализ и прилагането на социалните и икономически приложения на различните бюджетни решения в икономиката като цяло.

Секторни политики и планове – в пазарната икономика трябва да са специфични за всеки сектор, да включват набор от цели, координация с останалите сектори, ръководства и в някои сектори специални програми и проекти, но не с детайлни операции. В тях задачите на краткосрочните и средносрочните политики трябва да са реалистични. Тези секторни политики помагат определено в изготвянето на годишния бюджет чрез предоставянето на гъвкави, основани на реалистични макроикономически условия, аналитични и с няколко сценария анализи.

- *Активно макроикономическо планиране и средносрочно прогнозиране на бюджетната рамка*, с цел установяване връзката между стратегическите цели и секторните планове в съответствие със краткосрочните и средносрочните условия, включващи наличността на финансовите ресурси. Терминът макроикономика в този контекст се отнася до равновесието, което трябва да съответства във всеки един момент между основните показатели за икономиката. Тези показатели са темповете на икономическия растеж, инфлацията и монетарните цели, показателите на платежния баланс, размера на бюджетния дефицит и структурата на финансирането. Тези компоненти са интегрирани и движението на всеки от тях рефлектира върху промяната на другите, и същото време движението на всеки показател се влияе от движението на другите показатели.
- *Средносрочната бюджетна рамка е стратегическият документ за макроикономическо планиране и средносрочно прогнозиране за тригодишен период на национално ниво. Конвергентната програма и Националната програма за реформи са стратегическите документи на страните-членки по отношение на фискалната политика и структурни реформи за тригодишен период, които се актуализират всяка година за целите на пролетния и есенния „Европейски семестър“.*

2.3. Системи за управление и мониторинг

Финансовата регулация от 21.12.1977 г. на ЕС³³ определя първоначалните изисквания към бюджетния процес, контрола и одита на средствата на ЕС. Тези разпоредби се преразглеждат и променят непрекъснато в съответствие с новите моменти в развитието на икономиките на страните-членки, ползващи ресурсите на ЕС. Засиленият финансов контрол, заложен първоначално в цитираната регулация, постепенно се заменя със съвременни форми на контрол и одит. Акцентът на новите регулации се променя от чисто техническия контрол върху оценка на резултатите на вложените бюджетни ресурси чрез съвременните средства на модерния вътрешен контрол и одит чрез информационни системи за управление и контрол в страните-членки, в чието функциониране е залегнала до голяма степен в разгледаната по-долу концепция „стойност за пари одит“.

Промяната в концепцията за вътрешен финансов контрол и одит в развитите икономики е свързана с развитието и прилагането на концепцията „стойност за пари“ и с въвеждането на съвременните информационни системи за финансово управление в публичния сектор, включително и за управление и мониторинг на ЕСИФ.

Предварителният контрол в бюджетните организации е основно технически контрол върху сключваните договори и поемането на бъдещите задължения чрез установяване на лимити за тях; извършването на разходи чрез лимити за основните видове разходи (заплати и други възнаграждения, текущи разходи, капиталови разходи; постъпленията от приходите. Усъвършенстването на административните процедури и практики в публичния сектор спомагат за осъществяването на вътрешния бюджетен контрол чрез използването на тези технически контроли, но този контрол не е достатъчен за ефективното управление на публичния сектор.

Модерният вътрешен одит е не само предварителен технически контрол, но също е насочен да оценява качеството на предоставяните услуги чрез концепцията „стойност за пари“, широко дискутирана в икономическата литература и прилагана

³³ Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities : http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34014_en.htm

в практиката на развитите икономики като един от атрибутите на новия мениджмънт в публичния сектор и управлението на средствата от ЕСИФ. Основната ѝ цел е да се оцени съответствието на стойността на публичните услуги и направените разходи за тяхното предоставяне. Наблюдението и контролирането на резултатите от вложените бюджетни ресурси е свързано с оценяването на трите различни измерения на резултатите: *икономичност, ефективност и ефикасност*. То се извършва чрез показателите на изпълнението, разработени за оценяване на постигнатите резултати и е неразделна част от съвременните информационни системи за финансово управление и контрол на публичния сектор.

Целта на концепцията „стойност за пари” е да анализира показателите на трите измерения на резултатите от предоставянето на публичните услуги и да обоснове необходимостта от преход към модерен вътрешен одит и мениджмънт.

С какво се характеризират тези три измерения на резултатите?

Икономичността е показател, свързан с минимизиране на разходите за достигане на определено качество, т.е. по-малък разход на ресурси при производството на публичните стоки. Икономичността изисква ограничаване на влаганите ресурси. Икономичността изследва цената, която е платена за факторите за производство, използвани при създаването на съответната публична услуга. Оценката за икономичността е свързана с определянето на бюджетните разходи, които биха могли да се спестят, ако се избере най-добрата цена за вложените фактори на производство.

Ефективността е показател, характеризиращ връзката между произведените публични стоки и услуги и ресурсите, използвани за тяхното производство. Оценява доколко е достигнат максимума на произведената продукция при вложените за производството ѝ ресурси, т.е. дали добре са разходвани вложените ресурси. Доколко количеството и качеството на вложения продукт е постигнато при минимизиране на вложените фактори на производство. Ефективността е съотношението на вложените ресурси и произведената продукция. Разглеждат се два вида ефективност:

- Техническа ефективност, която оценява дали публичният сектор е произвел продукцията си при най-малко вложени ресурси.

- Алокативната ефективност, която е свързана с остойността на продукцията на публичния сектор.

Най-трудно се измерва ефективността, защото бюджетния сектор може да предоставя съответните публични услуги при минимални разходи за факторите на производство, но тези услуги да не задоволяват като качество обществото. И дали стойността на публичните услуги е равна на вложените ресурси за тяхното производство? Как да се измери стойността? Дали това е тази стойност, която потребителите на публичните услуги трябва да получат при вложените ресурси за тяхното производство? Трудността при измерването ѝ произтича от това, че за различните потребители стойността на предоставяната публична услуга е различна.

В повечето случаи стойността на публичните услуги не е равна на вложените ресурси за тяхното производство. Стойността на публичните услуги е също трудно измерима, защото тя не се формира чрез пазарни механизми, както в частния сектор. Публичните услуги се използват директно от една част от обществото и индиректно от друга. Дефинирането на стойностите за директните потребители и индиректните облагодетелствани, плюс непосредствените и непознати стойности за бъдещите поколения, поставя публичния сектор в по-особено положение от частния сектор и му оставя мотиви и предизвикателства за съществуване и развитие.

Ефикасността се занимава с връзката между очакваните и действителните резултати от проектите, програмите и другите дейности на публичния сектор. Доколко успешно е постигната поставената цел, задачите на провежданата политика и очаквания ефект, т.е. дали умно са разходвани вложените средства. Оценката за ефикасността на публичния сектор включва например оценка за: брой потребители на публичните услуги; ниво на задоволяване изискванията на потребителите; измененията в благоденствието и благосъстоянието на потребителите; желанието на потребителя да плаща за предоставените му публични услуги; ниво на възвращаемост на вложените ресурси и др.

Съвременните информационни системи за управление и контрол, включително системите за управление и наблюдение на финансовите инструменти на ЕС, съдържат показатели за изпълнението за осигуряване на достатъчна информация за вътрешния

одит като основа за добрия мениджмънт. Това означава, че заложените показатели в системата осъществяват не само контролни функции, но и дават информация за управлението относно задоволяването на потребностите на обществото.

Определение за одита дават Finney и Miller (1957), които обясняват че одитът е изучаване на счетоводните записи и отчети, водещо до защита срещу измами и грешки и осигуряващо финансовите отчети да са изготвени в съответствие с приетите счетоводни принципи. Те подчертават, че има два вида одит: единият, който е постоянен, вътрешен, извършват от персонала на организацията, и друг – осъществяван от външни одитори. Finney и Miller отбелязват, че одиторите изразяват мнения, което означава, че отговорността за разкритията на одита пада върху управлението.

Одитът може да се категоризира и в зависимост от това кога се осъществява. При предварителния одит правото за извършването на разходите се проверява преди тяхното извършване, докато при последващия одит след като разходите са извършени и често това е след края на бюджетната година. Този одит се осъществява и като необявена предварителна проверка през всеки един момент от годината. Вътрешният постоянен одит включва широк обхват от дейности. Вътрешният одит е най-вече нефинансов одит и се занимава с проверка на прилаганите политика и процедури. Courtemanch (1986) определя вътрешният контрол като „контрол над другите контроли“. Това се отнася особено за бюджетните организации, поради важността от тях дейност. Този контрол проверява дали използването на ресурсите е в съответствие с одобрения бюджет и критериите за икономичност, ефективност и ефикасност, т.е. оценка за постигнатите резултати; техниките, които са използвани за управлението на бюджета; методите за използването на бюджета и подходящата форма на отчетите, използвани за управленските решения. Резултатите от вътрешния одит трябва да бъдат сравнявани с тези на външния одит.

В допълнение към описаният по-горе одит, ръководителят на всяка организация управлява и контролира бюджетната и счетоводната си системи, както и дейностите свързани с провежданата политика и процедури. Управленският одит предлага

възможност за събиране на данни, които да бъдат използвани при провежданата програма за финансов анализ.

Структурата на одита, осъществяван от ръководителя или от специално оторизирани за тази цел лица, варира между организациите в зависимост от извършваната от тях дейност. Независимо от това, всеки управленски одит използва едни и същи елементи, такива като счетоводните форми, бюджетните отчети, описи, приходите, финансовите отчети и т. н. Всички тези елементи не се преглеждат едновременно, но се правят изборни области за одит.

Одитът се осъществява не с цел разкриване на нередности, а за да се подобри действащата практика и процедури в провежданата политика. Този одит е чудесен начин да се идентифицира „традиционната практика”, която може да не съответства на новите програми и политика и да се отстранят съответните констатирани недостатъци.

Всеки одит започва с проверка на оригиналния документ, използван за въвеждането на транзакцията в счетоводните отчети, например, ако транзакцията е стока, се изучава поръчката за стоката, за да е сигурно, че той има съответния оторизиращ подпис, както е определено в правилата и процедурите и одобрителния подпис на лицето, отговарящо за предварителния одит. При провеждането на одита се избират една или няколко транзакции и после се проследява движението им. Селектираните транзакции: а) представят различни видове разходи, такива като заплати, доставки, покупки на оборудване и възстановени средства от командировки; б) използват различни форми на документи, такива като поръчки за покупки, възстановяване на командировъчни или други; в) включват приходи, получени в касата и по банков път, като приходи на бюджетната единица или от централното управление. Проверката отразява дали информацията е отразена коректно, дали подписите са оригинални, дали формата на отчетите за всяка транзакция е добра, дали времето за изготвянето на отделните форми е достатъчно и др. След като се проследи пътят на документите в организацията се проверява правилното използване на сметките в главната счетоводна книга, вътрешната документация по отразяването на транзакциите (като ваучери, приходни ордери, касови ордери и т.н.), получаването на фишове, фактури, месечни отчети, банкови извлечения и финансови отчети. Когато

документите се проверяват, включително банковите номера, номерата на приходните документи, имената на доставчиците и потребителите и останалата информация, се документират резултатите от проверката в определените одитни форми. Одитът сравнява стойностните измерения в бюджетните отчети, приходните ордери, получените фактури, ваучери, банкови извлечения, касови ордери.

Ръководителят определя официалният набор от писмени отчети, които се включват в общия одитен доклад. В одитния доклад има отчет, включващ информация за отделите, които са били предмет на одита; броя на документите, които са били прегледани; дати и суми на проверените документи; местата, където документите са оставили следа или са проверени; копие от документите, които са некоректни. Вторият отчет трябва да се използва за разходите, отразени в отчетите на различните отдели. Повърхностната проверка на всяко ниво в процеса не може да представи задълбочен анализ на системата, защото тя може да не разкрие възможни пропуски на съгласуваност между бюджетните отчети на различните нива. Такава несъгласуваност разкрита при одита, може да определи проблемите за разрешаване.

Ако организацията използва компютърна система, документите се проверяват до момента на въвеждането им в системата. Компютърните резултати се проверяват, за да се потвърди, че системата работи нормално. Например, ако компютърната система се проверява за това дали тя не позволява извършването на разходи на определеното ниво, се задава сума надвишаваща балансовото салдо на съответния разход, за да се види дали системата ще го отхвърли. Когато се проверяват партидите се проверява и вътрешната компютърна логика по отношение на проследените документи. Тестовите за компютърната система се проверяват по всяко време, а не само когато се извършва одит.

Одитът е чудесна възможност да се направи преглед на процедурите по изготвянето и управлението на бюджета. Дали един и същ метод е използван от всички структури на организацията? Дали служителите, въввлечени в изготвянето и управлението на бюджета на различните нива имат ясна представа за процедурите? Дали те разбират целите на процедурите по бюджетирането? Какви документи са използвани за изготвянето на бюджета и как са използвани? Проверката трябва да

мине през всяка единица на организацията. Колко време е необходимо, за да се задейства бюджетът на операционно ниво? Колко време е необходимо за бюджетните ресурси да бъдат разпределени, или за колко време се прилагат одобрени допълнения или промени в бюджета? Дали разпределението на бюджетните средства, допълнителните средства и промените са правилно отразени в отчетите? Дали бюджетите са управлявани в съответствие с провежданата политика?

Накрая, процедурите за одобряване на бюджетните предложения, допълнения, промени, окончателни отчети, трябва да бъдат проверени внимателно. Кой персонално е въввлечен в процеса на вземането на бюджетните решения и в оторизиращия процес? Как са отразени и отчетени тези процеси в различните бюджетни единици на организацията. Дали различните нива, въввлечени в процеса на бюджетните трансакции действително правят съпоставка на заявките и отчетите или формално извършват оторизирането.

Одитът на организацията включва проверка на наличните средства за определяне дали получените приходи са използвани по предназначение. Например, дали намалените като сума средства отговарят на отчетените? Има ли неизползвани наличности и как се управляват те?

Когато се проверява тази част, трябва да се обърне внимание на трансферите между отделните фондове, включително дали са използвани подходящите сметки и да се проследи движението на парите, което осигурява сигурност, че те са използвани по предназначение.

След като одитът завърши, одитният доклад се представя на ръководството. Докладът трябва да съдържа цели и задачи, констатирани проблеми, заключения и препоръки от одиторите. След разглеждането и съответните решения от ръководството докладът трябва окончателно да се завърши и да се разработи план за отстраняването на констатираните проблеми.

Обикновено критиците на бюджетния процес обръщат внимание на това, че техните бюджети не гледат напред, а са ориентирани към миналото. В много случаи това е правилна констатация. Например, една организация, която всяка година просто коригира сумата на бюджетното си искане за увеличение на субсидията с процента за

покриване корекцията на заплатите на служителите си. Друг подобен подход, базиран на минали разходи, може да намали несправедливо правото на разход за следващата година по програма, която е успяла с помощта на добро управление на ръководството да намали разходите, но която трябва да обоснове необходимите й повече разходи за следващата година. Това води до заключението на Malmi и Brown (2008), че организацията се нуждае от интегрирана система за финансово управление, която представя много повече информация, отколкото бюджетния отчет.

Оценяването на справедливостта, ефективността и ефикасността на организациите при влагането на бюджетните ресурси е ключов компонент в процеса на използването на миналото за планирането на бъдещето. Това оценяване изисква повече от бюджетни сравнения – изисква анализ на финансовите и програмните отчетни данни, както и бъдещите цели и задачи. Само така организацията може да определи как да реорганизира дейността си.

В анализите на планирането трябва да се разглеждат и качеството на организационната дейност, общо и разходите по единици, ефикасността и ефективността на вложените ресурси и много други вътрешни измерения. Данните трябва да се разглеждат и оценяват от гледна точка на средата, в която действат единиците и макроикономическите показатели: БВП, лихвени равнища и т.н., а също и потенциалните нови приходоизточници; тенденциите, влияещи на съответните видове инвестиции на парични средства като депозити, влагането им в ДЦК, покупна на недвижима собственост и т.н.

Анализът трябва да се насочи към разходите и приходите. Например, каква е тенденцията на разходите? Каква е тенденцията на приходите? Каква е тенденцията на съотношението на приходите и разходите? Как те се отнасят към бъдещото икономическо развитие? Наличните данни следва да се разделят на текущи и капиталови за разходите и видовете приходоизточници – за приходите. Това е от особена важност за анализа и трябва да се отговори на въпроса дали финансовите отчети предоставят тази информация? Ако да, дали информацията е валидна и надеждна?

Накрая, трябва да се определи дали анализите ще използват метода „разходи – ползи” (cost-benefit) или „разходи-ефикасност” (cost-effectiveness). Анализът „разходи – ползи” оценява ползата от програмата по отношение на вложените в нея ресурси. Проблемът на този подход е стойностно оценяване на ползите. Как да се измери стойността на ползата, от предоставените публични услуги от полицията, училището и болницата? Подходът „разходи – ефикасност” не изучава стойността на ползата, а разходите за алтернативната на разглежданата програма. Целта е да се направи най-евтиния начин за изпълнение на програмата, като се вземе предвид разбира се важността на качеството и справедливостта.

Към настоящия момент всички страни-членки на ЕС са транспонирали европейските изисквания за вътрешен одит в националното си законодателство и са изградили информационни системи за осъществяване на управление и наблюдение на финансовите инструменти от ЕС (ИСУН), придружени с финансови показатели и показатели за изпълнението на ОП, като изискване на ЕК за предоставяне на средствата от ЕСИФ. Информацията от ИСУН е надежден източник за изготвяните на анализи „разходи – ползи” (cost-benefit) или „разходи-ефикасност” (cost-effectiveness) за ОП, както и оценки за въздействието на усвояването на средствата от ЕСИФ върху съвкупното търсене.

2.4. Европейските изисквания към бюджетния процес на страните-членки

2.4.1. Реформи за макроикономическо и фискално наблюдение в ЕС

Опитите за координация на ниво ЕС чрез макроикономическо и фискално наблюдение чрез Пакта за стабилност и растеж, специалните директиви и регулации на европейското законодателство като наднационалните фискални правила, макар и не винаги постигащо очакваните резултати, има за цел да регламентира, както бюджетната дисциплина в процеса на планиране и изпълнение на националните бюджети, така и контрола върху усвояването на бюджетните средства на ЕС.

Създаването на Икономическия и паричен съюз (ИПС) в ЕС не бе съпроводено със създаване на фискален съюз, следвайки принципа на субсидиарността по чл. 5 (3)

от Договора за ЕС. Прилагането на този принцип относно провеждането на икономическа и съответно фискална политика обаче се поставя отново на дневен ред след кризата от 2007- 2008 г. Функционирането на паричен съюз без фискален съюз означава големи директни и индиректни вторични ефекти от икономическата политика на отделните страни-членки. Нарушаването на конвергентните изисквания в ИПС от редица страни- членки налага по-голямо внимание към хармонизиране на техните политики във фискалната сфера. Фискалните проблеми на държавите членки при интегрираността на финансовите пазари лесно се разпространиха в другите страни и дестабилизираха Еврозоната като цяло. Рисковете от неспазване на фискалните правила в останалите страни, които имат по принцип добре управлявани публични финанси е още по-важно, защото европейския паричен съюз включва страни, които не покриват условията за оптималност. Създаването на паричен съюз е продиктувано от оптимизма, че след номиналното ще започне и реалното сближаване. Очакванията са били с хармонизирането на законодателството особено във финансовия сектор, различията, които представляват потенциална заплаха да се намалят. На свой ред Великобритания със своя избор за неприсъединяване към еврозоната и последно за започване на процедура за излизане от ЕС показва, че различията между страните остават.

За останалите страни-членки на Еврозоната и на тези като България, на които предстои да се присъединят, е важно да провеждат единна парична политика, а нейната ефективност основно зависи от подкрепата на фискалната политика (Йоловски, 2021). Установяването и поддържането на ценова стабилност директно зависи от стабилността на публичните финанси. В тази връзка идеалният вариант за европейския паричния съюз е да се трансферира отговорността за провеждане на паричната и фискална политика към наднационален орган.

Структурата на фискалната система на ЕС се състои от три сегмента, като само бюджетът на ЕС е единственият инструмент за прилагане на фискална политика на наднационално ниво. Другите сегменти са набор от правила и ангажменти, чрез които страните-членки хармонизират и координират фискалната политика. Така поради политическите и конституционни ограничения на европейско ниво е адаптирана

специфична форма на фискален федерализъм. Тези специфики се отнасят до фискалната юрисдикция между страните-членки и ЕС като наднационален орган относно провеждане на фискална политика, бюджета на ЕС, политиката за публичните разходи и приходи, както и уникалността по отношение на насочването на ресурсите, разпределителните и стабилизационни цели.

Преди новите предизвикателства за ЕС от ипотечната криза в САЩ през 2007 г. и пренесена в Европа след септември 2008 г. по линия на взаимните експозиции между банките, редица нови инициативи и законодателни промени бяха предприети, с цел да се осигури икономическа стабилност в ЕС. Координацията на ниво ЕС за наблюдението и мониторинга на макроикономическите и фискални рискове в ИПС се осъществяваше основно чрез Пакта за стабилност и растеж (ПСР), който заедно с неговите промени през годините са основополагащи нормативни документи на ЕС, осигуряващи поддържането на бюджетна дисциплина в страните-членки, за да се избегнат прекомерни дефицити и държавен дълг в подкрепа на икономическия растеж. Страните от еврозоната представят годишни „стабилизационни програми“, а останалите – „конвергентни програми“, в които анализират фискалните политики за следващите три години, като при надхвърлянето на нивата за дефицита и дълга (3% фискален дефицит и 60% държавен дълг) и предприетите мерки за тяхното намаляване през следващите години. От 2005 г. към тези доклади се прибавят и „средносрочни бюджетни цели“ за структурния бюджетен дефицит, както и мерките за постигането му в средносрочен план.

След септември 2008 г. инвестициите силно намаляват и икономическият растеж става отрицателен, като в страните с плаващ курс се наблюдава рязко обезценяване на националните валути и несигурност за инвеститорите. Наблюдават се големи загуби на фондовите борси, значително нарастват рисковите премии и спредовете на ДЦК. Междубанковите пазари се характеризират с високи колебания, редица банки в страни от еврозоната изпитват сериозни финансови затруднения, а липсват финансови инструменти за подкрепа. Задълбочаването на кризата намали доверието на чуждестранните инвеститори, засили склонността за избягване на риск от страна на големите банкови групи.

Първоначално страните се опитват да отговорят с „Европейския план за икономическо възстановяване“³⁴ с 200 милиарда евро фискални стимули и стабилизиране на банковите системи чрез спасителни пакети. Потърсени са системни решения, които да предотвратят възникването на подобни ситуации за в бъдеще като се предвидят съответните механизми за реакция. През май 2010 г. е изработено временно решение за Гърция съвместно с Международния валутен фонд като е отпусната финансова помощ. Разработва се първоначална рамка за подкрепа на страни от Еврозоната чрез създаване на Европейски механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС)³⁵ и Европейски инструмент за финансова стабилност (ЕИФС)³⁶.

През октомври 2012 г. е създаден основният механизъм за помощ под формата на Европейски механизъм за стабилност (ЕМС). ЕМС, чиито основни характеристики се основават на ЕИФС, понастоящем е единственият и постоянен инструмент за отговор на новите искания за финансова помощ от страна на държавите членки от еврозоната. Общият му реален капацитет за кредитиране възлиза на 500 милиарда евро. Заемите се финансират от заеми на ЕМС на финансовите пазари и се гарантират от акционерите (държавите членки от еврозоната).

Кризата с държавния дълг като продължение на световната финансова и икономическа криза извади на показ структурните слабости на някои европейски икономики като например неустойчивите нива на държавния или частния дълг или постепенно угасващата конкурентоспособност. Това наложи до по-строго бюджетно и макроикономическо наблюдение, до по-ефективни спасителни механизми, до реформи, насочени към растежа и конкурентоспособността, облекчаването на дълга и

³⁴ A European Economic Recovery Plan (2008):

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/article13502_en.htm

³⁵ В рамките на ЕМФС Европейската комисия има право да вземе заем в размер до 60 милиарда евро на финансовите пазари от името на Съюза и с имплицитна гаранция от бюджета на ЕС. Механизмът беше задействан за Ирландия (22,4 милиарда евро между 2010 г. и 2013 г.), Португалия (26 милиарда евро между 2011 и 2014 г.) и Гърция (7,2 милиарда евро през 2015 г.). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=uriserv%3Aec0009>

³⁶ ЕИФС разполага с общ реален капацитет за отпускане на заеми от 440 милиарда евро. Заемите се финансират от облигации и други дългови инструменти на ЕИФС на капиталовите пазари и се гарантират от акционерите (държавите членки от еврозоната). Инструментът беше задействан за Ирландия, Португалия и Гърция. При все това, считано от 1 юли 2013 г., ЕИФС не започва нови програми за финансова помощ, въпреки че ще продължава управлението и погасяването на всички неизплатени дългове. Последната програма на ЕИФС за помощ (за Гърция) приключи на 30 юни 2015 г.

възстановяването на финансовия сектор. В тази връзка за засилване на мониторинга върху макроикономическите рискове на европейско ниво в периода 2011 г. - 2013 г. се приемат комплексни законодателни промени, включващи приемането на:

а) специална директива Фискален пакт и пет регулации („пакет на шестте”)³⁷, четири от които третираат фискални въпроси, включително реформа на превантивната и корективна част на ПСР. Останалите два регламента са за идентифицирането и преодоляването на макроикономическите дисбаланси. По-подробно промените установяват втора генерация фискални правила (2011), които дават гъвкавост за реакция при икономически шокове, избягващи клаузи при силни рецесии и нови циклично-коригиращи фискални индикатори, което би следвало да подкрепи икономическия растеж, но и спестяване на свръхприходи при силен растеж, за да се създадат буфери за по-лоши времена. По-строгите бюджетни правила на ЕС изискват страните-членки да разработят своя национална бюджетна рамка и законодателство за осигуряване на бюджетна дисциплина и в подкрепа на макроикономическата и финансова стабилност.

През месец март 2012 г. е подписан Договор за стабилност, координация и управление в ИПС от 25 държави-членки на ЕС, в това число и България. Договорът въвежда Фискалния пакт, чиято цел е засилване на бюджетната дисциплина, надграждане и допълнително подсилване на правилата за засилено икономическо управление в ЕС, приети през 2011 г. Разпоредбите на Договора постановяват, че спазването на залегналите в него фискални правила трябва да бъде съблюдавано от независими национални институции. В България това е Фискалният съвет, създаден чрез закон през 2015 г.

б) процедурата на макроикономически неравновесия (2011) за наблюдение на неравновесията в частния и публичния сектор, което излиза извън фискалната им

³⁷ Regulation 1175/2011 amending Regulation 1466/97: On the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies
 Regulation 1177/2011 amending Regulation 1467/97: On speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure
 Regulation 1173/2011: On the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area
 Directive 2011/85/EU: On requirements for budgetary frameworks of the Member States
 Regulation 1176/2011: On the prevention and correction of macroeconomic imbalances
 Regulation 1174/2011: On enforcement action to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area

метрика и включва наблюдение на десет основни индикатора за потенциални източници на микроикономически дисбаланси, включващи частния дълг, текущата сметка на платежния баланс и нетната инвестиционна позиция, което е стимулиращо за правителствата да провеждат фискална политика в подкрепа на растежа чрез националните програми за реформи и конвергентните програми.

в) „инвестиционната клауза”³⁸ (2013) в рамките на Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на страните-членки на ЕС, изпаднали в дълбока рецесия, но с дефицит под определеното от Пакта ниво от 3%, да се възползват от нея за прилагането чрез инвестиции на структурни реформи, с цел постигане на заетост и растеж. Така страните могат да се отклоняват временно от средносрочните бюджетни цели³⁹ разгледани по-подробно по-нататък в разработката, или да се коригира техния път към тяхното постигане при следните условия:

- икономическият растеж е отрицателен или БВП остава много под потенциала (т.е. „output gap” е отрицателен и по-голям от 1,5%).

- отклонението не води към нарушаване на 3% лимит за дефицита и правилото за 60% ниво на държавния дълг.

- инвестиционните нива съществено увеличават резултата.

- отклонението от средносрочните цели е свързано с публични разходи по проекти, съфинансирани от ЕСИФ, включително по инициативата за младежка заетост, транс-европейската система и финансовия инструмент „Свързана Европа”, както и от ЕФСИ, създаден за реализиране на Инвестиционния план на Европа, наречен Плана “Юнкер”.

От инвестиционната клауза са се възползвали България през 2013 г. и Румъния, България и Словакия през 2014 г.⁴⁰

Страните-членки трябва да компенсират отклоненията, като средносрочните цели трябва да бъдат постигнати в рамките на 4-годишен период от текущата им Конвергентна програма. За целта те въвеждат адекватни мерки за постигане на

³⁸ Article 16.2 of EU Regulation 473/2013.

³⁹ Budgetary medium-term objectives (MTO)

⁴⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3221_en.htm

одобрените параметри за дефицита. Ако при последвалия преглед от ЕК и Европейският Съвет се установи неизпълнение, то те могат да се предложат нови препоръки, потенциално включващо глоба от 0,2% от БВП за страните в еврозоната⁴¹. За страните от ЦИЕ, които не са членки на еврозоната, неизпълнението на препоръките може да доведе до отлагане на финансирането от европейските структурни фондове.

г) създаването на Банковия съюз и по-специално режимът за спасяване на банки. Създаването на банковия съюз е и един от най-важните елементи на процеса на реформиране на ИПС. Тази инициатива за банковия сектор е замислена като анти-кризисна мярка във връзка с необходимостта от прекъсването на порочния кръг в проблемите между банковите системи и състоянието на публичните финанси в участващите държави членки и за намаляване на условните фискални рискове от финансовия сектор.

Изграждането на Банковия съюз е един нов метод на интеграция в ЕС, в който на наднационални институции и органи на ЕС се предоставят правомощия за директен надзор или за решения по реструктурирането на банки, които следва да се прилагат пряко от националните органи по реструктуриране. Банковият съюз обхваща четири основни елемента: а) създаването на Единния надзорен механизъм; б) изграждането на Единния механизъм за реструктуриране; в) разработване на Единен наръчник за регулиране на банкови услуги, и г) изграждане на Единна схема за гарантиране на влоговете в банките.

Значението на Банковия съюз се обуславя от обстоятелството, че финансовият сектор в ЕС е силно доминиран от сектора на банковите услуги. На другите финансови услуги като инвестиционни услуги, застрахователни услуги, услуги от пенсионните фондове се пада много по-малък дял. В допълнение, банковият сектор в повечето страни-членки на ЕС е равен най-малко на размера на годишния БВП на съответната страна, а много често срещана ситуация е банковият сектор да е няколко пъти по-голям, отколкото е БВП на страната. Като се добави и високата концентрация и наличието на системно важни банки в този сектор, както и тясната му обвързаност с реалната икономика, необходимостта от успех на създаването и функционирането на

⁴¹ http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/index_en.htm

банковия съюз става още по-наложителна. България стана член на Банковия съюз през юли 2020 г., когато страната ни влезе и в Европейският валутен механизъм II (ЕВМ II)⁴² като чакалня преди присъединяването на страната към евозоната (с индикативна дата 1 януари 2024 г.).

Новите европейски законодателни инициативи за координация и мониторинг на бюджетния и финансовия сектор чрез допълнителните правила и европейски институции и механизми до голяма степен отговарят на предизвикателствата на европейско ниво след глобалната криза от 2008 г. усвояването на ЕСИФ от страните-членки се подчинява на тези правила. През новия програмен период на ЕС за периода 2021-2027 г, пред страните-членки стоят новите предизвикателства на прехода към зелена и дигитална икономика, които налагат нови законодателни решения, включително за борбата с климатичните промени и предизвикателствата на COVID-19 новата реалност.

2.4.2. Средносрочни бюджетни цели

Средносрочните бюджетни цели (СБЦ)⁴³ за отделни държави-членки стоят в центъра на превантивните мерки на ПСР. Правното основание е член 2а от Регламент № 1466/97⁴⁴, който определя начина, по който СБЦ следва да бъдат определени, докато другите членове регламентират ролята им. СБЦ се определят в структурно отношение, което означава, че те представляват структурно-коригираната обща бюджетна позиция на правителството, без еднократните и други временни мерки. В съответствие с Регламент 1466/97 СБЦ се определят така, че:

- Да осигуряват спазването на лимита от 3%, който е допустимата норма за фискалния дефицит като процент от БВП. За всяка държава-членка, тази граница се определя под формата на минималната референтна стойност, която

⁴² БНБ, Press Release 10.07.2021,

https://www.bnb.bg/PressOffice/POPressReleases/POPRDate/PR_20200710_EN

⁴³ Medium-term Budgetary Objectives (MTOs): https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos_en

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:31997R1466>

се отчита спрямо волатилността на произведения продукт в предходния период и бюджетната чувствителност към изходните колебания.

- Да осигуряват устойчивост или бърз напредък към устойчивост. Това се оценява с необходимостта да се гарантира доближаването на съотношенията на дълга като дял от БВП към разумни нива с нужното внимание към икономическата и финансова оценка на въздействието на застаряването на населението.
- В съответствие с предходните две изисквания, да оставят място за бюджетно маневриране, особено като се вземе предвид анализа за нуждите от публични инвестиции.

Регламентът уточнява, че СБЦ трябва да преследват постигане на фискален дефицит от най-малко 1% от БВП за страните в еврозоната и в ERM2. Тези от тях, които са подписали Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, имат още по-амбициозен ангажимент да постигнат най-малко 0.5% фискален дефицит от БВП. Долната граница за фискалния дефицит за тези страни може да се определи на 1% от БВП, ако техният дълг е значително под 60% от БВП и рисковете по отношение на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски (Casey et al., 2021).

Изчисляването на специфичните СБЦ за страните и техните долни граници, които гарантират спазването на изискванията на Пакта за стабилност и растеж, се извършва по следната методология:

- За спазването на ограничението за фискалния дефицит от 3% от БВП. За всяка държава-членка се оценява минималната стойност на средносрочната бюджетна цел, която осигурява този резерв за спазване на ограничението, като се вземат предвид натрупаната волатилност на произведената продукция в миналия период и бюджетната чувствителност към нейните колебания. По този начин се изчислява минималната референтна стойност. Една страна, с по-голяма нестабилност на продукцията в миналото и по-голяма бюджетна чувствителност към нейните колебания, ще се нуждае от по-строги СБЦ, за да

се гарантира, че ограничението от 3% няма да бъде нарушено по време на нормалния икономически цикъл. Действието на автоматичните фискални стабилизатори се осигурява, включвайки в СБЦ достатъчен резерв по отношение постигането на ограничението от 3%,.

- За осигуряването на устойчивост или бърз напредък към устойчивост. За всяка страна-членка се изчислява минималната стойност за средносрочната бюджетна цел, която осигурява устойчивост или бърз напредък към устойчивост, като се вземат предвид условните задължения и дълг. Тази минималната стойност гарантира доближаването на съотношението на дълга към БВП към разумните нива с нужното внимание към икономическата и финансова оценка на въздействието на застаряването на населението, и е сума от три компонента.

СБЦ = Фискален баланс (1) – разходи по застаряването на населението (2) + усилия (3)

(1) компонент представлява бюджетният баланс, който ще стабилизира съотношението на дълга към БВП до 60%. Той се очаква да бъде постигнат при прогноза за средния номинален икономически растеж за периода 2010-2060г., както е изчислено от Работната група по застаряването на населението.

(2) компонент представлява бюджета корекцията, която да покрие част от настоящата стойност на очакваното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението, при $\alpha = 33\%$.

(3) компонент представлява допълнително усилие за намаление на дълга, специфично за страните с брутен държавен дълг над 60% от БВП. Следва се непрекъсната линейна функция, която осигурява допълнително усилие от 0.2% от БВП, докато дългът достигне 60%, като същевременно се изисква допълнително усилие от 1.4% от БВП, когато съотношението на дълга към БВП е 110%.

- Съответствието на долната граница за фискалния дефицит от 1% държави-членки от еврозоната и Механизъм за обменните курсове (ERM2) се осигурява с допълнителна граница, включена в средносрочната бюджетна цел.

Трите граници на средносрочната бюджетна цел след това се комбинират, за да се получат специфични за всяка държава-голямата долна граница за средносрочната бюджетна цел, която отговаря на всички критерии, определени по-горе.

СБЦ се актуализират на всеки три години, като по този начин се вземат предвид най-новите икономическите и бюджетните разходи, свързани със застаряването на населението, както е публикувано в тригодишната прогноза на Доклада по застаряването⁴⁵. Оценката за СБЦ също може да се актуализира по-често, ако страните-членки прилагат структурни реформи с голямо въздействие върху устойчивостта на публичните финанси. В случай на големи пенсионни реформи, актуализираните дългосрочни бюджетни прогнози са предмет на партньорска проверка и одобрение от Комитета за икономическа политика (Работната група по застаряването на населението), преди да се актуализират прогнозните данни за Доклада по застаряването за изчисляване на СБЦ.

2.4.3. Уроци на глобалната криза от 2008 г. и COVID-19 за фискалното управление и ЕСИФ

От прилагането на новите законодателни инициативи за реформа на координацията, наблюдението и мониторинга на рисковете в ЕС след последната глобална икономическа и финансова криза от 2008 г. и COVID-19 пандемичната криза могат да се изведат уроци за фискалното управление и европейската бюджетна рамка от Маастрихт, което неминуемо има влияние върху националните фискални политики, включително политиките за усвояване на ЕСИФ на страните-членки на ЕС.

Кризата показва, че страните трябва да създават стабилни фискални буфери, за да се осигури макроикономическата стабилност по време на криза и да не се разпространяват негативните ефекти по линия на финансовата система и международната търговия от една в друга страна. Публичните финанси се влошиха значително по време на кризата, но повечето от тези негативни последици се дължаха

⁴⁵ Aging Report:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/ageing_report/index_en.htm

не на фискални стимули, а на ефектите от автоматичните стабилизатори (по време на рецесия приходите намаляват, а разходите се увеличават) и на външни фактори (като спасяването на банковия сектор).

Ограничението за 3% фискален дефицит не предпази страните от изхарчването на излишъците по време на икономически подем. За разлика от Финландия и Люксембург, страните от еврозоната страдат от постоянно неспазване на целите за структурния си дефицит от края на 90-те години на миналия век. Затова фокусът към номинални вместо структурни цели, и слабо прокарване на инициативи за създаване на фискални буфери, правилно беше ревизирано през 2005 г. с въвеждането на средносрочни цели в структурно изражение за изграждане на фискални буфери.

Доброто фискално управление е необходимо, но не е достатъчно. Доброто икономическо управление е ключово за минимизиране на фискалните рискове и усвояването на европейските фондове се очаква да подпомогне този процес. Последните години показаха, че липсата на равновесие в частния сектор завършва с неравновесия в публичния сектор. Обратно, неравновесията в публичния сектор могат да ударят спредовете и балансите в частния сектор.

Реформите за прилагането на Лисабонската стратегия и стратегията „Европа 2020“, и усвояването на ЕСИФ през програмния период 2014-2020 г. търсят решение за осигуряване жизненост на европейската фискална управленска рамка и максимален ефект на ЕСИФ върху политиката на сближаване и икономическия растеж:

Първата реформа е в доразработване на фискалните правила и мониторинга върху макроикономическите рискове на европейско ниво в периода 2011 - 2013 г.

Втората реформа е в усиляването на механизмите за влизане в сила на решенията на ЕК и усиляване ролята на макроикономическите условия при усвояването на ЕСИФ чрез въвеждане на спиране на поетите финансови задължения и плащанията от ЕСИФ при непредприемане на коригиращи действия в контекста на процедурите за добро фискално управление от страната-членка.

Третата реформа е свързана с усиляването на рамката за публичните и частните инвестиции чрез Инвестиционния план за Европа (т.нар. План „Юнкер“) като алтернатива на европейските фондове⁴⁶.

Четвъртата реформа е свързана с прехода към зелена и дигитална икономика, която се подпомага от Новият план за възстановяване и устойчивост чрез инициативата Next Generation EU (750 млрд.евро) и Плана за инвестиции на Европейския зелен пакт (1 трилион евро) за постигане целите.

Изводи

Дискреционната фискална политика и структурния баланс са основни фискални индикатори, които определят в различните периоди на бизнес цикъла, дали една бюджетна политика подпомага икономическия растеж или не.

Измерването на въздействието на фискалните стимули и мултипликатори върху икономическия растеж се предприема, за да се даде по-точна индикация на влиянието от фискалната политика върху макроикономическата активност в различните периоди на бизнес цикъла, вместо просто наблюдението на промените в общия фискален баланс.

Размерите на фискалните мултипликатори зависят от спецификите на страните и периода на бизнес цикъла. Увеличените правителствени разходи имат краткосрочен ефект върху съвкупното търсене, но е необходима фискална консолидация и избягване на големи фискални дефицити и държавен дълг, което да осигури макроикономическа стабилност и растеж в средносрочен план. Необходимо е също така от внимателно анализиране на периода на бизнес цикъла и до каква степен постепенната консолидация може да осигури плавното преминаване от рецесия към икономически растеж.

С членството на страните в ЕС и въвежданите изисквания към бюджетния процес на национално и европейско ниво, цялостното прилагане на системата за

⁴⁶ Втората и третата реформи са по-подробно представени в Глава първа.

стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране се засилва. Документите на системата за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране са част от документацията и на националните бюджети на страните-членки и ЕСИФ.

Развитието на концепцията за вътрешен финансов контрол и одит в страните-членки е свързана с въвеждането на съвременните информационни системи за финансово управление в публичния сектор, включително и за управление и мониторинг на ЕСИФ.

Новите изисквания към бюджетния процес на национално и европейско ниво в контекста на реформите в ЕС след глобалната криза от 2008 г., както и реформите за прилагането на Лисабонската стратегия, Стратегията „Европа 2020“ и Новият план за възстановяване и устойчивост NextGenerationEU чрез своите финансови инструменти подпомагат процесите на икономическа конвергенция и устойчиво развитие в страните-членки. В практиката се търсят конкретни решения за осигуряване по-висока ефективност на фискалната управленска рамка на ЕС и постигане на максимален ефект на ЕСИФ върху политиката на сближаване, възстановяване на икономическия растеж и прехода към зелена и дигитална икономика.

ТРЕТА ГЛАВА: УСВОЯВАНЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ЕСИФ ВЪРХУ ФИСКАЛНАТА ПОЗИЦИЯ И МАКРОИКОНОМИЧЕСКАТА АКТИВНОСТ

3.1. Преглед на предприєдинителни фондове на ЕС за страните в ЦИЕ

Членството в ЕС е съпроводено с редица финансови аспекти, които засягат националните бюджети на страните и съответно техните бюджетни параметри преди и след присъединяването, с дългосрочни цели за конвергенция с европейските стандарти и устойчив икономически растеж. За подпомагане процеса на реформи за пълноправно членство, ЕК използва като инструменти предприєдинителните фондове ФАР, ИСПА и САПАРД⁴⁷, а след присъединяването - ЕСИФ, в т.ч. за общата селскостопанска политика – по-специално Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския фонд за гарантиране на земеделието, а от 1993 г. Кохезионния фонд и Европейският фонд за рибарство. Трансферите от предприєдинителните фондове и европейските структурни фондове, както и средствата по оперативните програми в областта на селското стопанство, оказват пряко влияние върху фискалната политика на страните-членки и чрез съпътстващите публични разходи могат да бъдат силен фискален стимул върху съвкупното търсене и икономическия растеж.

С присъединяването на България и Румъния на 1 януари 2007г. се завърши петото най-голямото по отношение на обхват, сложност и многообразие разширяване на ЕС след присъединяването на десетте нови страни-членки⁴⁸ през май 2004 г. Присъединяването към ЕС на страните от ЦИЕ бе исторически акт, който увеличи възможностите им за дългосрочен икономически растеж чрез усвояването на значителни европейски фондове и привличането на чуждестанни инвестиции, които създадоха благоприятни условия за включването на страните в глобалните вериги за

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Десетте страни, които се присъединиха през май 2004 г. са Чехия, Кипър, Естония, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия. От 1 юли 2013 към ЕС се присъедини и Хърватска.

производство и търговия (global value chains). Предприсъединителните и структурните европейски фондове подкрепиха политическата и икономическа трансформация на техните пазарните икономики и подготвиха страните за пълноправно членство в ЕС.

В началото на новото хилядолетие, политиката на разширяване на ЕС бе насочена към създаване на предприсъединителната стратегия за страните-кандидатки. Това включваше изискването за установяване на стабилна демокрация, зачитане на правата на човека, изграждането на функционираща пазарна икономика и приемане на общи правила, стандарти и политики, които съставляват основната част от законодателството на ЕС „*acquis communautaire*“, т.е. хармонизиране на техните правни системи с тази на правото на ЕС. Страните кандидатки трябваше да отговарят на икономическите и политически условия, известни като "критериите от Копенхаген", за да се превърнат в страни-членки.

Предприсъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД изиграха особено важна роля в процеса на европейската интеграция на страните от ЦИЕ, и заедно с политическите, институционалните и професионални усилия на самите страни доведоха до много положителни въздействия. По оценки на Европейската комисия икономическият растеж в тези страни през периода 1998–2008г. е нараствал средно с 4% годишно, от който самият процес на присъединяване е допринесъл с около 1.75 процентни пункта (Европейска комисия, 2013а). Икономическата динамика на тези страни, е генерирала три милиона нови работни места само за шест години 2002–2008 г. Растежът в присъединяващите се страни е допринесъл 0.5 процентни пункта към кумулативния растеж и в старите страни-членки чрез увеличаване на възможностите за инвестиции и търсенето на техните продукти. Разширяването на ЕС през периода 2004–2007г. с новите страни-членки, които представляват 16.1% от общото население на ЕС, го направи и по-голям и по-конкурентен блок за международната търговия. През 2007 г. ЕС е вече най-големият търговец в света, с 18.0% дял във вноса и 16.8% в износа в световен мащаб. Търговията между старите и новите държави-членки нараства почти три пъти за по-малко от 10 години, предхождащи разширяванията през 2004 г. и 2007г., като при това сред новите членове това увеличение е петкратно. По-големият Единен вътрешен пазар на ЕС стана по-привлекателен за чуждестранните

инвеститори. ПЧИ от останалата част на света към ЕС се е удвоил след разширяването му (от 15.2% от БВП през 2004 г. до 30.5% от БВП през 2012 г.) и привлича 20% от световните чуждестранни инвестиции (Европейска комисия, 2013b).

В резултат на присъединяването, публичните институции в новите държави-членки се усъвършенствуват значително и се насърчи допълнително равнието на политическите и икономическите им системи. Финансовите средства на ЕС, подпомогнали постигането на критериите от Копенхаген като условие за членство в ЕС, бяха следните:

- Програмата ФАР от 1998г., насочена първоначално към изграждането на институционален капацитет и инвестиционно финансиране, която през 2000 г. е удължена до завършване на подготовката на страните-кандидатки за присъединяване, съгласно критериите от Копенхаген. Изплатените средства по ФАР са 9.0 млрд. евро за периода 2000–2006г.
- Програмата ИСПА от 2000 г., финансираща инвестициите в околната среда и транспорта. По ИСПА са отпуснати 2.9 млрд. евро за периода 2000–2006г.
- Програмата САПАРД от 2000 г., насочена към дългосрочното реструктуриране на сектора на селското стопанство и селските райони и за подготовка на страните-кандидатки за условията за получаване на подкрепа от страна на Общата селскостопанска политика. От САПАРД са изплатени 2 млрд. евро между 2000–2006г.
- Преходен финансов инструмент (между 2004–2006 г.), допълнителен фонд за финансиране на укрепването на административния капацитет на новите страни-членки за изпълнение и прилагане на законодателството на ЕС.

През преходния период към пазарна икономика с подкрепата на програмата ФАР се създава законодателство в съответствие с европейските изисквания по конкретни преговорни глави за осигуряване на законодателната рамка за по-нататъшното икономическо развитие. Новите страни-членки хармонизират законодателството си с над 200 основни правни актове от европейското право, които обхващат хоризонталното законодателство, качеството на водата и въздуха,

управлението на отпадъците, опазването на природата, контрола на промишленото замърсяване и управлението на риска, химикалите и генетично модифицираните организми, шума и горското стопанство. Процесът на хармонизиране на широка гама от посочените по-горе регулаторни области е подпомогнат и улеснен от проектите по програмата ФАР. Такива са борбата срещу корупцията за доброто управление като предпоставка за успешното управление на публичните институции и фондове; въпросите за прозрачността на обществените поръчки, адекватния размер на правителството и намаляването на административната тежест. Практическото ръководство за контрактиране по ФАР, ИСПА и САПАРД⁴⁹ е полезен инструмент за повишаване на прозрачността на обществените поръчки, както при подготовката за присъединяване така и по времето на еврочленство и усвояването на европейските структурни фондове.

Други важни цели на програмата ФАР в страните от ЦИЕ са поставяне основата за сектора на малките и средните предприятия (МСП), както и създаване на мрежа на бизнес и иновационни центрове и регионални консултативни и информационни центрове, които да обхващат цялата територия, с условия за консултиране, обучение и финансови услуги; и построяване на индустриални паркове, за да се предложат модерни и адекватни възможности за перспективни инвеститори. В сравнение със старите страни-членки новите влагат доста по-малки средства за изследвания и развитие. Подкрепата по програмата ФАР в тази област не бе толкова значителна. Например, грантовите схеми за иновативни МСП могат да бъдат посочени като една от няколко целенасочени инструменти в този аспект. Наследството на програмата ФАР в областта на иновациите е по-широка и се отнася до социалния капитал, създаден с помощта на финансовата помощ от ЕС. Огромен брой хора са обучени с възможности да придобият опит в чужбина, което създаде основата за "агенти на промяната" и които станаха източници на иновации. С участие в проекти по програмата ФАР са обучени около 500 000 души в новите страни-членки и много тях след това се включват в иновативни дейности в различни сектори на обществения живот. За съжаление,

⁴⁹ Practical Guide to Phare, ISPA and Sapard Contract Award Procedures PRAG

правителствата на новите страни–членки все още, поради финансови ограничения, не могат да си позволят да отделят достатъчно средства за иновации и разчитат и досега на европейското финансиране по структурните фондове.

С присъединяването към ЕС новите страни–членки се задължават да прилагат принципа на свободното движение на стоки в рамките на ЕС. Широката гама от проекти по програма ФАР улеснява развитието на административния капацитет на правителствата в областта на политиката по стандартизацията, оценката на съответствието, акредитацията, метрологията и надзора на пазара.

През десетилетието преди присъединяването към ЕС, ПЧИ в страните от ЦИЕ нарастат динамично, но неравномерно. Има ясна концентрация на ПЧИ в трите най-големи икономики Полша, Унгария и Чехия, които през 2004 г. усвояват почти 80% от общия размер на ПЧИ за новите държави членки, но като дял от БВП България заема челното място с кумулативни ПЧИ като % от БВП за периода 1990 – 2012 г.⁵⁰ Значителните ПЧИ допринасят затова, че в периода между 1997 г. и 2005 г. икономиките на новите присъединяващи се страни се развиват стабилно и се сближават с тези на старите страни-членки. В частност, страните значително подобряват показателите си за инфлацията, лихвените проценти и бюджетния си дефицит, но увеличават и задлъжнялостта си, с която трябва да се справят по времето на финансовата криза от 2008 г.

През периода 1990–2006 г. за България по програмата ФАР бе предвидена помощ в размер на 2.3 млрд. евро (включително националното съфинансиране), от които 0.5 млрд. евро в подкрепа на първоначалната социално-икономическата трансформация и развитие на България (1990–1996 г.).

През периода 1997–2006 г. помощта по ФАР бе целенасочена към подготовката на страната за присъединяване, за постигане на политическите и икономическите критерии на Копенхаген, достиженията на правото на ЕС в областта на вътрешния пазар, селското стопанство, рибарството, околната среда, заетостта и социалните въпроси, правосъдието и вътрешните работи, на транспорта, на институционалния и

⁵⁰ UNCTAD, <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx>

административен капацитет, подготовката за усвояването на ЕСИФ, насърчаване на икономическото и социално сближаване, трансгранично сътрудничество (също с Македония, Румъния, Сърбия и Черна гора и Турция), ядрената безопасност, както и програмите на ЕС. По-конкретно средствата по програмата ФАР за България бяха предназначени за:

- Развитие на частния сектор - реструктуриране и приватизация на предприятията, развитие на износа, МСП, насърчаване на чуждестранните инвестиции, регионално развитие, развитие на банковия сектор.
- Развитие на инфраструктурата - околна среда, селско стопанство, транспорт, енергетика, телекомуникации и съобщения.
- Реформата в администрацията/Споразумението за Европа - обичаи, стандарти, статистики, публични финанси и данъчна, индустриална собственост, реформата на публичната и местната администрация, обучението на държавните служители.
- Човешко и социално развитие – реформа на пазара на труда, образование, професионалното обучение и обучението през целия живот, програмата TEMPUS, социалното осигуряване, здравеопазването, развитието на гражданското общество.
- Трансграничното сътрудничество - с Гърция.

България успя да договори 86% и да усвои само 66% от средствата по програмата ФАР. Програмата допринесе за постигане на голяма част от изброените по-горе приоритети, но не успя да подготви напълно страната за усвояването на европейските структурни фондове, което се прояви през първите години на членството в ЕС (Таблица 4).

Таблица 4: Програма ФАР за България, 1998–2006

					(милиони евро)	
ФАР	Бюджет (вкл. национално съфинансиране)	договорени средства	плащания	неизползван и ресурси	плащания като % от бюджета	плащания като % от договорените суми
Финансов меморандум 2006	266.7	45.1	35.0	231.8	13.1	77.6
Финансов меморандум 2005	295.8	237.5	179.2	116.6	60.6	75.4
Финансов меморандум 2004	260.6	237.0	188.1	72.5	72.2	79.3
Финансов меморандум 2003	169.5	139.6	122.1	47.4	72.0	87.4
Финансов меморандум 2002	164.4	153.9	139.7	24.7	85.0	90.8
Финансов меморандум 2001	147.4	137.5	125.8	21.6	85.3	91.5
Финансов меморандум 2000	174.9	143.1	135.5	39.4	77.5	94.7
Финансов меморандум 1999	131.4	111.9	105.4	25.9	80.3	94.2
Финансов меморандум 1998	144.9	142.0	135.6	9.3	93.6	95.5
Общо	1755.6	1347.6	1166.3	589.3	66.4	86.5
					(милиони евро)	
ФАР	Бюджет (без национално съфинансиране)	договорени средства	плащания	неизползван и ресурси	плащания като % от бюджета	плащания като % от договорените суми
Финансов меморандум 2006	212.4	36.3	28.5	183.9	13.4	78.5
Финансов меморандум 2005	231.1	177.0	135.5	95.6	58.6	76.6
Финансов меморандум 2004	214.8	184.6	148.7	66.1	69.2	80.5
Финансов меморандум 2003	130.0	102.0	88.4	41.6	68.0	86.7
Финансов меморандум 2002	127.2	114.1	95.4	31.7	75.0	83.6
Финансов меморандум 2001	112.3	97.5	84.7	27.6	75.4	86.9
Финансов меморандум 2000	124.3	105.6	99.7	24.6	80.2	94.4
Финансов меморандум 1999	116.8	105.6	99.7	17.1	85.3	94.4
Финансов меморандум 1998	138.2	135.9	130.4	7.8	94.3	95.9
Общо	1407.1	1058.7	911.1	496.0	64.7	86.1

Източник: Министерство на финансите

В допълнение към подкрепа за България по програма ФАР, страната получи и допълнителна предприсъединителна помощ от ЕС, разпределена за периода 2000–2006, финансирана по програмата ИСПА и програмата САПАРД. Нивото на усвояване на предприсъединителните фондове бе като цяло незадоволително с 72% платени и 83% договорени средства по всички предприсъединителните фондове (Таблица 5).

Таблица 5: Предприсъединителни фондове за България - европейско финансиране, 1998–2006

Предприсъединителни фондове	Бюджет - европейско финансиране (милиони евро)	Договорени средства - европейско финансиране (милиони евро)	Усвоени средства - европейско финансиране (милиони евро)	Неусвоени средства - европейско финансиране (милиони евро)	Плащания като % от бюджета на европейското финансиране	Плащания като % от договорените средства от европейското финансиране	Договорено европейско финансиране като % европейското финансиране
ФАР	1407.1	1058.7	911.1	496.0	64.7	86.1	75.2
ИСПА	783.2	744.0	706.8	76.4	90.2	95.0	95.0
САПАРД	443.1	376.7	285.8	157.3	64.5	75.9	85.0
Общо	2633.4	2179.4	1903.7	729.7	72.3	87.3	82.8

Източник: Министерство на финансите

След приемането на страната в ЕС през 2007 г. за България беше определен допълнително ресурс от 31.5 млн. евро по Преходния финансов инструмент за консолидиране на административния капацитет за изпълнение и прилагане на достиженията на правото.

Програмата ФАР бе свързана и с приоритетите за реформа в съдебната и правосъдната система, защото един от основните въпроси, свързани с бъдещото прилагане на достиженията на Общностното право, е изграждането на капацитета на българската страна да изгради ефективна съдебната власт, която да защитава принципите на свободата, демокрацията и зачитането правата на човека и основните свободи, както и принципа на правовата държава, като основна част от Договора за ЕС. Процесът на реформа на българската съдебна система започва през 90-те години отгоре надолу, като реформата е иницирана и подкрепена от международната общност (ЕС, Американската агенция за международно развитие (USAID), Институт Отворено общество, холандски програма Matra, и т.н.). Въпреки това, в сектора на правосъдието разработените стратегии с помощта на програмата ФАР в по-ранния период нямаха достатъчна подкрепа на правителствено ниво за многогодишното им програмиране и прилагане в действие. По-ранни диагностични прегледи на ЕК правят заключението, че секторът на правосъдието не е възприемчив към модернизация и е корумпиран в много области. С тези недостатъци България продължава да се бори и след десетте години членство в ЕС. ЕК все още продължава да наблюдава напредъка

на съдебната реформа в България по Механизма за сътрудничество и проверка⁵¹, поради незадоволителните резултати на провежданата реформа, които имат негативно влияние върху бизнес средата, решаването на съдебните спорове и прилагането и спазването на върховенството на закона.

3.2.Европейските структурни фондове в страните от ЦИЕ за програмните периоди 2007–2013 и 2014–2020

За програмния период 2007-2013 г. усвояването на средствата се извършва по процедурите и правила, установени от регламентите на ЕК за структурните фондове, което предпази страните от тяхното безконтролно разходване. В допълнение към защитните регулаторни механизми за тяхното усвояване, националните власти бяха задължени да финансират освен националното съфинансиране от 15% - 20% изразходите за данък добавена стойност и разходи по отчуждителни процедури достига, с което то достига до около 30% - 40% от общите разходи по европейските проекти. Това осигури поемането на отговорност от правителствата за изразходване на средствата за приоритни национални политики в зависимост от целите на оперативните програми и за постигането на трите основни: конвергенция, регионална конкурентоспособност и заетост, и европейското териториално сътрудничество.

Страните 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). Страните се постараха да постигнат максимално усвояване на определения за тях бюджет европейско финансиране до края на 2015 г. в съответствие с правилото n+2 години (Таблица 6).

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0495>

Таблица 6: Страни от ЦИЕ: Финансиране от ЕСИФ (2007–2013) към 31.12.2015 г.

	Бюджет СКФ 2007- 2013 (млрд. евро)	Бюджет СКФ 2007- 13 (% от БВП)	Бюджет 2007-13 (евро на човек)	Плащания 2007-13 % от бюджета на СКФ 2007-13	Договоре ни средства, % от бюджета на СКФ 2007-13	Разлика между договорен и и платени (% от бюджета на СКФ 2007-13)
България	6.7	16.7	917	95	105	10
Чешка реп.	26.3	17.6	2501	89	103	14
Естония	3.4	18.5	2595	95	100	5
Унгария	24.9	25.4	2515	111	117	6
Латвия	4.5	19.4	2243	97	104	7
Литва	6.8	19.6	2280	99	99	0
Полша	67.2	17.2	1744	92	100	8
Румъния	19.2	13.4	956	73	116	43
Словакия	11.7	16.2	2154	97	122	24
Словения	4.1	11.6	1,993	105	107	2
Хърватска	1.3	-	-	57	117	60

Източник: Евростат и KPMG (2016).

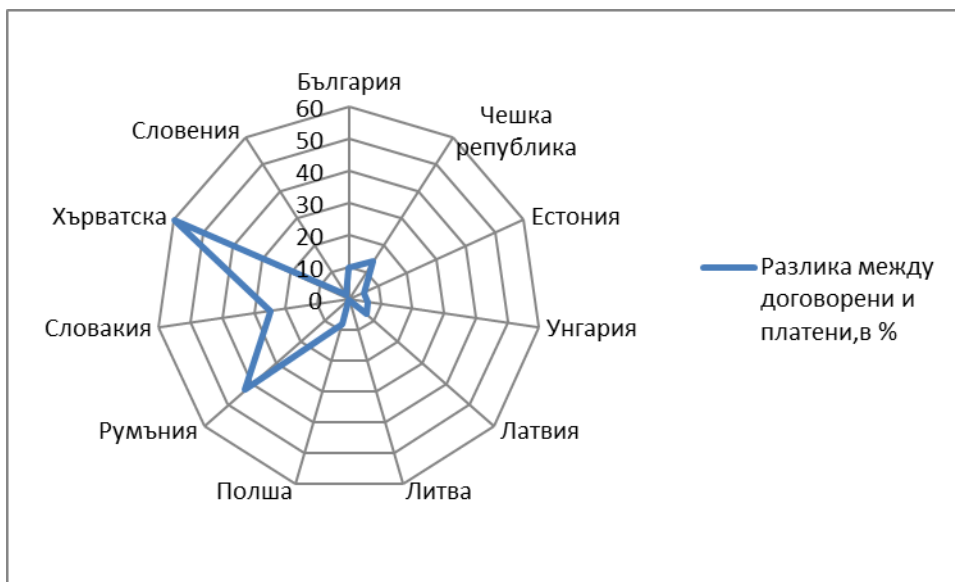
Забележка: Данните към 31.12.2015 г. са предоставени от страните от ЦИЕ „Финансирането от ЕСИФ“ включва определените за страната средства от ЕИСФ за съответния програмен период. „Договорените средства“ в някои страни са повече от одобреното от ЕК европейско финансиране, защото ИСУН на страните отразяват всички договорените средства за програмния период. Това е продиктувано от факта, че някои от проектите не усвояват предвиденото европейското финансиране в съответствие с правилото n+2 и така се губят одобрени средства от ЕСИФ. „Усвоените средства от ЕИСФ“ показват нивото на плащанията по проектите от ОП, одобрени от Сертифициращият орган за ЕСИФ.“

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 на структурните фондове от 95%, като се има предвид по-късното ѝ 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).

Фигура 1. Страни от ЦИЕ: Разлика между договорени и платени средства от ЕСИФ през програмния период 2007–2013 към 31.12.2015 г.



Източник: Евростат и KPMG (2016).

Различното ниво на усвояване на европейските структурни фондове в страните от ЦЕЕ за програмния период 2007-2013, от което зависи и реалното въздействието върху макроикономическата активност, е резултат от много специфични за страните фактори, но успехите им се обясняват с индивидуалните подходи, които те прилагат към предизвикателствата при усвояването на европейските структурни фондове:

Латвия увеличава ефективността на институциите, чрез насърчаване на подход, ориентиран към клиента и намаляване на административните и финансови тежести върху бенефициентите, улесняване на процедурите за кандидатстване чрез законодателни промени.

Литва е най-добрата сред страните от ЦИЕ в работата си с Европейския фонд за регионално развитие.

Словения има силна координация и качествени междуведомствени институции, които организират срещи с потенциални кандидати и съветват по-малки компании.

Чешката република въвежда национален модел за анализ на разходите и ползите и система за контрол на риска, за да се ускори изпълнението на големите инфраструктурни проекти и успя да утрои отпуснатите средства за една година. Естония въвежда процедурно опростена и бърза система за изпълнение.

В Словакия властите са взели допълнителни мерки за стимулиране на процеса и сега управляващите органи могат да предоставят авансови плащания на всички бенефициенти.

Унгария концентрира усилията си върху изпълнението на Новия план за развитие и преразпределението между в рамките на различните оперативни програми. Планът се позовава на създаването на по-малко строги критерии за допустимост, чрез увеличаване на подкрепата и на безвъзмездна суми от държавния бюджет и намаляване на очакванията за растеж за периода след реализацията на програмите. Крайният срок за плащане е намален от 60 до 15 дни.

Полша е контракувала своевременно големи инфраструктурни проекти, но е имало забавяне на плащанията след темпа на изпълнение на различни проекти. За ускоряване на процедурите на Министерството на регионалното развитие управлението на средствата на ЕС и координирането на дейностите е възложено на съответните министри, общини и социално-икономическите партньори

България и Румъния се присъединиха към ЕС три години по-късно в сравнение с други страни от ЦИЕ и проблемите на двете страни бяха доста сходни, но България преодоля недостатъците по-бързо от Румъния. България предприе редица мерки за подобряване на административния капацитет на управляващите органи и бенефициентите, улесняване и ускоряване на процедурите, осъществяване на предварителен контрол върху документацията за участие за всички финансирани от ЕС проекти и хармонизиране на формите за обществени поръчки, както и прие Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове.

България, подобно на други страни, бе силно засегната от световната финансова криза от 2008 г. и усвояването на ЕСИФ се оказа необходим и навременен източник за икономически растеж чрез финансиране на важни структурни реформи и инвестиционни публични политики. В момента на членството в ЕС на 1 януари 2007 г.

обаче административният капацитет на България не бе достатъчен, за да може правителството да се възползва веднага от структурните фондове. Ниската усвояемост през първите три години в България отразяваше недостатъчния административния капацитет и липса на придобит опит на органите за управление на средствата от ЕСИФ, което е типично за първия програмен период на повечето страни-членки. Докладите на ЕК показаха първоначално несъответствие на системите за управление и контрол на разходването на ЕСИФ, което допълнително забави процеса на усвояването им през първите години на програмния период 2007-2013 г.

Оперативните програми и техните процедури не бяха достатъчно ясно разяснени на бенефициентите от управляващите органи. Тромавите процедури за кандидатстване, сложните процедури за обществени поръчки възпрепятстваха подготовката, кандидатстването и изпълнението на проектите. Налице бяха чести проблеми с изрядността на провеждането на тръжните процедури, както и отчуждителните процедури за големите инфраструктурни и екологични проекти.

Другите страни на ЦИЕ бяха изправени пред сходни предизвикателства, но за разлика от България и Румъния, имаха възможност да придобият административен опит и да подготвят големи инфраструктурни проекти по време на предишния програмен период (2004-2006) и по този начин да бъдат по-добре подготвени със системи за управление и контрол, добре функционираща администрация и подготвени проекти за програмния период (2007-2013).

През последните години българските правителства предприеха много допълнителни стъпки към подобряване на усвояването на средствата от ЕС, което заедно с придобиването на практически опит от страна на публичната администрация за управление на европейските структурни фондове постепенно увеличи тяхното усвояване. Законът за обществените поръчки бе изменен неколkokратно 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 резултат на усилията на българското правителство и органите за управление на европейските фондове нивото на усвояване значително се подобри и в края на програмния период 2007-2013 г. достигна 106% договорени, 96% усвоени средства и 87% възстановени от ЕК от предоставените структурни фондове (таблица 7). По-голяма част от все още невъзстановените средства от ЕК (9%) ще бъдат възстановени на националния бюджет след завършване на процедурите по окончателното одитиране от страна на националните и европейските одитни органи за съответствието на разходването на средствата съгласно изискванията на европейските регламенти. Известна част обаче ще остане да бъде покрита от бенефициентите, което ще бъде известно на по-късен етап.

Таблица 7: Усвояване на ЕСИФ в България (2007–13) към 31.12.2015

	Договорени като % от европейското финансиране	Плащания като % от европейското финансиране	Възстановени средства от ЕС като % от европейското финансиране
Структурни и Кохезионен фондове	107	95	85
Фондове за Общата селскостопанска политика	105	99	90
Общ бюджет на фондовете от ЕС	106	96	87

Източник: www.eufunds.bg

Таблица 8 представят изпълнението на оперативните програми за програмния период 2007-2013 г. към края на 2015 г. като последна година за плащания за изминалия програмен период.

Таблица 8: Усвояване на ЕСИФ по ОП в България (2007–2013) към 31.12.2015

Структурни и Кохезионен фондове (СКФ)	Договорени като % от европейското финансиране	Плащания като % от европейското финансиране	Възстановени средства от ЕС като % от европейското финансиране
ОП Транспорт	100	84	80
ОП Околна среда	121	104	85
ОП Регионално развитие	105	98	78
ОП Конкурентноспособност	101	96	94
ОП Техническа помощ	107	100	93
ОП Човешки ресурси	105	96	95
ОП Административен капацитет	107	97	91
Общо СКФ по ОП	107	95	85

Източник: www.eufunds.bg

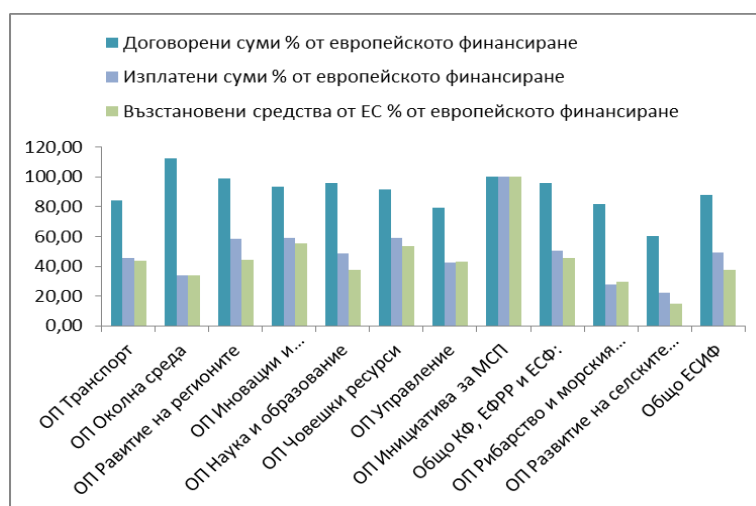
В края на 2015 г. бе приет Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, който има за цел да регламентира и улесни процедурите за усвояването на структурните фондове, както и да ускори процеса на усвояване.

През програмния период 2014-2020 г. страните от ЦИЕ са предвидени 210 млрд. евро, от които около 50% са предвидени за Полша и Румъния като страни с най-голямо население от страните от ЦИЕ (таблица 9). Заедно с Чехия и Унгария тези страни получават 75% от средствата от ЕСИФ. За България европейското финансиране е в размер на 10,4 млрд. евро от ЕСИФ, което се равнява на 3% от БВП (годишно за периода 2014-2017 г.) и над 49% от общите публични инвестиции. В началото на 2016 г. само пет страни са били на етап изпълнение на проектите за новия програмен период – Унгария, Литва, Румъния, Словакия и Словения, а България, Хърватска и Естония – на етап сключване на проекти. Към края на юни 2017 г.

Средствата от ЕСИФ за програмния период за 2014–2020 г. за България са разпределени по девет оперативни програми (7,9 млрд. евро) в рамките на политиката на сближаване, за развитие на селските райони (2,4 млрд. евро) и за рибарството и

морския сектор (80 млн. евро). В края на 2020 г. около 88% от общата планирана сума по ЕСИФ бе договорена, което донякъде повтаря практиката от предишния програмен период. В същото време реално изплатните суми са само 49%, което е по-ниско от степента на усвояване на средствата за програмния период 2007-2013 г. Реалното усвояване за някои порграми изостава и е много неравномерно между 20% за ОП Развитие на селските райони до над 100% за ОП Околна среда и ОП Инициатива за МСП, което поставя въпроса дали правителството ще може да усвои всички планирани ресурси (Фигура 2).

Фигура 2. България: Усвояване на ЕСИФ по ОП в България (2014–2020) към 31.12.2020



Източник: www.eufunds.bg

Таблица 9. Разпределение на средствата от ЕСИФ в ЦИЕ, 2004–2020 (в млн. евро, текущи цени)

	България	Чешка република	Естония	Унгария	Латвия	Литва	Полша	Румъния	Словакия	Словения	Общо
2014	1294	3229	544	3354	701	857	11062	3822	2012	530	27405
2015	1335	3228	566	3426	737	892	11179	4010	2031	538	27943
2016	1362	3343	587	3488	754	919	11632	4216	2087	543	28931
2017	1404	3404	608	3561	782	955	12141	4376	2171	552	29956
2018	1445	3464	630	3642	810	992	12646	4530	2261	561	30980
2019	1486	3527	652	3734	840	1029	13156	4679	2358	570	32031
2020	1523	3588	673	3833	869	1066	13649	4817	2409	579	33007
2014-20	9850	23785	4261	25038	5493	6709	85465	30451	15329	3874	210254

Източник: Partnership Agreements 2014–2020⁵²

⁵² <http://epthinktank.eu/2015/02/11/partnership-agreements-within-cohesion-policy-2014-2020>

Отново се наблюдава тенденция на забавяне през първите години на новия програмен период в одобрените плащанията по проектите от структурните фондове за всички страни, което се обяснява с усилията за максималното усвояване на средствата по оперативните програми от предходния програмен период и забавяне на тръжните процедури за големите инфраструктурни проекти. В повечето страни от ЦИЕ усилията са все повече насочени към адекватната социална норма на възвръщаемост от проектите, финансирани със средствата на ЕС, по-ранната подготовка на проектите, адаптиране на нов подход към оперативната програма за регионите за избягване коцентрирането на средствата в големите градове и електронизиране на процеса по кандидатстване за новия програмен период, но все още ефективността на проектите е на недостатъчно ниво.

Европейската комисия отбелязва в ежегодните си доклади за макроикономическите дисбаланси на страните-членки, че средствата на ЕСИФ са помогнали за напредъка в редица структурни реформи в страните от ЦИЕ чрез предварителни условия и целенасочени инвестиции. В последния доклад от 2017 г. За България се отбелязва слаб напредък в секторите на водната и транспортната инфраструктура, както и образованието, научно-изследователската и развойната дейност, обществените поръчки и здравеопазването. Подкрепата на административните реформи е налице непряко чрез целенасочено финансиране в рамките на ЕСИФ, съветите от Службата за подкрепа на структурната реформа и чрез техническа помощ, но реформите в областта на обществените поръчки, интелигентната специализация и качеството на въздуха трябва да бъдат по-целенасочени и ефективни (Европейска комисия, 2017).

Освен средствата на ЕСИФ, страните от ЦИЕ получават и средства от Европейския фонд за стратегически инвестиции по линия на Инвестиционния план на Европа, "Хоризонт 2020", Механизмът за свързване на Европа и други пряко управлявани фондове на ЕС, като допълнителни източници на финансиране. До края на 2016 г. България е подписала споразумения за 294 млн. евро по Механизма за свързване на Европа, докато групата на ЕИБ е одобрила финансиране от Европейския фонд за стратегически инвестиции за 204 млн. евро, което се очаква да доведе до общо инвестиции от 969 млн. евро, за да се подкрепят критичните структурни реформи не само с ЕСИФ, но и от Инвестиционния план на Европа.

3.3. Емпирични оценки за въздействието на ЕСИФ върху фискалната позиция и макроикономическата активност в страните от ЦИЕ

3.3.1. Описание на данните

За информационната основа на настоящото изследване е използвана базата годишни и тримесечни данни за страните от ЦИЕ на Евростат⁵³, Европейската комисия⁵⁴ и Международния валутен фонд⁵⁵, което позволява крос-анализ на страните от ЦЕЕ. По-конкретно се използват:

- прогнозните данни на МВФ за номиналния БВП;
- исторически данни на Евростат за номиналния БВП и дефлатора на БВП за страните от ЦИЕ;
- прогнозните данни на ЕК за изменението на бюджетните параметри спрямо предходната година;
- исторически годишни и тримесечни данни на Евростат за бюджетните параметри за страните от ЦИЕ.

Променливите, използвани в модела за определяне на фискалните ефекти от европейските структурни фондове и дискреционната фискална политика преди и по времето на еврочленството са дефинирани в Таблица 10.

Таблица 10. Тримесечни данни 2002Q1 – 2020 Q4

Променлива	Дефиниране	Единици	Източник	Обяснителни бележки
Номинален БВП	БВП по производствения метод – пазарни цени	В милиони евро	Евростат	Използват се отчетните данни за страните от Евростат и прогнозните данни от

⁵³ Eurostat database: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

European Commission database: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

За съпоставимост на показателите ще бъдат използвани данните в милиони евро като мерна единица.

⁵⁴ European Commission database: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/zippered_en.htm

European Commission, 2014, European Economic Forecast, Brussels.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/

⁵⁵ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/download.aspx>

				МВФ
БВП дефлатор			Евростат	
Реален (фактически) БВП	БВП по цени на 2010	В милиони евро	Евростат, собствени изчисления	Използват се отчетните данни за страните от Евростат и прогнозните данни от МВФ
Потенциален (трендов) БВП	Потенциалният (трендовият) БВП Y^* е фактическият БВП, циклично изгладен с филтъра на Ходрик- Прескот (НР филтър) при $\lambda = 1600$	В милиони евро	Евростат, собствени изчисления	Използват се данните за БВП по пазарни цени и се прилага НР филтъра при параметър за изглаждане $\lambda = 1600$ в EViews.
Y_{gap} - отклонението на фактическия БВП от потенциалния БВП	Y_{gap} $= (Y - Y^*) / Y^*$	В процент	Собствени изчисления	Y е фактическият (реален) БВП Y^* потенциалният (трендовият) БВП
Реални нетни бюджетни приходи (структурни и циклични елементи)	Общо приходи (данъчни и неданъчни) без приходите от лихви	В милиони евро	Евростат, собствени изчисления	Данните се дефлират с БВП дефлатора и след това се използва се НР филтъра при параметър за изглаждане $\lambda = 1600$, 1000 и 500 за изчисляване на структурния компонент в EViews. Изчисляват се цикличните компоненти като разлика между общите

				стойности и структурните компоненти, илогаритмичните стойности за структурните компоненти.
Реални нетни бюджетни разходи (структурни и циклични елементи)	Общо приходи (данъчни и неданъчни) без приходите от лихви	В милиони евро	Евростат, собствени изчисления	Данните се дефлират с БВП дефлатора и след това се използва HP филтъра при параметър за изглаждане $\lambda = 1600$, 1000 и 500 за изчисляване на структурния компонент в EViews. Изчисляват се цикличните компоненти като разлика между общите стойности и структурните компоненти, и логаритмичните стойности за структурните компоненти.
Средства от европейските фондове	Договорените средства за съответната година	В милиони евро	Европейската комисия	Използват се отчетни данни за програмния период 2007-2013 и данните на ЕК за договореното годишно усвояване на европейските фондове за страните от ЦИЕ за

				програмните периоди 2000-2006, 2007 – 2013 и 2014 – 2020.
Вноските на страните в бюджета на ЕС	1% от БВП на съответната страна	В милиони евро	Европейската комисия	Използват се данните на ЕК
Нетни трансфери от структурните фондове на ЕС	Нетни трансфери от структурните фондове на ЕС = + трансферите от европейските структурни фондове - авансите от ЕС (за първите три години на програмния период 2007-2013) - разходите за съфинансиране от националните бюджети - вноската за бюджета на ЕС	В милиони евро	Европейската комисия, собствени изчисления	Използват се данните на ЕК за договореното годишно усвояване на европейските фондове за страните за програмните периоди 2000-2006, 2007 – 2013 и 2014 - 2020, вноските на страните в бюджета на ЕС, националното съфинансиране и авансите от европейските фондове в началото на съответния програмен период.
Нетни трансфери от структурните фондове на ЕС, използвани за капиталобразуване	В изследването за въздействието върху капиталобразуването са включени ОП Транспорт, Регионално развитие, Околна среда и Конкурентоспособност като оперативни програми, които основно финансират инвестиционни	В милиони евро	www.eufund.bg	Използват се отчетните данни за европейските структурни фондове и собствени оценки

	проекти			
Бруто капиталообразуване	За дефиниране % на спестяване и дела на капитала	Милиони левове	МВФ, World Economic Outlook, собствени изчисления	Използват се отчетни и прогнозни данни от националните сметки и са изготвени собствени оценки
Амортизация	Приема се 10% амортизационна норма	Милиони левове	Собствени изчисления	Използват се отчетни и прогнозни данни за бруто капиталообразуването и са изготвени собствени оценки
Заетост	За дефиниране % на нарастване на работната сила	Милиони заети	МВФ, World Economic Outlook	Използват се отчетни и прогнозни данни и са изготвени собствени оценки

Използвана е и допълнителна информация от Интернет страниците на Европейската комисия, Интернет страниците за европейските фондове на страните от ЦИЕ, ежегодните доклади на KPMG за усвояването на европейските фондове и други емпирични разработки по темата.

3.3.2. Методика и структура на оценките

Научно-изследователската разработка се базира на анализа и оценките на макроикономическите и фискални зависимости, използвани в трудовете на:

- Rosenberg и Sierhej (2007); Varga и Velt (2010); Muir и Weber (2013); СИБИЛА (Цветков, Василев, Ганев, Симеонова-Ганева и Чобанов, 2011) и други за въздействието на ЕСИФ върху съвкупното търсене и икономическия растеж.
- Blanchard и Perotti (199, 2002); Heller, Haas и Mansur (1986); Blejer и Cheasty (1993) за измерването на фискалните стимули, дефинирането и измерването на позицията на бюджетната политика и фискалните мултипликатори.

Методиката на оценките е комбинация от макроикономически и фискални уравнения за ефектите на европейските фондове върху съвкупното търсене и стимулите от фискалната политика на страните от ЦИЕ в условията на членство в ЕС,

подробно описани по-долу. Методите за оценка на коефициентите за въздействието на европейските фондове върху съвкупното търсене включват както експертна оценка и предположения, базирани на икономическата теория и стойностите на тези коефициенти в сходни икономики, така и иконометрични оценки.

За оценка на фискалните стимули от европейските структурни фондове чрез тяхното влияние върху съвкупното търсене в страните от ЦИЕ, в модела се използват допусканията на Rosenberg и Sierhej (2007) за „изтласкващ“ (crowding out) ефект на европейските фондове върху съвкупното производство в страните от ЦИЕ. Коефициентите за “crowding out ” фактора за страните от ЦИЕ, обозначен с α , в зависимост от различния тип европейски фондове се движи между 0.55 и 0.65, но може да бъде и по-голям и да достигне до 1 (при липса на заместване на двата вида финансиране), следвайки изискванията за това европейските фондове да допълват, а не да заместват националните проекти (т.нар. „additionality” принцип).

Авансите от европейските фондове почти не се използват за европейски проекти през първите години на програмния период, поради все още недостатъчната подготвеност на бенефициентите, и затова се изключват от формулата за оценка на въздействието им върху съвкупното търсене. Вноската в бюджета на ЕС е 1% от БВП, а съфинансирането по оперативните програми между 15 -20% в зависимост от европейските регламенти. Вноската на страните в бюджета на ЕС също се изключва и се получава уравнението:

$$D_{ESIF} = \alpha (Tr + NC) - C - A$$

където: D_{ESIF} : въздействие върху съвкупното търсене на всички европейски фондове
 α : заместване между европейски и вътрешно финансиране; α варира [0;1]
 ($\alpha = 1$ ако няма заместване)
 Tr : трансфери от ЕСИФ
 A : получени аванси от
 NC : национално съфинансиране
 C : вноската в бюджета на ЕС

За целите оценките се приема, че страните усвояват 100% от определеното годишно разпределение на европейско финансиране от ЕСИФ за периода 2004 - 2020.

За оценка на въздействието на членството в ЕС върху фискалната позиция се измерва показателя „бюджетно салдо след корекция“, където от фискалната позиция се елиминира въздействието на авансовите плащанията, вноската в бюджета на ЕС и съфинансирането на европейските проекти. Влиянието на средствата от европейските фондове фискалната позиция на начислена база е нулево в съответствие с методологията на Европейската система от сметки (ESA 2010)⁵⁶, но останалите транзакции, свързани с еврочленството заслужава внимание. За оценка на въздействието на транзакциите с ЕС върху фискалната позиция се използва следното уравнение:

$$(FSadj) \text{ Бюджетно салдо след корекция} = (Rev - ESIF) - (Exp - ESIF - NC - C)$$

където:

(Rev) Приходи (нето по ESA2010)

(ESIF) от тях ЕСИФ

(A) в т.ч. аванси

(Exp) Разходи (нето ESA2010)

(ESIF) в т.ч. ЕСИФ

(NC) в т.ч. национално съфинансиране

(C) в т.ч. вноската в бюджета на ЕС

$$(FS) \text{ Фискална позиция (по ESA2010)} = Rev - Exp$$

$$(Revadj) \text{ Приходи след корекция} = Rev - ESF$$

$$(Expadj) \text{ Разходи след корекция} = Exp - ESF - C$$

$$(FSadj) \text{ Фискална позиция след корекция} = Revadj - Expadj$$

За оценка на въздействието върху съвкупното търсене и потенциалния растеж от използването на европейските структурни фондове в България се прилагат следните подходи, базирани на допусканията в предходно изследване на автора (Paliova и Lybek, 2014):

- Подход с макроикономически модел – представят се емпирични оценки за България от използването на динамично-стохастични модели на общото равновесие за много държави като Глобалният интегриран монетарен и

⁵⁶ European System of Accounts (ESA 2010): <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-02-13-269>

фискален модел на МВФ (GIMF), както и модела HERMIN, използван от ЕК. Тези модели улавят най-динамичните елементи в икономиката, тъй като търсенето реагира по-бързо отколкото предлагането, предвид това, че се засягат относителните цени.

- Подход от страна на търсенето - Кейнсианския модел за една страна, който оценява непосредственото въздействие на европейските структурни фондове върху съвкупното търсене. Към него се включват допускания за “изтласкващия ефект” (crowding out effect), тоест заместването между европейското и националното финансиране, за да не се надцени въздействието на структурните фондове върху съвкупното търсене.
- Подход от страна на предлагането - чрез модифицирана производствената функция на Коб–Дъглас, за да се направи оценка на въздействие на европейските фондове върху потенциалния БВП.

За определяне на макроикономическите ефекти от дискреционната фискална политика с усвояването на европейските фондове в България в изследването се прилага по-детайлен дескриптивен и иконометричен анализ в EViews за: (а) оценка на дискреционната фискална политика преди членството в ЕС и по време на първия програмен период на усвояване на европейските структурни фондове, като антициклична или проциклична чрез сравнение на промяната на първичния структурен фискален баланс спрямо потенциалния БВП; (б) тренда на структурните компоненти на бюджетните параметри спрямо потенциалния БВП; (в) ендогенната реакция на бюджетните параметри спрямо промените в деловата активност.

Изготвят се емпирични оценки за динамиката на показателите за въздействието от усвояването на нетните трансфери от европейските структурни фондове върху съвкупното търсене (DESIF) и въздействието на европейските структурни фондове върху фискалната позиция на страните от ЦИЕ по описаната в методология. Допълнително за България се оценява въздействието на фискалната дискреция върху макроикономическите колебания.

Измерват и се анализират показателите за всяка от страните, включена в изследването:

D_{ESIF} : оценка за въздействието върху съвкупното търсене на всички европейски фондове при трите стойности на α като “crowding out” фактор за всяка страни (0.55, 0.65 и 1) с годишното разпределение на европейските фондове за програмните периоди 2000-2006, 2007 – 2013 и 2014 – 2020.

$FSadj$: за влиянието на транзакциите с ЕС върху фискалната позиция.

Анализирант се получените резултати за програмните периоди 2004-2006, 2007-2013, 2014-2020 за страните и се правят изводи за влиянието на европейските структурни фондове върху агрегирана активност в тях.

Изготвят се емпиричните оценки за България като се анализира:

1. Въздействието на европейските структурни фондове върху агрегирана активност по трите подхода: подход на търсенето (чрез Кейнсианския модел); подходът с производствената функция на Коб – Дъглас; и общия подход с динамично-стохастичен модел на МВФ).
2. Взаимодействието на дискреционната фискална политика с европейските структурни фондове и макроикономическите колебания в България на базата на следните иконометрично измерени показатели в EViews:

G_s , R_s : Структурните компоненти на бюджетните параметри (циклично коригираните бюджетни приходи и разходи).

G_c , R_c : Цикличните компоненти на бюджетните параметри

$PSFB$: Структурният първичен фискален баланс

Y^* : Потенциалният (трендов) БВП

Y_{gap} : отклонението на фактическия (реалния) БВП от потенциалния (трендовия) БВП

Промяната на структурните компоненти на бюджетните параметри спрямо потенциалния БВП.

Промяната на цикличните компоненти на бюджетните параметри като автоматични стабилизатори спрямо отклонението на фактическия БВП от потенциалния БВП.

3.3.3. Анализ на резултатите

За въздействието върху съвкупното търсене и фискалната позиция

През програмните периоди 2007 –2013 и 2014–2020 г. договорените средства от европейските структурни фондове за страните от ЦИЕ са значителни, като разпределението им по години е в зависимост от изготвените от страните съвместно партньорски споразумения с Европейската комисия. Договорената средната годишна усвояемост на фондовете в страните-членки на ЦИЕ е между 1.5% и 3% от БВП на страната получател през периода 2007-2015 г., и около 3% за периода 2014 – 2020 г. (Таблица 11).

Таблица 11. Страни от ЦИЕ: Договорени средства от ЕСИФ по страни, 2004–2020 (% БВП)

	България	Чешка република	Естония	Унгария	Латвия	Литва	Полша	Румъния	Словакия	Словения	Total
2004	0.0	0.2	0.6	0.2	0.6	0.5	0.4	0.0	0.0	0.0	2.6
2005	0.0	0.2	0.7	0.4	0.9	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0	3.3
2006	0.0	0.4	1.0	0.7	0.8	0.8	0.7	0.0	0.0	0.0	4.3
2007	1.5	2.8	3.2	3.7	3.7	4.1	3.7	1.0	3.1	1.8	28.5
2008	1.9	2.5	3.3	3.6	3.5	3.7	3.2	1.2	2.7	1.7	27.5
2009	2.5	2.2	2.9	3.3	2.9	3.0	2.7	1.9	2.2	1.5	25.1
2010	2.5	2.2	2.9	3.3	3.2	3.1	2.3	2.2	2.2	1.5	25.5
2011	2.4	2.1	2.8	3.3	3.1	2.9	2.3	2.2	2.2	1.5	24.8
2012	2.5	2.2	2.8	3.5	2.9	2.9	2.3	2.3	2.3	1.5	25.2
2013	2.6	2.3	2.8	3.5	3.0	2.9	2.4	2.2	2.3	1.5	25.5
2014	3.1	2.1	2.8	3.2	2.9	2.4	2.7	2.5	2.7	1.4	25.8
2015	3.7	2.4	3.4	3.8	3.7	2.9	3.2	3.1	3.2	1.7	31.0
2016	3.7	2.1	2.7	3.4	2.8	2.3	2.5	2.5	3.1	1.7	26.8
2017	3.6	2.3	3.3	4.1	3.6	2.9	3.4	3.0	3.1	1.6	30.9
2018	3.5	2.3	3.3	4.0	3.5	2.8	3.3	2.9	3.1	1.6	30.3
2019	3.5	2.3	3.2	3.9	3.4	2.7	3.2	2.8	3.0	1.6	29.7
2020	3.4	2.3	2.3	3.8	3.3	2.0	2.3	2.7	2.9	1.5	26.6

Източник: Европейската комисия (2016)

Емпиричните оценки показват, че тяхното усвояване оказва съществено влияние върху макроикономическата активност и допринася за постигане дългосрочните цели за конвергенция с европейските стандарти и по-устойчив икономически растеж. От друга страна, страните също правят вноски в бюджета на ЕС, което заедно със съфинансирането оказва съществен натиск върху фискалната позиция и трябва да се вмести в заложените бюджетни параметри за целите на макроикономическата стабилност чрез провежданата дискреционна фискална политика. С напредването на програмния период то нараства, поради увеличената усвояемост на средствата от европейските фондове и предоставяните съпътстващи

средства за съфинансиране, за ДДС и отчуждителни процедури, както и за префинансиране на проектите. Последните 5% от общия бюджет на средства от европейските структурни фондове за съответния програмен период, страните получават след одитирането на разходите от ЕК, което изисква националните бюджети да префинансират окончателните разходи по проектите за предходния програмен период до една - две години. Това оказва въздействие върху ликвидната позиция, измерена чрез касовия фискален дефицит, но в същото време няма отрицателно дългосрочно въздействие върху фискалната позиция на начислена база, като важно условие за устойчивостта на публичните финанси. В същото време страните получават и аванси за следващия програмен период и процесът по финансирането и възстановяването на разходите е постоянно в процес.

Оценките за България са направени с отчетни данни за програмния период 2007-2013, докато за останалите страни в оценките е използвано одобреното годишно разпределение на бюджета от европейските фондове за страните и ЕК и 20% национално съфинансиране, което може да бъде и по-голямо с ДДС и отчуждителните процедури и да достигне 30-40%. Оценките за влиянието на транзакциите с ЕС за България и останалите страни от ЦИЕ показват, че то се оценява между 1–2 % в зависимост от усвояването на европейските фондове (таблица 12).

Грантовият елемент от фондове и европейските структурни фондове оказва съществено влияние върху макроикономическата активност на страните от ЦИЕ, като резултатите и от настоящото изследване доказват една от разпространените хипотези, че увеличените публични разходи чрез финансирането от европейските структурни фондове първоначално създава сравнително силен фискален стимул върху търсенето.

Таблица 12. Страни от ЦИЕ: Влияние върху фискалната позиция от транзакциите с ЕС и съфинансиране за програмния период 2007-2013 (% от БВП)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
България	0.0	0.0	0.0	-0.5	-0.4	-0.3	-1.2	-1.4	-1.6	-1.8	-1.9	-2.0
Чешка република	-1.0	-1.0	-1.0	-0.7	-0.8	-1.4	-1.4	-1.4	-1.4	-1.5	-1.4	-1.4
Естония	-0.9	-0.9	-0.9	-0.5	-0.5	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6
Унгария	-1.0	-1.0	-0.9	-0.6	-0.5	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7	-1.6	-1.6
Латвия	-0.9	-0.9	-0.9	-0.8	-0.8	-1.6	-1.7	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6
Литва	-1.1	-1.2	-1.2	-1.5	-1.5	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.5	-1.5
Полша	-1.0	-1.0	-1.0	-0.9	-0.9	-0.8	-1.4	-1.4	-1.5	-1.4	-1.2	-1.1
Румъния	-1.0	-1.0	-1.0	-0.9	-0.9	-0.8	-1.4	-1.4	-1.5	-1.4	-1.2	-1.1
Словакия	-1.0	-1.0	-1.0	-0.8	-0.8	-0.8	-1.4	-1.4	-1.4	-1.5	-1.4	-1.5
Словения	-1.0	-1.0	-1.0	-0.9	-0.9	-1.3	-1.3	-1.3	-1.3	-1.3	-1.0	-1.0

Източник: Собствени оценки, Евростат, Министерсто на финансите

Настоящото изследване също доказва положителното въздействие на европейските структурни фондове върху агрегираната активност. Оценката е различна в зависимост от стойността на фактора α , нар. „изтласкващ“ (crowding out) фактор, обозначен с α , който се движи между 0.55, 0.65 и 1, в резултат на което оценките за въздействието от усвояването на грантовия елемент на структурните фондове се променя между 0.3% до 2% при стойностите на α от 0.55 и 0.65 и достига 2–3% при стойностите на α от 1. Оценките дават основание, че то може да достигне кумулативно до 10% от БВП при α от 0.55 през 2015 г. (последната година за плащане по проектите за програмния период 2007–2013 г.), 15% от БВП при α от 0.65 и 27% при α от 1. Въздействието им е отрицателно в началото на програмния период, когато страните получават аванси, но не са подготвили все още европейските проекти за новия програмен период, като постепенно се увеличава и достига своя пик в последните години на програмния период проекти (таблици 13–15). Оценките за страните от ЦИЕ дават основание да се направи заключението, че въздействието на европейските фондове върху икономическата активност може да достигне кумулативно от 10% до 27% от БВП за всички страни от ЦИЕ, в зависимост от «изтласкващия фактор» на заместване на европейски финансирани и национално финансирани.

Таблица 13. Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене DESIF, 2004-2020 ($\alpha=0.55$)

	България	Чешка република	Естония	Унгария	Латвия	Литва	Полша	Румъния	Словакия	Словения
2004		-0.9	-0.8	-0.9	-0.8	-0.8	-0.8		-1.0	-1.0
2005		-0.9	-0.8	-0.9	-0.7	-0.7	-0.9		-1.0	-1.0
2006		-0.9	-0.6	-0.8	-0.7	-0.7	-0.8		-1.0	-1.0
2007	-0.2	0.3	0.3	0.6	0.3	0.5	0.5	-0.4	0.1	-0.1
2008	-0.1	0.1	0.4	0.5	0.2	0.6	0.3	-0.3	0.0	-0.2
2009	0.0	0.7	0.9	1.3	0.4	1.0	0.9	-0.3	-0.2	0.0
2010	0.8	0.6	1.1	1.3	0.9	1.2	0.6	0.6	0.5	0.1
2011	0.7	0.5	1.0	1.3	0.7	1.0	0.7	0.6	0.5	0.1
2012	0.7	0.6	1.0	1.4	0.6	1.1	0.6	0.5	0.5	0.1
2013	0.7	0.6	0.8	1.4	0.5	1.0	0.6	0.5	0.5	0.0
2014	1.0	0.4	0.8	1.1	0.9	0.6	0.8	0.7	0.8	-0.1
2015	1.4	0.6	1.2	1.5	1.4	0.9	1.1	1.0	1.1	0.1
2016	1.4	0.4	0.8	1.3	0.9	0.5	0.7	0.6	1.1	0.1
2017	1.4	0.5	1.2	1.7	1.4	0.9	1.2	1.0	1.0	0.1
2018	1.3	0.5	1.2	1.6	1.3	0.9	1.2	0.9	1.0	0.1
2019	1.3	0.5	1.1	1.6	1.2	0.8	1.1	0.9	1.0	0.0
2020	1.2	0.5	0.5	1.5	1.2	0.3	0.5	0.8	0.9	0.5

Източник: собствени изчисления, Европейска комисия

Таблица 14: Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене DESIF, 2004-2020 ($\alpha=0.65$)

	България	Чешка република	Естония	Унгария	Латвия	Литва	Полша	Румъния	Словакия	Словения
2004		-0.9	-0.7	-0.9	-0.7	-0.8	-0.8		-1.0	-1.0
2005		-0.9	-0.7	-0.8	-0.6	-0.6	-0.8		-1.0	-1.0
2006		-0.8	-0.5	-0.7	-0.6	-0.6	-0.7		-1.0	-1.0
2007	0.0	0.6	0.7	1.0	0.8	1.0	1.0	-0.3	0.5	0.1
2008	0.1	0.4	0.8	0.9	0.6	1.0	0.7	-0.1	0.3	0.0
2009	0.3	0.9	1.3	1.7	0.8	1.3	1.2	-0.1	0.0	0.2
2010	1.1	0.9	1.4	1.7	1.3	1.5	0.9	0.9	0.7	0.3
2011	1.0	0.8	1.4	1.7	1.1	1.4	1.0	0.9	0.7	0.3
2012	1.0	0.9	1.3	1.9	1.0	1.5	0.9	0.8	0.8	0.2
2013	1.0	0.9	1.2	1.8	0.8	1.4	0.9	0.8	0.8	0.2
2014	1.4	0.6	1.2	1.5	1.3	0.8	1.1	1.0	1.1	0.1
2015	1.9	0.8	1.6	2.0	1.9	1.3	1.5	1.4	1.5	0.3
2016	1.9	0.6	1.1	1.7	1.2	0.8	1.0	0.9	1.4	0.3
2017	1.8	0.8	1.6	2.2	1.8	1.2	1.6	1.3	1.4	0.3
2018	1.8	0.8	1.6	2.1	1.7	1.2	1.6	1.3	1.4	0.2
2019	1.7	0.8	1.5	2.0	1.6	1.1	1.5	1.2	1.3	0.2
2020	1.6	0.8	0.8	2.0	1.6	0.5	0.8	1.1	1.3	0.8

Източник: собствени изчисления, Европейска комисия

Таблица 15: Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите транзакции с ЕС върху съвкупното търсене $DESIF$, 2004-2020 ($\alpha = 1$)

	България	Чешка република	Естония	Унгария	Латвия	Литва	Полша	Румъния	Словакия	Словения
2004		-0.8	-0.5	-0.8	-0.4	-0.5	-0.6		-1.0	-1.0
2005		-0.8	-0.4	-0.6	-0.2	-0.3	-0.7		-1.0	-1.0
2006		-0.7	-0.1	-0.4	-0.2	-0.3	-0.4		-1.0	-1.0
2007	0.7	1.8	2.1	2.5	2.3	2.7	2.5	0.2	1.7	0.9
2008	0.9	1.5	2.2	2.4	2.1	2.6	2.1	0.4	1.5	0.7
2009	1.3	1.9	2.5	3.1	2.0	2.6	2.3	0.7	1.0	0.8
2010	2.2	1.8	2.7	3.1	2.6	2.8	1.9	1.8	1.6	0.9
2011	2.1	1.7	2.6	3.1	2.4	2.6	1.9	1.8	1.7	0.9
2012	2.1	1.8	2.5	3.3	2.2	2.7	1.9	1.8	1.7	0.9
2013	2.1	1.8	2.4	3.3	2.1	2.6	1.9	1.7	1.7	0.8
2014	2.7	1.5	2.3	2.9	2.5	1.8	2.2	2.0	2.2	0.7
2015	3.4	1.8	3.1	3.6	3.4	2.5	2.8	2.7	2.8	1.0
2016	3.4	1.5	2.3	3.1	2.4	1.7	2.0	2.0	2.8	1.0
2017	3.3	1.8	3.0	3.9	3.3	2.5	3.0	2.6	2.7	1.0
2018	3.3	1.7	2.9	3.8	3.2	2.4	3.0	2.5	2.7	0.9
2019	3.2	1.8	2.9	3.7	3.1	2.3	2.9	2.4	2.6	0.9
2020	3.1	1.8	1.8	3.6	2.9	1.4	1.8	2.3	2.5	1.7

Източник: собствени изчисления, Европейска комисия

Оценките са близки до други изследвания като тези на Varga и Velt (2010) чрез динамично-стохастичния равновесен модел HERMIN и новата му версия QUEST III на Европейската комисия и по-ранните разработки на Bradley и Morgenroth (2004). Оценки на Bradley и Morgenroth (2004) сочат по-висок БВП от базовия сценарий за Чехия (с 4.4%), Унгария (4.1%), Естония (3.7%), Полша (2.7%), Румъния (1.7%) и Латвия (1.4%), но тъй като новите членки имат БВП на човек от населението между 35% и 55 % от средния БВП за ЕС, според тях конвергенцията ще се постигне сравнително бавно. Постигнатия напредък на страните за програмния период 2007-2013 г. показва, че в повечето страни от ЦИЕ нарастването на БВП на човек е с около 8% - 9 %, което опровергава това заключение. Оценките на Varga и Velt (2010) са за постепенно увеличаване на приноса на европейските фондове към растежа от 0.2% до над 3% за различните страни, подобно на резултатите в настоящото изследване.

Подобни са оценките чрез Глобалния интегриран монетарен и фискален модел GIMF на МВФ. Allard et al. (2008), използвайки GIMF оценят въздействието на структурните фондове върху растеж за новите страни-членки, като една група по отношение на ЕС-15 като страни-донори, на около 3% по-високо от базовия сценарий

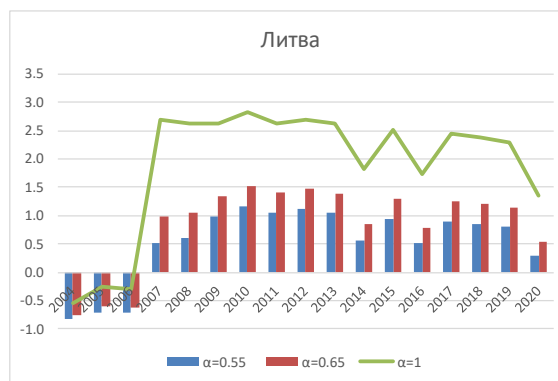
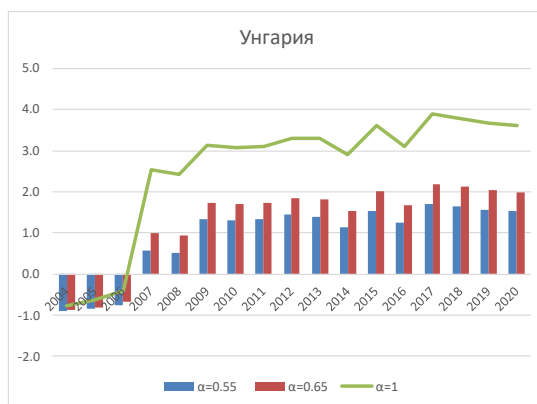
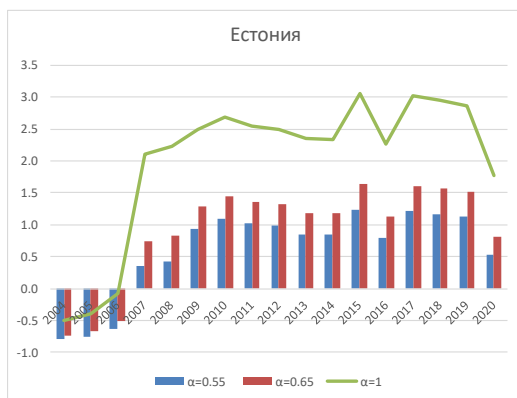
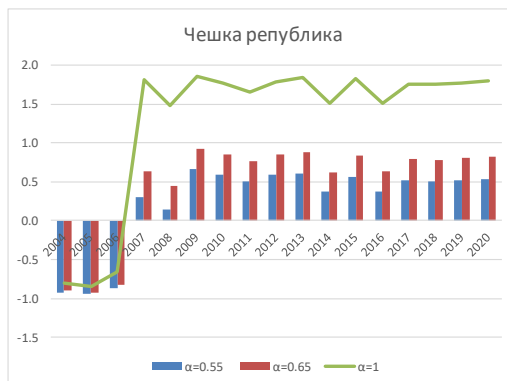
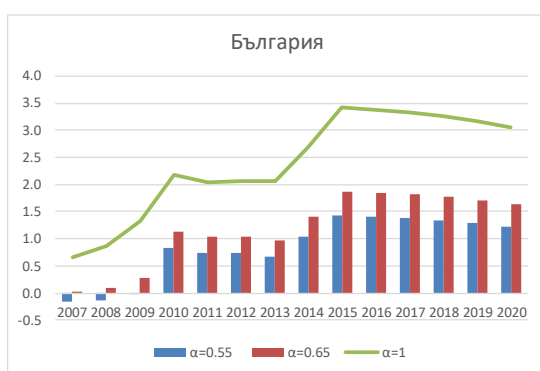
– най-вече защото амортизацията на частния капитал се приема по-висока, отколкото в публичния сектор.

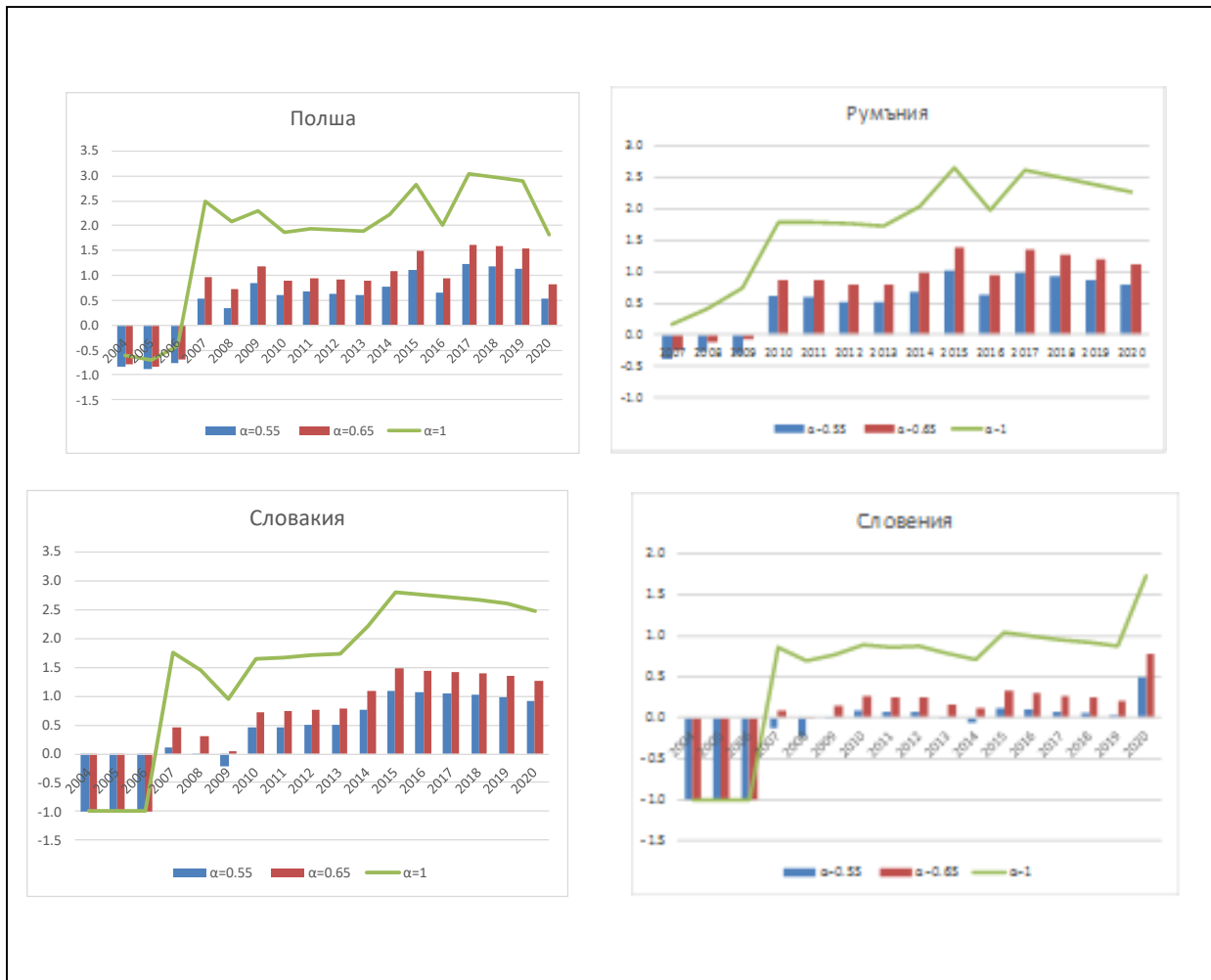
В последното регионално изследване за страните от ЦИЕ на МВФ (2017)⁵⁷ за мултипликационните ефекти на европейските структурни фондове върху растежа се използва панелна регресия за 11-те страни-членки на ЦИЕ със специфични за отделните страни фактори (напр. отвореност на търговията, използване на фиксирани ефекти). Оценките показват, че мултипликаторът на въздействието на структурните фондове е между 0.5 и 0.7. Тези оценки са в съответствие с оценките за фискалните мултипликатори на разходите за страните в ЦИЕ, като изчислените от Klyuev и Snudden (2011) правителствени разходни мултипликатори (0.5) за Чешката република през първата година и по принцип по-големи при икономически спад, и около 0.3 до 0.6 от Muir и Weber (2013) за България. Мултипликаторите на правителствените разходи, използвани от някои централни банки в страните от ЦИЕ, са подобни /Чешката република (0.5), Естония (0.8), Словения (0.66) (Kilponen et al., 2015).

Фигура 3 представя въздействието по страни на европейските структурни фондове върху агрегираната икономическа активност за всяка страна поотделно. Например, оценките в настоящото изследване за Чешката република и Унгария са подобни на тези на Varga и Velt (2010) в диапазона съответно между 1% – 2% и 1.5% - 4%. Оценките варират в зависимост от използвания подход или модел, но всички те показват, че в краткосрочен план проектите, финансирани от структурните фондове и съфинансирани от страните-получатели, стимулират вътрешното търсене, предимно чрез инвестиции в публичния сектор, но също и чрез стоки и услуги, а в дългосрочен план европейското финансиране като външен фактор на растежа повишава потенциалния растеж чрез увеличаване на бруто капиталонакопаването.

⁵⁷ IMF Reginal Economic Update, Central, Eastern, and Southeastern Europe: Growth Continues amid Increased Uncertainty, May 2017, работен вариант.

Фигура 3. Страни от ЦИЕ: Ефектите на ЕСИФ и другите трансакции с ЕС върху съвкупното търсене, 2004-2020





Източник: Собствени изчисления, формула на Rosenberg и Sierhej (2007), Евростат (2016)

От друга страна, за да се оцени правилно въздействието върху съвкупното търсене много важни са и експертните оценки, тъй като моделите често игнорират много от възможните неблагоприятни последици, които могат да възникнат в практиката и затова до известна степен са преувеличени. Още повече, че увеличеното съвкупно търсене от структурните фондове може да скрие и структурна неефективност и да замъгли необходимостта от просрочени структурни реформи в подкрепа на дългосрочния растеж, когато икономиките трябва да се справят без тях.

При калибриране на данните в модела GIMF за България (Paliova, Lybek, 2014) се потвърждава направения извод за въздействие върху съвкупното търсене БВП в

краткосрочен план от 0.5% - 0.7%, и в средносрочен план от 1.5% - 3%, в зависимост от приложените сценарии, подобно на изследването на Weber и Muir (2013). Моделът разглежда България, страните от еврозоната и останалата част от света и прави разлика между разходите, финансирани от структурните фондове: (а) трансферите към домакинствата, които имат само временен ефект върху растежа; (б) инвестициите в частния сектор, имащи някакво въздействие; и (в) инвестициите в публичния сектор, които имат най-голямо постоянно въздействие. Допусканията включват съотношения от националните сметки за България и трансфери за домакинствата и статистически данни за търговията (базирани на World Economic Outlook на МВФ и U.N. COMTRADE), дял на ликвидно ограничените домакинства (50%, према се че в България те са 50% повече от останала част на света), дял на държавния дълг равен на средния за периода преди 2014 г. (16%), както и постоянно намаление на фискалния дефицит с 1% от БВП през разглеждания период.

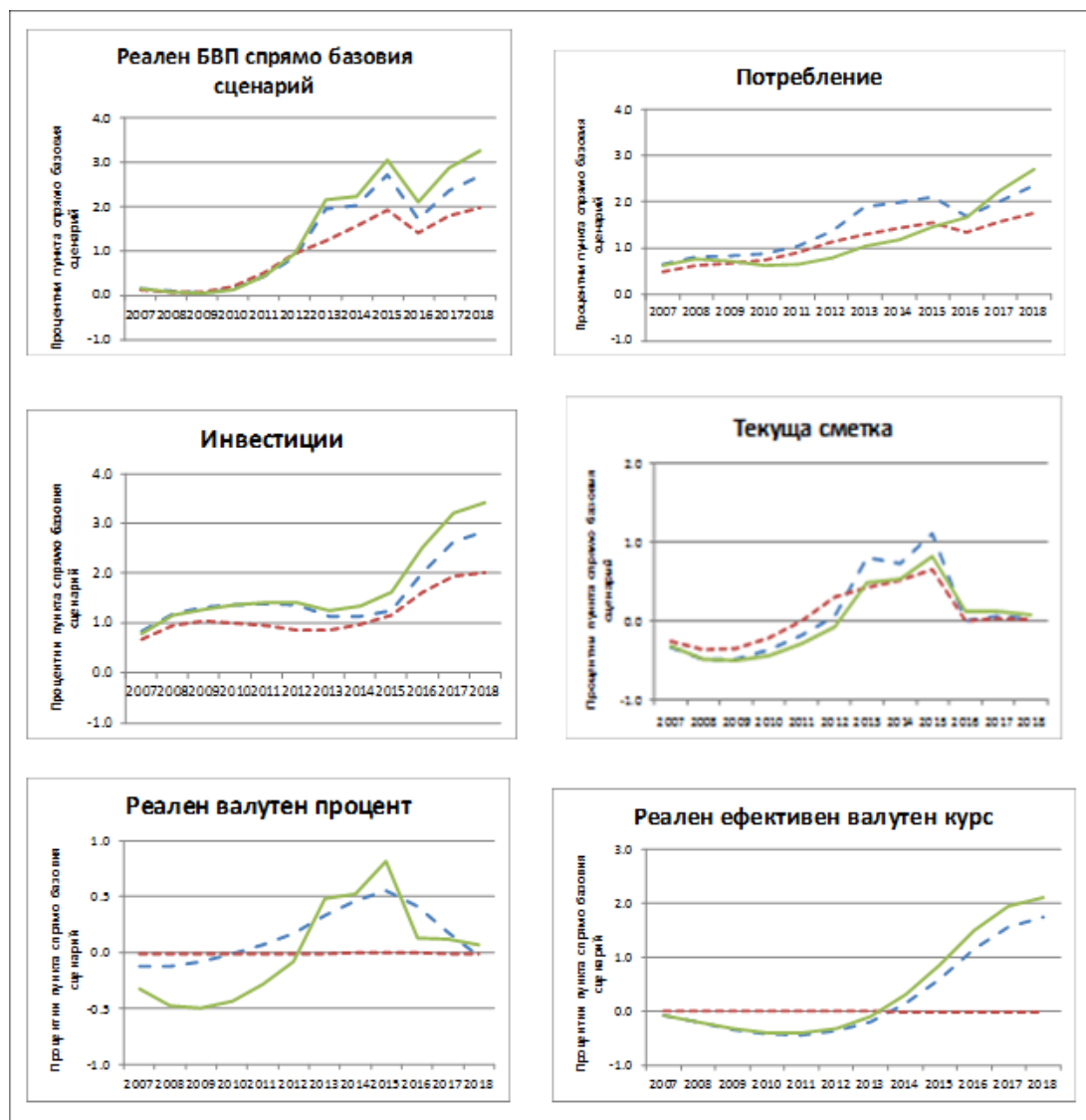
От оценките, представени на фигура 4, е видно, че при пълно усвояване на определеното за България европейското финансиране, въздействието му върху растежа спрямо базовия сценарий е до 3% към 2015 г., която е последна година за усвояване на средствата от програмния период 2007–2013 г. Следващите години, поради започване на новия програмен период и период на подготовка на новите проекти, първоначално проносът му към растежа намалява и отново да се увеличава към 2018 г. Усвояването на средствата от фондовете е циклично по своята същност, което се потвърждава от отчетните данни за България през програмния период 2007– 2013 г. Проектите, предвидени и съгласувани между ЕС и България като страна-бенефициент, често изискваха време за да бъдат одобрени от ЕК за започване и изпълнение и така се отлагаха във времето. Възстановяването на средствата от ЕС също подлежи на проверка от страна на ЕС, която влияе върху изпълнението на проектите.

Фигура 4. България: Симулация за въздействието на ЕСИФ върху макро показателите за програмния период 2007-2013 (в % над базовия сценарий)

— (плътна линия): Усвояване както е планирано първоначално (без националното съфинансиране).

----- (пунктирна линия): Усвояване на нивото на предприєдинителните фондове (72 процента).

..... (точкова линия): Усвояване както е планирано първоначално (вкл. националното съфинансиране, финансирано с увеличена ставка ДДС).



Източник: Собствени оценки, Paliova и Lybek (2014)

Симулациите предполагат потреблението плавно да нараства, докато инвестициите се очаква да се увеличат с по-голям темп след приключването на програмния период 2007–2013 г. Оценките са за до 1% положително въздействие от

получените грантове от европейските фондове върху текущата сметка на платежния баланс. Реалният лихвен процент да се увеличи през 2015 г., поради увеличеното кредитиране, включително за финансиране на съфинансирането на европейските проекти от страна на бенефициентите, след което плавно да се стабилизира. Очакванията за реалния ефективен обменен курс са плавно да се увеличава, поради необходимостта от увеличено националното финансиране за европейските проекти, финансирано с увеличена ставка ДДС.

Оценките за България в други изследвания, използващи динамично-стохастични модели на общото равновесие, са близки на направените оценки в модела GIMF на МВФ. Например, прогнозата на Varga и Velt (2010) чрез модела QUEST III на Европейската комисия за България е за около 0.3% - 1.4% допълнителен годишен потенциален икономически растеж за периода 2007-2013 г., устойчиво увеличение до 3.3% от БВП до 2016 г., след което около 3 % годишно до 2025 г.

Изложените по-горе оценки чрез динамично-стохастични модели на общото равновесие улавят най-динамичните елементи в икономиката и въздействието върху икономическия растеж от усвояването на ЕСИФ спрямо базовия сценарий за растежа. За да оценим въздействието на ЕСИФ върху потенциалния растеж прилагаме модифицираната формула за производствената функция на Коб–Дъглас и допусканията от предходно изследване на автора (Paliova и Lybek, 2014):

$$y^* = \left[\frac{s+TR/Y}{n+\delta} \right]^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}$$

y^*	БВП на човек
s	% нарастване на спестяванията
TR	трансфери от ЕС, използвани само за капиталобразуване
Y	номинален БВП
n	% на нарастване на работната сила
δ	амортизация
α	дял на капитала

Потенциалният растеж се оценява при постоянна възвращаемост на технологиите, в условията на пълна заетост, намаляваща производителност на

капитала и постоянна амортизационна норма. В условията на равновесие обемът на производство на един работник се приема за функция на неговата капиталовъоръженост, инвестициите (I – investments) да са равни на спестяванията (S – savings) и пропорционални на дохода (Y – income), а трудът и капиталът да са субститути и сумата на коефициентите на еластичност на БВП от тях да е равна на единица, съответно с коефициенти 0.6 (труд) и 0.4 (капитал), и годишна амортизационна норма от 10%, следвайки изследване на МВФ (2010) за потенциалния растеж в България⁵⁸. Нормата на амортизация се приема за малко по-висока от тази за страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (8%), за да се обхване трансформацията на икономиката, когато старото оборудване се заменя с ново, и с помощта на трансферите от структурните фондове. Използвани са данните от националните сметки и прогнози на МВФ за заетостта, бруто капиталообразуването и потенциалния растеж.

В изследването за оценка на въздействието върху бруто капиталообразуването са включени оперативните програми (ОП) Транспорт, Регионално развитие, Околна среда и Конкурентоспособност като оперативни програми, които основно финансират инвестиционни проекти. Останалите оперативни програми, финансирани от структурните фондове, като ОП Човешки ресурси, Административен капацитет и Техническа помощ имат по-малко влияние върху бруто капиталообразуването и тяхното участие е прието за неутрално. Приносът към бруто капиталообразуването от трансферите от ЕС по оперативни програми ОП Транспорт, Регионално развитие, Околна среда и Конкурентоспособност е подобен на този в модела СИБИЛА на българското правителство (2011).

На базата на тези допускания, потенциалният растеж се конструира чрез прилагане на производствената функция върху трите компонента (труд, капитал и обща факторна производителност), изгладени с пълзяща средна от данните за бруто капиталообразуването и заетостта, при непроменена стойност за общата факторна производителност (TFP).

⁵⁸ IMF Country Report No. 10/159, Selected Issues Paper, 2010, Estimating Potential Growth and Output Gaps in an Emerging Economy

Оценките представени в таблица 16 показват, че инвестициите с капиталови трансфери от европейските структурни фондове се очаква да увеличават ефективно потенциалният растеж до степен, до която се увеличава капиталообразуването с технологичните подобрения от тяхното усвояване.

Таблица 16. България: Въздействие върху потенциалния БВП от усвояването на ЕСИФ за програмния период 2007-2013 (в %)

Години	Принос в икономическия растеж				Принос в икономическия растеж				Въздействие върху потенциалния растеж			
	Труд	Капитал	TFP	Потенциален растеж	Труд	Капитал	TFP	Потенциален растеж	Труд	Капитал	TFP	Потенциален растеж
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
	Базов сценарий				Коригиран сценарий							
2002	8.90	-0.65	-3.48	4.77	8.90	-0.65	-3.48	4.77	0.00	0.00	0.00	0.00
2003	9.61	-0.20	-3.77	5.63	9.61	-0.20	-3.77	5.63	0.00	0.00	0.00	0.00
2004	9.76	0.57	-4.13	6.20	9.76	0.57	-4.13	6.20	0.00	0.00	0.00	0.00
2005	2.00	1.34	3.20	6.54	2.00	1.34	3.20	6.54	0.00	0.00	0.00	0.00
2006	2.23	2.06	2.15	6.44	2.23	2.06	2.15	6.44	0.00	0.00	0.00	0.00
2007	2.36	2.67	1.35	6.38	2.36	2.67	1.35	6.38	0.00	0.00	0.00	0.00
2008	0.89	2.50	-1.02	2.37	0.89	2.53	-1.02	2.40	0.00	0.03	0.00	0.03
2009	-1.22	1.74	-0.25	0.27	-1.22	1.93	-0.25	0.47	0.00	0.20	0.00	0.20
2010	-2.38	0.56	0.57	-1.25	-2.38	0.89	0.57	-0.92	0.00	0.33	0.00	0.33
2011	-1.99	-0.06	2.78	0.73	-1.99	0.49	2.78	1.28	0.00	0.55	0.00	0.55
2012	-1.08	-0.06	1.94	0.81	-1.08	0.59	1.94	1.46	0.00	0.65	0.00	0.65
2013	-0.48	0.09	1.11	0.72	-0.48	0.88	1.11	1.51	0.00	0.79	0.00	0.79
2014	0.26	0.40	0.67	1.33	0.26	1.12	0.67	2.05	0.00	0.72	0.00	0.72
2015	1.04	0.67	0.41	2.12	1.04	1.27	0.41	2.72	0.00	0.60	0.00	0.60
2016	1.16	1.01	0.44	2.61	1.16	1.43	0.44	3.03	0.00	0.42	0.00	0.42
2017	0.98	1.18	0.66	2.81	0.98	1.54	0.66	3.17	0.00	0.36	0.00	0.36

Източник: Собствени оценки, Paliova и Lybek (2014)

Ако има слабости при изпълнението на европейските проекти, те ще попречат на приноса върху растежа от фондовете, но като цяло въздействието върху потенциалния растеж се очаква да е в размер от 0.03% през 2008 г. до 0.79% през 2013 г. След това, ефектът ще е затихващ в средносрочен план, тъй като това допълнително капиталообразуване се обезценява, ако не са правят нови инвестиции.

Прилагайки за България Кейнсианския модел за една страна, който оценява непосредственото въздействие на европейските структурни фондове върху съвкупното търсене чрез формулата на Rosenberg и допускания за “изтласкващия ефект” (crowding out effect), тоест заместването между европейското и националното финансиране, подробно описани в метододологията на изследването, могат да се направят следните обобщения:

През годините на програмния период 2007–13 на членство в ЕС България е нетен получател на средства. Финансирането от европейските структурни фондове за повечето оперативни програми е до 85%, с изключение на инфраструктурните проекти, за които националният бюджет поема разходите за ДДС и отчуждителни процедури и съфинансирането. С напредването на програмния период 2007–13 елементът на финансиране от европейските структурни фондове прогресивно се увеличава от 0.5% до 3.1% от БВП (таблица 17).

Таблица 17. България: Вноска за бюджета и трансфери от ЕС, 2007–2015 (% от БВП)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Нетни трансфери от ЕС	1.0	0.6	0.8	1.3	0.8	1.9	2.1	2.4	3.1
Вноска в бюджета на ЕС	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
Общо трансфери от ЕС	1.9	1.6	1.8	2.2	1.8	2.9	3.2	3.5	4.2
Структурни и кохезионен фондове (СКФ)	0.5	0.6	0.8	1.1	1.4	2.0	2.2	2.8	3.1
от които: аванси от СКФ	0.5	0.6	0.8					0.5	0.6
Други */	1.4	1.0	1.0	1.1	0.4	0.9	1.0	0.7	1.1
Национално съфинансиране	0.2	0.2	0.2	0.7	0.5	0.9	1.0	1.1	1.3
от което: за СКФ	0.0	0.0	0.0	0.3	0.4	0.6	0.7	0.8	0.9

*/ Основно предприєдинителни фондове, ОП за селските райони и рибарство, и други фондове "вътрешни политики".

Източник: Собствени изчисления, Министерство на финансите

Симулациите показват още, че различната степен на усвояване на европейските структурни фондове може да допринесе до увеличаване на съвкупното търсене от 0.8% – 1.4% от БВП в годишен аспект, ако степента на заместване, тоест на “изтласкващия ефект” на европейско финансиране е 45%, около 1.1% - 1.9 %, ако то е 35%, и 1.3% – 3.4 %, ако няма заместване на европейско и национално финансирани проекти (таблица 18). Следва да се има предвид, че през първите три години от еврочленството общият ефект от европейските структурни фондове върху търсенето е отрицателно, главно поради липсата на усвояване и плащането на вноската на страната в бюджета на ЕС. Получените аванси от европейските структурни фондове са съхранявани като част от фискалния резерв и не са използвани за финансирането на бюджетни разходи, тъй като те имат целево предназначение. Още повече, преди глобалната кризата от 2008 г.

България реализираше бюджетни излишъци, които осигуряваха необходимата ликвидност за националните бюджетни разходи.

Таблица 18. България: Оценка за влияние на ЕСИФ върху съвкупното търсене, 2007–2020 (в % над базовия сценарий)

	$D = \alpha (T+NC) - C - A$						Финансир ане от СКФ	Национа лно съфинанс иране	Вноски в бюджета на ЕС	Аванси минус плащания от СКФ	БВП номинален размер в евро	Нетни трансфери от ЕС
	$\alpha=0.55$	$\alpha=0.65$	$\alpha=1$	$\alpha=0.55$	$\alpha=0.65$	$\alpha=1$	T	NC	C	A		(T - C)
	милиони евро			% от БВП				милиони евро				
2007	-54.1	4.2	208.3	-0.2	0.0	0.7	486	97.2	230.0	144.9	31883.8	256.0
2008	-49.7	32.2	319.1	-0.1	0.1	0.9	682.9	136.6	277.4	223.0	36450.2	405.5
2009	-8.7	99.4	477.6	0.0	0.3	1.3	900.6	180.1	336.7	266.4	36078.4	563.9
2010	303.3	414.8	805.1	0.8	1.1	2.2	929.4	185.9	310.2	0.0	36764.3	619.2
2011	296.8	413.7	822.7	0.7	1.0	2.1	974	194.8	346.1	0.0	40103.1	627.9
2012	300.2	422.2	849.3	0.7	1.0	2.1	1016.9	203.4	371.0	0.0	40926.7	645.9
2013	275.1	402.0	846.2	0.7	1.0	2.1	1057.5	211.5	422.8	0.0	41047.9	634.7
2014	434.0	589.3	1132.8	1.0	1.4	2.7	1294.1	258.8	420.1	0.0	42010.5	874.0
2015	519.4	679.5	1240.1	1.4	1.9	3.4	1334.7	266.9	361.5	0.0	36154.4	973.2
2016	526.5	689.9	1262.1	1.4	1.9	3.4	1362.2	272.4	372.6	0.0	37257.0	989.6
2017	537.9	706.4	1296.2	1.4	1.8	3.3	1404.3	280.9	389.0	0.0	38897.3	1015.3
2018	546.7	720.1	1327.1	1.3	1.8	3.3	1445.2	289.0	407.1	0.0	40712.7	1038.1
2019	552.6	730.8	1354.8	1.3	1.7	3.2	1485.6	297.1	427.9	0.0	42793.2	1057.7
2020	554.3	737.1	1376.9	1.2	1.6	3.1	1523.4	304.7	451.2	0.0	45116.0	1072.2

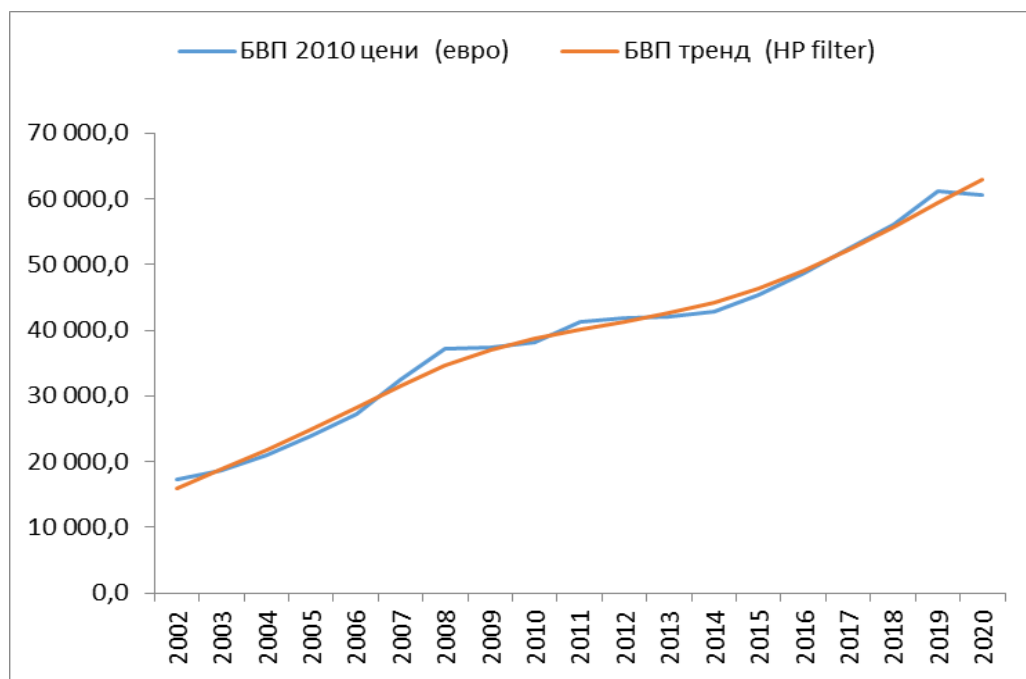
Източник: Собствени оценки, формула на Rosenberg и Sierhej (2007)

Оценка за дискреционната фискална политика в България

Дискриптивният и иконометричен анализ за България, които следват, правят оценка на провежданата фискална политика и динамиката на фискалната позиция спрямо фазата на стопанския цикъл преди и в условията на членство в ЕС и усвояване на ЕСИФ. Иконометричните оценки се базират на тримесечните данни за България за сектор Държавно управление, съгласно методологията на Евростат. Динамичните редове за нетните бюджетните компоненти по постоянни цени са получени чрез дефлатора на БВП от сезонно коригираните тримесечни данни за общите приходи и разходи в номинален размер, от които предварително са изключени получените и платените лихви. Трансферните плащания към домакинствата (помощите за безработица и другите социални плащания) и нефинансовите предприятия се разглеждат като важна част от дискреционната фискална политика, чрез която се влияе върху бизнес колебанията и деловата активност.

Изчисленият показател Y_{gap} (output gap), който представя посоката на отклонението на фактическия БВП от потенциалния БВП и характеризира фазата на стопанския цикъл, в който се намира икономиката, е изчислен по формулата: $Y_{gap} = (Y - Y^*) / Y^* (\%)$, където Y е фактическият БВП, а Y^* е потенциалният БВП. Потенциалният (трендовият) БВП Y^* е дефиниран като фактическият БВП е циклично изгладен с филтъра на Ходрик–Прескот (НР филтър) при параметър на изглаждане $\lambda = 1600$, който стандартно се използва при тримесечните данни и съответства на осемгодишна продължителност на един бизнес цикъл.

Фигура 5. България: Отклонение на фактическия БВП от потенциалния БВП в периода 2002 – 2020 г. (в млн. евро, $\lambda = 1600$)



Източник: Собствени изчисления, Министерство на финансите (2020)

Фигура 5 показва незначително отклонение на фактическия БВП от трендовия БВП в периода 2002–2006 г. и по-голямо отклонение преди членството в ЕС през 2007г. Преди глобалната криза икономиката се развиваше над потенциала, поради усиления поток на чуждестранни инвестиции към страната предимно в областта на финансовите услуги, строителството и недвижимите имоти, което доведе до висок, но нестабилен икономически растеж на потенциала.

Европейските структурни фондове като външен източник за икономиката облекчиха финансовите последици от намалената икономическа активност в периода на глобалната икономическа криза и последващата я рецесия. С напредване на процеса по усвояване на европейските фондове от 2009 г., грантовият елемент оказва съществено положително влияние върху макроикономическата активност на България, като увеличените публични разходи чрез финансирането от европейските структурни фондове създава допълнителен фискален стимул върху съвкупното търсене, което компенсира намалената икономическа активност през първите години след кризата.

От друга страна, в края на програмния период 2007–2013 г. усвояването на структурните фондове беше засилено, което създаде риск от одобряване и изпълнение на не толкова важни за икономиката проекти, с цел да се избегне загубата на финансиране, които могат да не разширят границите на производствените възможности, а дори могат да създадат една бъдеща фискална тежест, поради разходите за поддръжка за в бъдеще. Така увеличеното съвкупно търсене от структурните фондове в края на 2015 г., както и новото финансиране за програмните периоди скрива структурна неефективност при усвояването на европейското финансиране и необходимостта от просрочени структурни реформи. Следователно, използването на структурните фондове трябва да бъде предмет на ясни приоритети и разумен анализ на публичните разходи и ползите, с оглед да се увеличи границата на производствените възможности чрез разглеждане на вида и качеството на разходите, а не просто да се постигне висока степен на усвояване.

Също така, ако се идентифицират нередности на по-късен етап, бенефициентите следва да върнат средствата, което би могло да бъде допълнително фискално предизвикателство. Затова въздействието на европейските структурни фондове трябва да се оценява не само като директно положително въздействие върху потенциалния растеж, но и в контекста на провежданата фискална политика и влиянието им върху фискалната позиция и икономическия растеж.

От теоретична гледна точка структурният дефицит възниква, когато страната (правителството, общината) има фискален дефицит, даже когато икономика работи при пълен потенциал. Това е обратното на цикличния

дефицит, който се появява само когато икономиката не работи при пълния си потенциал (например, ако икономиката е в рецесия).

Концептуално провежданата фискална политика е антициклична, ако промените в структурният баланс и отклонението на фактическия БВП от потенциалния БВП (Y_{gap}) се движат в една посока. Причината е, че подобреният фискален баланс показва фискални интервенции в посока рестрикция, което е положително за деловата активност, когато икономиката се развива над потенциала. В обратния случай, когато показателят Y_{gap} е отрицателен (тоест икономиката се развива под потенциала си), се смята, че подобреният структурен фискален баланс би задълбочил още повече колебанията в икономическата активност.

За да се направи оценка за фискалната политика на България е следвана методологията на Международния валутен фонд чрез измерване на промяната на първичния структурен фискален баланс спрямо потенциалния БВП; трендът на структурните компоненти на бюджетните параметри спрямо потенциалния БВП и ендогенната реакция на бюджетните параметри спрямо промените в деловата активност.

За целта е извършено количествено измерване на: (а) структурните компоненти на бюджетните параметри чрез изчистване на цикличните елементи от нетните бюджетни приходи и разходи в постоянни цени; (б) цикличните компоненти в бюджетните приходи и разходи; и (в) промяната в структурния (циклично коригирания) фискален баланс, който се дефинира като разлика между циклично коригираните бюджетни приходи и разходи по постоянни цени.

Цикличните компоненти на бюджетните параметри са изчислени като разлика между бюджетните параметри и структурните им компоненти на тримесечна база, агрегирани са на годишна база, и са изразени като процент от потенциалния (трендовия) БВП. Иконометричните оценки за България за цикличните елементи сравнени с отклонението на фактическия от потенциалния БВП потвърждава действието им на автоматичен фискален стабилизатор в различните периоди на бизнес цикъла (фигура 6).

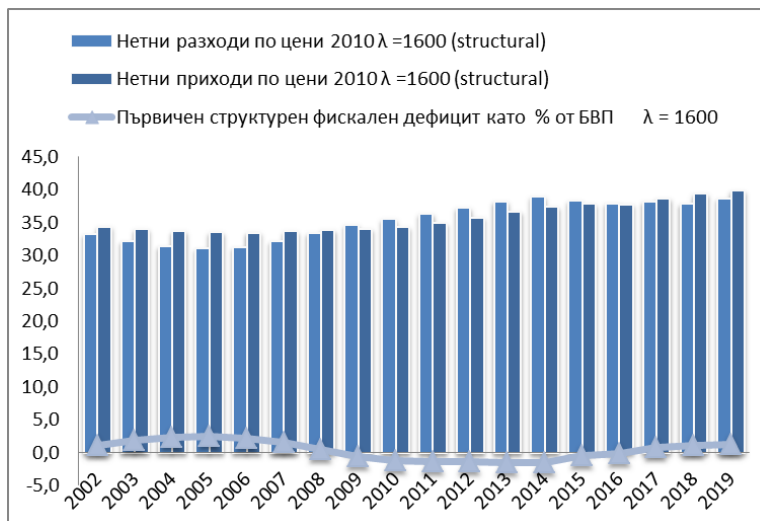
Фигура 6. България: Циклични компоненти на бюджетните параметри и отклонението на фактическия БВП от потенциалния БВП (Y_{gap}), 2002–2019



Източник: Собствени изчисления, Евростат

За изчисляване на структурните компоненти сезонно коригираните редове за нетните бюджетни приходи и разходи на тримесечна база по постоянни цени за България са филтрирани с НР филтър при параметър на изглаждане $\lambda = 1600$ и са изчислени като дял от БВП. Направени са симулации и при $\lambda = 500$ и 1000 , за да се игнорира субективността на изводите, като те не променят съществено заключенията за циклично изгладените бюджетни параметри.

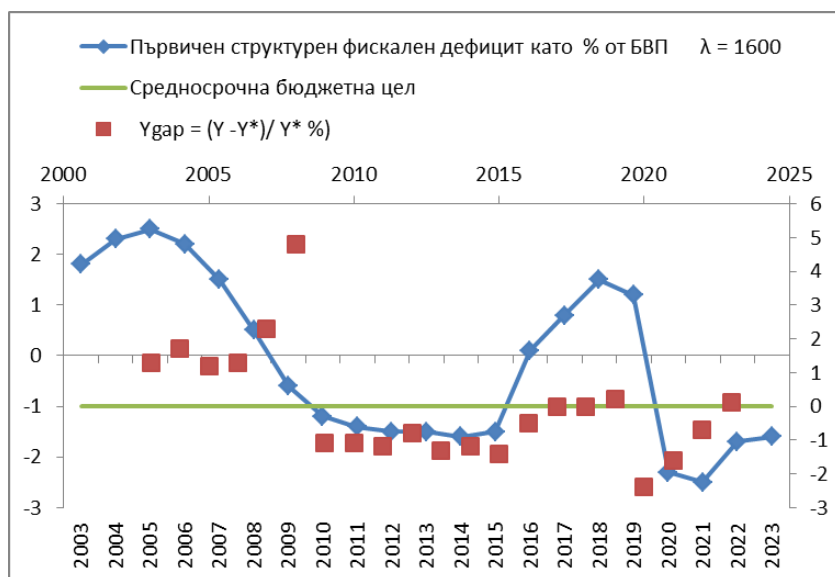
Фигура 7. България: Първичен структурен фискален баланс (PSFB), 2002–2019



Източник: Собствени изчисления, Евростат

Иконометричните оценки за структурните компоненти на бюджетните параметри и съответно първичният структурен баланс, които отразяват средносрочните намерения на правителството и техният тренд показват, че в периода 2002 - 2007 г. техният тренд не отговаря напълно на промените в деловата активност. Този извод се базира на промяната в първичния структурен баланс спрямо отклонението на фактическия от потенциалния БВП, което е по-синхронизирано в периода след членството в ЕС и усвояване на европейските структурни фондове, отколкото преди това (фигура 8).

Фигура 8. България: Първичен структурен фискален баланс, средносрочна бюджетна цел и отклонение на фактическия от потенциалния БВП (Y_{gap}), 2002–2023



Източник: Собствени изчисления, Евростат (2021), Министерство на финансите (2020)

Независимо от асиметрията на двата показателя обаче, оценката за провежданата фискалната политика в България е положителна, тъй като в условията на паричен съвет, когато централната банка не провежда активна парична политика, фискалната политика е гарант за макроикономическата стабилност. Строгата фискална дисциплина по време на силния, но неустойчив икономически растеж преди 2007 г., провокиран от атрактивността на страната за чуждестранните инвеститори преди членството в ЕС, и поддържането на положителния първичен структурен дефицит между 1.1% и 2.2% преди 2007 г. създадоха стабилни буфери за посрещане на

предизвикателствата на кризата от 2008 г. Натрупаният фискален резерв от около 13% от БВП към края на 2008 г. бе навременен източник за финансиране на дефицитите от 2009 г., реализирани в резултат на действието на автоматичните фискални стабилизатори по време на глобалната финансова и икономическа криза от 2008 г.

След 2009 г. фискалната политика продължава да бъде антициклична, защото отклонението на фактическия и потенциални БВП (Y_{gap}) и първичния структурен фискален дефицит продължават да се движат в една посока. От 2016 г. правителството постига фискална консолидация и създава стабилни буфери, които осигуряват пространство за фискални мерки в отговор на пандемията от COVID-19 (Metalova & Jolovski, 2022). В резултат на експансионистичната фискална политика от 2020–2021 г., поради COVID-19 пандемията, Y_{gap} и първичния структурен дефицит за 2020 г. отново преминават към отрицателни стойности, но прогнозите показват постепенно подобрение до 2023 г. и връщане към средносрочната бюджетна цел от 1% от БВП за структурния фискален дефицит (Европейска комисия, 2020).

Отговорът на фискалната политика на България на COVID-19 пандемичните предизвикателства

Преди COVID-19 кризата България, заедно с много други страни от ЕС, спазваше строга фискална дисциплина с бюджетен излишък и нисък правителствен дълг. През 2019 г. само Франция и Румъния отчетоха фискален дефицит над 3% от БВП. Правителственият дълг за 2019 г. на много страни-членки на еврозоната бе повече от 60% от БВП, което бе в нарушение на фискални правила на ЕС (Фигури 9).

Фигура 9. Фискален баланс и правителствен дълг на страни-членки в ЕС за 2019 (% от БВП)

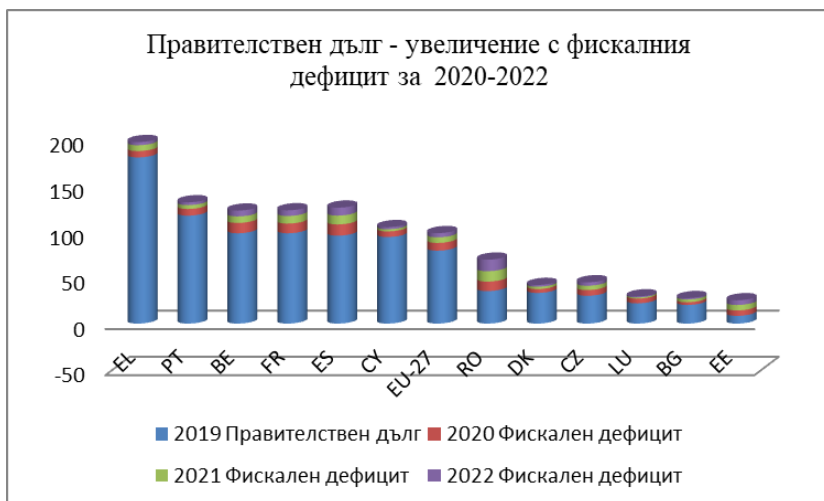
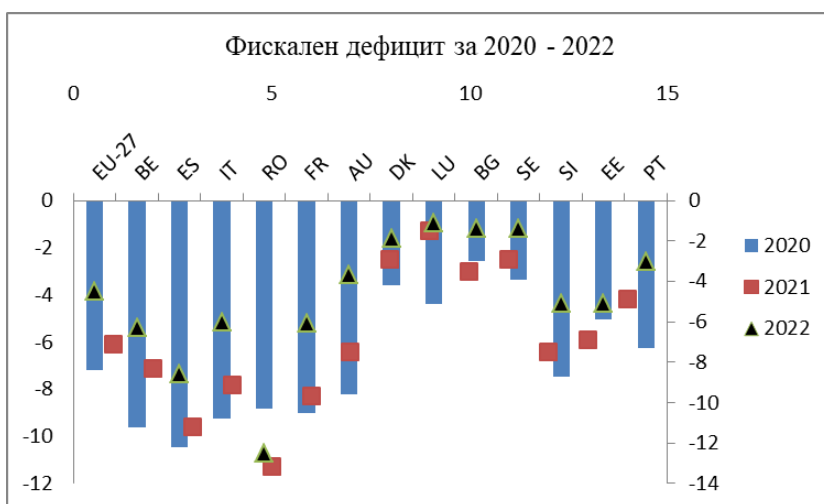


Източник: Евростат (2021)

Големият брой обявени мерки за държавна подкрепа, свързани с COVID-19 пандемията, ще доведе до значителни годишни фискални дефицити в средносрочен план, съответно и до увеличение и на нивата на правителствения дълг (Casey et al., 2021). Увеличението на фискалния дефицит на страните-членки се прогнозира да бъде на много по-високи нива от наблюдаваните по време на световната финансова криза от 2008 г., което бе потвърдено през Европейския пролетен семестър 2021 (Европейска комисия, 2021). Всички държави-членки отчитат фискален дефицит над 3% от БВП през 2020 г., като

Белгия, Испания, Франция, Италия и Румъния достигнат нива от около 10% (Европейска комисия, 2020с). Прогнозите за 202 –2022 г. показват плавно подобрение на фискалния дефицит на всички страни-членки с изключение на Румъния, но допълнителният дефицит ще увеличи нивото на и така високия правителствен дълг на страни като Гърция, Испания, Португалия, Белгия, Кипър (Фигура 10).

Фигура 10. Фискален дефицит и правителствен дълг на страни-членки на ЕС, 2020–2022



Източник: Европейската комисия (2020)

Една от последиците от COVID-19 е, че ЕС временно смекчи съществуващи фискални правила за дефицит от 3% и правителствен дълг от 60%. Новият план за възстановяване и устойчивост за Европа (Next Generation Europe) като част от МФР за периода 2021–2027 г., има за цел да подпомогне икономиките на ЕС за устойчиво възстановяване от пандемията COVID-19, чрез връщане към фискалните и дългови цели и за ефективно движение към екологична, цифрова и устойчива икономика (Европейска комисия 2020a и b).

България бе изправена пред пандемията на COVID-19 със силна фискална позиция, което позволи на правителството да въведе мерки за бизнеса и домакинствата без съществено да се влоши фискалия баланс (Министерство на финансите, 2020). По време на COVID-19 България стартира различни схеми, включително предоставяне на субсидии, обезщетения, заеми и гаранции, както и временно отлагане на данъчни задължения, увеличени социални помощи и разходи за здравеопазване, което доведе до фискален дефицит и нива на дълга над тези, достигнати по време на финансовата криза през 2008 г. Основните фискални мерки срещу COVID-19 през 2020 г. включват:

- помощи на различни уязвими групи от 1,5% от БВП, включително пенсионери (1% от БВП), за родителска подкрепа (0,2% от БВП) и за помощи за домакинства с деца в размер на 0,3% от БВП;

- подкрепа за бизнеса в размер на 1,1% от БВП за 2020 г. за покриване на 60% от заплатите на служителите в засегнатите сектори, които иначе биха били съкратени, включително осигурителните вноски, дължими от работодателите. Подкрепата включва преразпределение на 0,3 % от БВП) от фондовете на ЕС, съответно за подпомагане на МСП и по-големи компании, които са понесли 20% загуба на приходи в резултат на пандемията; субсидия за минимална работна заплата за период от три месеца на фирми, които наемат безработно лице; от 1 юли 2020 г. месечна субсидия от минимална работна заплата (до шест месеца) за всяка запазена работа в секторите на туризма, хотелиерството и транспорта.

- намаляване на ДДС за ресторантьорски услуги, книги и бебешки храни до 9% (от 20%) до края на 2021 г.;

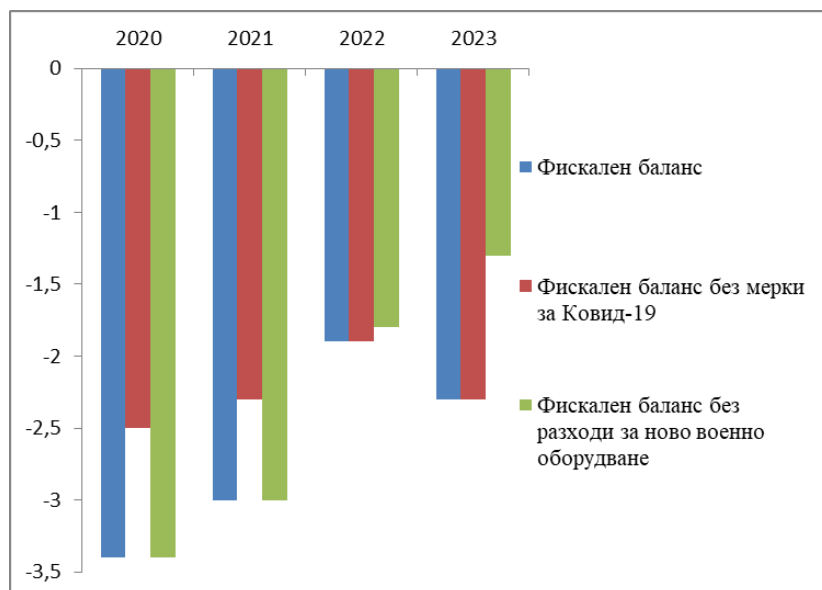
- допълнителни възнаграждения в министерствата на здравеопазването, вътрешните работи и отбраната; бонус плащания на медицински и социални служби и разширяване на услугите за социален патронаж, но без влияние върху таваните на разходите на бюджета.

С измененията в Закона за държавния бюджет за 2020 г. са увеличени държавните гаранции, за да се покрие приноса на България към Фонда за възстановяване и устойчивост на ЕС и нейния нов инструмент, така наречената временна програма „Подкрепа за намаляване на риска от безработица при извънредни ситуации –SURE“ (Европейски съвет 2020). Ресурсът от 200 млн. евро (от общо 655 млн.евро), заделени за България по инициатива REACT-EU е разпределен в пет от съществуващите оперативни програми от програмния период 2014–2020 г., които позволяват финансиране на дейностите за подпомагане на преодоляването на последиците от кризата, причинена от пандемията на COVID-19, и подготовка за устойчиво възстановяване. Приоритет за България остава успешното усвояване на европейски фондове и програми, чрез които да се постигне устойчив икономически растеж и въпросът е дали страната ще успее да усвои средствата за периода 2014–2020 в предвидения от ЕК срок.

В резултат на фискалните мерки срещу COVID-19 фискалната позиция за България е експанзионистична през 2020 и 2021 г. Фискалният дефицит на начислена база за 2020г. се увеличи до 3,4%, надхвърляйки с целта от 3% от БВП (Национален статистически институт, 2021). Въздействието на временните мерки за бюджетните приходи и разходи, свързани с предотвратяването на разпространението на COVID-19 в страната, се очаква да бъде около 2,8% през 2020 г. и 2021 г. Освен това през 2022 и 2023 г. придобиването на военно оборудване и свързаната с него инфраструктура, съобразено с отговорностите на НАТО, ще има еднократен отрицателен ефект върху фискалния баланс (Фигура 11).

За финансиране на фискалния дефицит се очаква правителствения дълг да се увеличи от 20,2% през 2019 г. до около 25% от БВП през 2020 г. и 26,5% от БВП през 2021 г., след което да се върне към предишните си по-ниски нива. Увеличението на дълга трябва да финансира първичния фискален дефицит, но също така да служи като предпазна мярка за попълване на фискалния резерв като буфер при шокове. Необходима е фискална консолидация през следващите години, за да се върне фискалният структурен дефицит към средносрочната цел от 1% и да се спазват критериите от Маастрихт по време на престоя на страната в ERM II преди присъединяването към еврозоната, с целева дата 1 януари 2024 .

Фигура 11. България: Фискален баланс за периода 2020–2023 г.



Източник: НСИ (2021), Министерство на финансите (2020)

За възстановяване на устойчивия икономически растеж след COVID-19 пандемията и за екологичен и цифров преход, като основни цели на ЕС за периода 2021-2027 г. България ще се възползва от Механизма за възстановяване и устойчивост по инициативата „Следашо поколение ЕС“ (NextGenerationEU) с европейски средства в размер на 10 млрд. евро (6 млрд. евро безвъзмездни средства и 4 млрд. евро заеми). Средствата ще се усвояват чрез проектите,

включени в Националния план за възстановяване и устойчивост за България, който се одобрява от ЕК⁵⁹.

Анализът на настоящото проучване върху ефектите от отговора на фискалната политика на България към предизвикателствата на COVID-19 води до извода, че силната фискална дисциплина в България по време на икономически растеж е изградила буфери, които са били използвани в периода на внезапни макроикономически шокове. Способността на България за допълнителни разходи се определя от фискалното пространство на страната и от добрите нива на публичния дълг преди глобалната криза от 2008г. и COVID-19 пандемията.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Страните от ЦИЕ имат натрупан опит в усвояването на ЕСИФ в условията на постъпателна еволюция на механизма и инструментариума на тяхното финансиране за сметка на бюджета на ЕС. Въз основа на направения анализ се очертават специфични черти на ЕСИФ в еволюцията им до съвременното им състояние. Основните заключения от направеното изследване могат да се обобщят в следните направления:

Изследването се фокусира върху теоретико-методологическите предпоставки за оценка на институционалните и функционални изменения в ЕСИФ в течение на три многогодишни финансово-програмни периода от 2000 г. до съвременния етап от гледна точка на ролята им за икономическия растеж като фискални стимули за страните от ЦИЕ. Тези фондове и средства се развиват като инструменти за осъществяване на постъпателно актуализираните приоритети на политиките на интеграцията в ЕС в хода на историческото развитие на европейската икономическа интеграция.

⁵⁹ Националният план за възстановяване и устойчивост на България е публикуван на: <https://nextgeneration.bg/14>

Посочени са основните характеристики на еволюцията на ЕСИФ. Формирането и еволюцията на основната доктрина, която отличава интеграционната политика в ЕС за икономическо и социално сближаване има фундаментално значение за прилагането на ЕСИФ, се разглежда като предпоставка за развитието им. Направеният анализ доказва, че съществените промени, които протичат в целеполагането, обхвата, начина на прилагане и контрол на ЕСИФ обуславят неизбежно и развитието и обогатяването на концепциите за ЕСИФ, а заедно с това и на методологическите подходи за оценка на ефектите от въздействието на ЕСИФ.

Отделя се внимание на теоретико-методологическите подходи и модели за оценка на въздействието на ЕСИФ. В контекста на развитието и дообогатяването на политиката на ЕС относно ЕСИФ са анализирани промените в теоретико-концептуалните основи на оценката на въздействието на ЕСИФ. Подчертава се, че прилагането на общата селскостопанска политика и на регионалната политика, заема важно място в еволюцията на фискалните стимули с европейски средства. Значима промяна в оценката на въздействието на ЕСИФ настъпва с навлизането на интеграционния процес в по-развита фаза с подписването на Договора за ЕС от 1990 г. Концепцията за макроикономическата конвергенция е основополагаща в модела на интеграцията с цел преход към ИПС. Оттук концептуалната промяна в измерването на макроикономическите ефекти от интеграционния процес, включително за сметка на ЕСИФ намира израз в развитието на концепцията за макроикономическата конвергенция. В тази връзка изследването анализира съвременния етап на еволюцията на ЕСИФ и систематизира оценките за техните характеристики от гледна точка на промените в концепциите на политиките на ЕС за тяхно развитие и усвояване.

Условностите (conditionalities) при усвояването на средствата от ЕСИФ стават част от политиката на сближаване след реформата на ЕСИФ през 1988 г. Съществените промени, които протичат в начина на усвояване и контрол на ЕСИФ през разглеждания период 2004–2020 г. обуславят развитието на условностите от гарантиращи по-добро управление на ОП (чрез правилата “отлагане на финансовия ангажимент”, т.е. договорените средства за проекти по определена ОП, трябва да бъдат изплатени в рамките на две години), “резерв за изпълнение” за преразпределение на

средствата между ОП като възнаграждение за най-успешните ОП в рамките на страните-членки, и “целево предназначение” за приоритизиране на разходите) към макроикономическата условност.

Анализът доказва, че новият фокус върху макроикономическата условност гарантира укрепването на фискалния надзор и спазването на Пакта за стабилност и растеж от страните, което е основополагащо за осигуряване на макроикономическа стабилност и растеж в средносрочен план. Представена е и еволюцията на преориентирането в тематичното и териториално разпределение на средствата от ЕСИФ в съответствие с приоритетите на Лисабонската стратегия и стратегият “Европа 2020” – от подпомагане на регионите към финансиране на стратегически приоритети и проекти, което се наблюдава още в програмния период 2007-2013 г. и се засилва през настоящия програмен период 2014-2020 г.

Инвестиционния план за Европа (т.нар. План „Юнкер“) е разгледан като алтернатива на ЕСИФ за финансиране на проекти за подобряване на инвестиционната среда, генериране на дългосрочна и устойчив растеж в Европа в контекста на стратегията “Европа 2020”, който е продължен с Инвестиционния план на Европейския зелен пакт, Новия план за възстановяване и устойчивост NextGeneration EU и новите инструменти на МФП на ЕС за 2021–2027 г.

Анализира се ролята на фискалната политика и структурния фискален баланс като основен фискален индикатор, който определя в различните периоди на бизнес цикъла, дали една бюджетна политика подпомага икономическия растеж или не. Подчертава се, че в хода на деловия цикъл по време на спад обикновено се провежда стимулираща (експанзионистична) фискална политика, проявяваща се в увеличение на правителствените разходи или намаление на данъците, но не и в условията на паричен съвет, при който централната банка не провежда активна парична политика и фискалната политика е пазител на макроикономическата стабилност. Изтъква се с анализа, че усвояването на средствата от ЕСИФ чрез проекти, финансирани от ОП, се включва в националните бюджетни политики и като част от бюджетните разходи пряко влияе върху структурния фискален баланс.

Разглежда се ролята на фискалните мултипликатори и стимули и емпиричните изследвания за мултипликационните ефекти на фискалната политика. Прави се анализ на моделите за измерване на фискалните мултипликатори и стимули, които са индикатор за промените в БВП от фискалните стимули в зависимост от времевия хоризонт спрямо базовия сценарий и като резултат от временен фискален шок в даден момент. Също така се набляга на тяхната роля в оценяването на годишния принос на бюджетните приходи и разходи към съвкупното търсене, дали то е експанзионистично, неутрално или намаляващо. Подчертава се, че измерването на фискалните стимули и мултипликатори върху икономическия растеж са разработени, за да се даде по-точна индикация на влиянието от фискалната политика върху макроикономическата активност в различните периоди на бизнес цикъла, вместо просто наблюдението на промените в общия фискален баланс.

Представена е системата за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране, основните елементи от които се прилагат при разработването на национални бюджети на страните-членки и многогодишната бюджетна рамка на ЕС. Заедно с провежданата фискална политика ЕСИФ са представени като предпоставка за ефективно усвояване на ЕСИФ, тъй като проектите с европейско финансиране се планират и изпълняват през националните бюджети на страните-членки на ЕС. Правилото за спазване на определено ниво на еластичност на публичните разходи, измерено със съотношението на изменението на нарастването публичните разходи за даден период към изменението на ръста на БВП за същия период, се прилага и в условията на членство в ЕС, като управлението на средствата от ЕСИФ са допълнително предизвикателство за оптимизиране на публичните разходи в подкрепа на икономическия растеж.

Документите на системата за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране са част от националните бюджети на страните-членки и ЕСИФ. За усвояването на средствата от ЕСИФ страните изготвят стратегически документи, които отразяват реализирането на общите политики на ЕС и приоритетите им в съответната страна-членка през съответния програмен период. При ОП със средствата от ЕСИФ всяка страна-членка разработва свои приоритетни области за осъществяване

на общите европейски политики на национално ниво чрез приоритетните оси и мерки на ОП за изпълнение на предвидените цели, включени в програмните бюджети на бюджетните организации.

По отношение на средствата от ЕСИФ, проектите на бенефициентите дават предварителните разчети за необходимите средства и очакваните резултати за всеки проект в средносрочен план като част от консолидирания бюджет на страните-членки. Новото в системата, което се доразвива от националните бюджети и бюджета на ЕС е предефиниране на тези компоненти, свързването им в нов контекст, въвеждането на аналитични подходи и разглеждане на тези компоненти отделно, както и комбинирано. С членството на страните в ЕС и въвежданите изисквания към бюджетния процес на национално и европейско ниво, цялостното прилагане на системата за стратегическо планиране, прогнозиране и бюджетиране се засилва. Като нейно приложение се посочва разработването на Средносрочната бюджетна рамка като най-важния стратегическият документ за макроикономическо планиране и средносрочно прогнозиране за тригодишен период на национално ниво, Конвергентната програма и Националната програма за реформи като стратегическите документи на страните-членки по отношение на фискалната политика и структурни реформи за тригодишен период, които се актуализират всяка година за целите на пролетния и есенния „Европейски семестър“.

Настоящото изследване обръща внимание и на промяната в концепцията за вътрешен финансов контрол и одит в страните-членки, свързана с въвеждането на съвременните информационни системи за финансово управление в публичния сектор, включително и за управление и мониторинг на ЕСИФ. Засиленият финансов контрол, заложен първоначално във Финансовата регулация от 21.12.1977 г, постепенно се заменя със съвременни форми на контрол и одит. Акцентът на новите изисквания към вътрешния одит се променят от чисто техническия контрол върху оценка на резултатите на вложените бюджетни ресурси чрез съвременните средства на информационни системи за управление и контрол в страните-членки.

Анализират се изискванията към бюджетния процес на национално и европейско ниво в контекста на реформите в ЕС след глобалната криза от 2008 г.,

предприети за спазването на Парка за стабилност чрез въвеждането на нови фискални правила чрез специалната директива Фискален пакт и петте регулации („пакет на шестте”), мониторинга върху макроикономическите дисбаланси на страните-членки, както и създаването на Банковия съюз. Посочени са реформите за прилагането на Лисабонската стратегия и стратегията „Европа 2020“, и усвояването на ЕСИФ през програмния период 2014–2020 г., които търсят решение за осигуряване жизненост на европейската фискална управленска рамка и максимален ефект на ЕСИФ върху политиката на сближаване и икономическия растеж.

Очертани са няколко важни реформи в ЕС, които включват доразработване на фискалните правила и мониторинга върху макроикономическите рискове на европейско ниво в периода 2011 - 2013 г.; усилването на механизмите за влизане в сила на решенията на ЕК и ролята на макроикономическите условия при усвояването на ЕСИФ; и усилването на рамката за публичните и частните инвестиции чрез Инвестиционния план на Европа като алтернатива на европейските фондове.

Прави се кратък преглед на резултатите от усвояването на предприсъединителните фондове и ЕСИФ през програмния период 2007–2013 г. и 2014–2020 г. Подчертава се значението на предприсъединителните фондове за превръщането на страните от ЦИЕ в страни-членки чрез постигане на икономическите и политически условия, известни като "критериите от Копенхаген". Подчертава се, че предприсъединителните фондове спомагат за установяване на стабилна демокрация, зачитане на правата на човека, изграждането на функционираща пазарна икономика и приемане на общи правила, стандарти и политики, които съставляват основната част от законодателството на ЕС „*acquis communautaire*“ и са условие за пълноправно членство в ЕС. Посочва се, че добрата усвояемост на ЕСИФ от страните в ЦИЕ, включително България, се базира на много усилия за преодоляване на липсата на достатъчен административен капацитет и недостатъчна подготвеност на бенефициентите в началото на програмния период, както и други специфични за страните фактори. Разглеждат се предприетите мерки от страните от ЦИЕ, които резултират в много добро усвояване на средствата от ЕСИФ за програмния период 2007–2013. За България са описани мерките на няколко правителства, които намират

отражение в приетия в края на 2015 г. Закон за управление на средствата от ЕСИФ за ускоряване усвояването през програмния период 2014–2020 г. и следващия период 2021–2027 г.

Представена е приложената методология и методика за емпирични оценки и са анализирани емпиричните резултати от изследването. Приложената методология и методика са базирани на критичен анализ, дообогатяването и интегрирането на макроикономическите и фискални зависимости за ефектите и стимулите от ЕСИФ и дискреционната политика върху съвкупното производство в новите страни-членки. Приложен е комплексен и индивидуален подход към страните от ЦИЕ, който позволява крос-анализ за разглеждания панел страни. Приложеният подход позволява да се направят оценки и постигнат резултати, които са консистентни и дават сравними резултати за фискалните ефекти от ЕСИФ върху съвкупното търсене и фискалната позиция в страните от ЦИЕ.

Получените оценки от изследването за фискалното въздействие на ЕСИФ върху съвкупното търсене за всяка страна сочат, че ЕСИФ са фискален стимул за съвкупната икономическа активност в страните от ЦИЕ. Въздействието им се променя от 0.3% - 2% до 2 – 3%, в зависимост от степента на заместване на европейско финансираните проекти и национално финансираните проекти, измерена чрез коефициента на заместване. Ефектите от европейските структурни фондове върху съвкупното търсене и генерирането на допълнителен БВП се усилва с напредването на програмния период. Оценките дават основание, че то може да достигне кумулативно до 10% от БВП при α от 0.55 за страните от ЦИЕ през 2015 г. (последната година за плащане по проектите за програмния период 2007–2013 г.), 15% от БВП при α от 0.65 и 27% при α от 1. Заключение на изследването за кумулативното въздействие от 15% върху БВП на страните от ЦИЕ спрямо базовия сценарии при α от 0.65 за периода 2004 – 2020 е много близко до оценките от изследването на Varga и Veld (2010) с QUEST III за 15.9%, представено в Петия доклад на ЕК за икономическо, социално и териториално сближаване (2010). В краткосрочен план проектите, финансирани от фондовете на ЕС и съфинансирани от страните-получатели, стимулират вътрешното търсене, предимно

чрез инвестиции в публичния сектор. В дългосрочен план усвояването на фондовете повишава потенциалния растеж чрез увеличаване на бруто капиталобразуването.

Емпиричните резултати на настоящото изследване също така сочат, че въздействието на ЕСИФ върху агрегираната активност зависи не само от степента им на усвояване през различните програмни периоди, но и от провеждането на антициклична дискреционна фискална политика. Обърнато е внимание на факта, че ефектите от ЕСИФ до голяма степен се проявяват чрез провежданата фискална политика и динамиката на фискалната позиция и параметри, защото средствата от ЕСИФ са приход за националните бюджети и едновременно с това се използват за разходи по проектите, без да имат влияние върху фискалната позиция на начислена база. Вноската в бюджета на ЕС (1% от БВП), както и съфинансирането по европейските проекти (15–20% в зависимост от европейските регламенти), обаче са съществен разход за националните бюджети. Някои от европейските проекти изискват национално съфинансиране за ДДС и отчуждителни процедури за големите инфраструктурни обекти, изпълнявани по европейски програми, което допълнително увеличава средствата за съфинансиране до 30-40%. Предварителното дофинансиране на изпълнените проекти в рамките на календарната година и в края на програмния период (5% от общия бюджет за програмния период), преди средствата да се възстановят напълно от ЕС, също така оказва значително влияние върху фискалната позиция. В резултат, оценките за влиянието на транзакциите със ЕС върху фискалната позиция на страните от ЦИЕ показват, че то е между 1–1.6 % през различните години от програмния период. Заключение е, че въздействието им няма отрицателни дългосрочни последици, ако се спазва строга бюджетната дисциплина и дискреционна политика, отговаряща на бизнес цикъла.

Така оценките на настоящото изследване за въздействието на ЕСИФ върху съвкупното търсене и фискалната позиция потвърждават основните изводи в други икономически изследвания. Те свидетелстват затова, че грантовият елемент на ЕСИФ може да се разглежда като фискален стимул, особено в периоди, когато икономиката се намира под потенциалния си растеж в низходящата фаза на бизнес цикъла.

В оценките за България се прилага комплексен подход, който е съчетание на кейнсиански модел от страна на търсенето чрез подхода и допусканията на Rosenberg и Sierhej (2007) за „изтласкващ/усилващ“ (crowding out/augmenting) ефект на ЕСИФ върху съвкупното търсене, неокласически модел с производствена функция и макроикономическия модел на МВФ. Производствената функция е използвана при оценката за въздействието на ЕСИФ върху растежа от страна на съвкупното предлагане. Технологичното изменение е прието за неутрално, тоест при което и да е избрано съотношение между капитала и труда отношението между пределните продукти на капитала и труда остава постоянно или пределната норма на техническа замяна не се влияе от технологичния прогрес.

Оценките за България, базирани на Глобалният интегриран монетарен и фискален модел на МВФ и кейнсианския подход за една страна, предполагат от 1 до 3 процента допълнителен икономически растеж от европейските структурни фондове в сравнение с базовия сценарий, което е сравнимо с други изследвания за България. Според изследването инвестициите с капиталови трансфери от европейските структурни фондове се очаква да увеличават ефективно потенциалния растеж до степен, до която се увеличава капиталообразуването с технологичните подобрения от тяхното усвояване. Въздействието върху потенциалния растеж, оценено с производствената функция, се оценява в размер от 0.03% през 2008 г. до 0.79% през 2013 г. със затихващ ефект в средносрочен план, ако не са правят нови инвестиции, тъй като това допълнително капиталообразуване се обезценява във времето. Подчертава се, че ако има слабости при изпълнението на европейските проекти, те ще попречат на приноса върху растежа от фондовете.

В изследването се прилага по-детайлен дескриптивен и иконометричен анализ в EViews за определяне на макроикономическите ефекти от дискреционната фискална политика с усвояването на европейските фондове в България. Измерва се тренда на структурните компоненти на бюджетните параметри спрямо потенциалния БВП и ендогенната реакция на бюджетните параметри спрямо промените в деловата активност. Прави се оценка на промяната на първичния структурен фискален баланс спрямо потенциалния БВП, за да се определи дали дискреционната фискална

политика, преди еврочленството и по време на първия програмен период на усвояване на ЕСИФ, е била антициклична или проциклична. Оценката на изследването е положителна, тъй като поддържането на положителният първичен структурен дефицит между 1.1% и 2.2% преди 2007 г. е създало стабилни буфери за посрещане на предизвикателствата на кризата от 2008 г. Натрупаният фискален резерв от около 13% от БВП към края на 2008г. е бил навременен източник за финансиране на дефицитите от 2009 г., реализирани в резултат на действието на автоматичните фискални стабилизатори по време на глобалната финансова и икономическа криза от 2008 г. и COVID-19 новата реалност.

Анализът на ефектите на фискалната политика за предотвратяване на последствията от COVID-19 илюстрира, че допълнителните фискални правила на ЕС, въведени след световната икономическа и финансова криза от 2008 г., помагат за изграждането на буфери за периода на външни шокове. Преди присъединяването към ЕС България отбелязва силен икономически растеж над своя потенциал, провокиран от привлекателността на страната за чуждестранни инвеститори. Фискалната политика е антициклична, което допринася за по макроикономическата стабилност на България като страна, в условията на валутен съвет. По време на добрите периоди, когато отклонението на фактическия от потенциалния БВП е положително, правителството създава стабилни буфери с положителен структурен фискален баланс, който е над средносрочната бюджетна цел от 1% от БВП. По този начин в извънредната ситуация на епидемия COVID-19 България разполага с фискално пространство за допълнителни публични разходи и емитиране на дълг. Оценката на проучването показва, че България трябва да се върне към своята средносрочна цел с постепенна фискална консолидация през следващите години. Очаква се членството в ЕС и допълнителните ресурси на ЕС от NextGenerationEU, както и МФР за 2021–2027 г. в подкрепа на бюджета, да помогнат на България да подобри фискалната си позиция като гарант за макроикономическата стабилност. В ситуация на извънредната епидемична ситуация в България е извършено временно отклонение от средносрочната цел на 1% структурен фискален дефицит, но предвидената постепенна фискална консолидация от 2022 г. е положителен знак за фискална устойчивост и

макроикономическа стабилност. И двете кризи показаха, че България и другите държави-членки трябва да създадат стабилни фискални буфери във време на икономически растеж, за да осигурят фискално пространство, управляващо последиците от кризите върху икономическата дейност.

В заключение следва да се подчертае, че теоретичният анализ и емпиричните резултати от приложената методология в изследването показват, че европейските структурни фондове в страните от ЦИЕ могат да бъдат полезен инструмент за стимулиране на икономическата активност и оптимизиране на икономическия растеж. То е не само допълнително, но и необходимо условие за сближаването на тези страни с по-старите страни-членки на ЕС и постигането на средноевропейските стандарти.

От друга страна, изследването обръща внимание подобно на други емпирични разработки, че оценките за въздействието върху растежа не отчитат възможните неблагоприятни последици, които могат да възникнат в практиката и затова до известна степен са преувеличени. Оценките и очакванията за увеличеното съвкупно търсене от структурните фондове може да скрие структурна неефективност и да замъгли необходимостта от просрочени структурни реформи в икономиката. Затова като необходимо условие за използването на средствата на ЕС като инструмент за въздействие върху съвкупното търсенето и за увеличаване на потенциалния растеж, изпъква необходимостта от ефективно работещи институции, ниски нива на корупция, добро сътрудничество на всички участници в процеса, и напълно подготвени за финансиране от ЕС проекти, които да бъдат приложени адекватно по отношение на бизнес цикъла.

Фондовете на ЕС могат да увеличат и осигурят дългосрочен растеж и кохезия, както да подпомогнат плавния преход към дигитална и зелена икономика, но само ако бъдат подкрепени от национални политики и приоритети за осигуряване на икономическото и социално сближаване чрез постигане на средноевропейските стандарти, и за смекчаване и адаптиране към климатичните промени в съответствие с поставените цели на ЕС за нулеви парникови емисии към 2050 г. Прилагайки комплексен подход към оценката за ролята на европейските фондове чрез предложената методология и след това практическо тестване с исторически и

прогнозни оценки, направеният анализ в настоящото изследване допринася за теоретичното осмисляне на емпиричните проявления на фискалните ефекти от усвояването на европейските фондове и другите трансакции с ЕС в страните от ЦИЕ през различните периоди на бизнес цикъла.

ЛИТЕРАТУРА

1. Българска академия на науките (2015). Годишен доклад на БАН за 2015 г., Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания, Тема на фокус: Политики за икономическо развитие в оперативните програми и Общата селскостопанска политика в периода 2007 -2013 г.
2. Вучева Х. (2012). Икономическа и фискална политика в България 1991 – 2011 г., NSBN 978-954-799-980-0
3. Ганчев Г. (2004). Външния контекст на фискалната политика и деловата активност, сп. „Икономика”, N 1, стр. 6- 9
4. Добрева, Ю. (2019). Институции и икономическо развитие. Изд. Св. Григорий Богослов, София.
5. Европейска комисия (2017). Документ за размисъл относно задълбочаването на Икономическия и паричен съюз, стр.27-2., стр. 27-2.
6. Икономика на публичния сектор (1998). Адаптиран вариант на С.V.Brown & P.M.Jackson, Public Sector Economics; 4th ed., 1990
7. Йоловски Д. (2021). Управление на паричната маса в България. Основни характеристики на финансовата политика на България. Св. Григорий Богослов, София.
8. Кънева А. (2015). Проблеми при усвояване на средствата от структурните фондове на Европейския съюз в България, Икономически и социални алтернативи, брой 1/2015
9. Манлиев Г. (2012). Преоценка на стабилизационната роля на фискалната политика, сп. „Икономическа мисъл” N 5, 2012, стр. 3-30
10. Министерство на финансите (2020). Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021-2023: Мотивация към Държавния бюджет за 2020
11. Манлиев Г. (2012). Държавна намеса и фискално преразпределение, ИК „Кинг”
12. Нейчева М. (2005). Влияние на фиска въху макроикономическите колебания в българската икономика, Икономическа мисъл, с. 42-60
13. Нейчева М. (2007). Влиянието на фискалната политика върху съвкупното производство в българската икономика, сп. „Икономическа мисъл” N 3, стр. 82-101
14. Национален статистически институт (2021). Bulgaria and EU: Deficit and Debt of General Government Institutional Sector for 2020

15. Николова, И. (2014). Усвояване и контрол на средствата от европейските фондове. – В: Годишник на департамент „Публична администрация“, Нов български университет, с. 1-43.
16. Панушев, Е. (2016). Измененията в географската структура на външноикономическите отношения. – В: „ГЕОГРАФИЯ И ПРИЯТЕЛИ“, „Парадигма“, С., 2016, с. 190-200, София
17. Панушев, Е. (2015). Външноикономическите отношения на България и регионалните търговски споразумения. – В: „РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНОСТИ“, Научно-практическа конференция 5-6 ноември 2015 г., Велико Търново, Ай анд Би, CD, Велико Търново
18. Петков, М. (2007). Пет заблуди за Структурните фондове в България, в. Дневник, ноември 2007.
19. Регламент 1262/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 1999г
20. Регламент на Съвета (ЕО) № 1260/1999 от 21 юли 1999 г.
21. Регламент на Съвета (ЕО) № 1263/1999 от 21 юни 1999 г.
22. Регламент на Съвета (ЕО) № 1257/1999 от 17 май 1999 г.
23. Регламент (ЕИО) № 2052/88 на Съвета от 24 юни 1988 г.
24. Хубенова-Делисивкова, Т. (2007). Финансови аспекти на усвояването на европейските средства в контекста на присъединяването на България към ЕС. В материали от Международна научно-практическа конференция “България в Европа – 2007“, 2—4 юни 2007, Изд. Горекс. , стр.297-304.
25. Цветков С., Василев Д., Ганев К., Ганева Р., Чобанов П. (2011). Техническа спецификация по европейски проект № 0018-ЦИО-3.2 “Развитие на модел за оценка на въздействието на СКФ”, финансиран от Оперативна програма „Техническа помощ”
26. Чобанов П. (2012). Неравновесията, рисковете и глобалната криза, Издателство „Пропелер”
27. Шикова, И. (2011). Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С. 2011, с. 75-77. 3.
28. Alcidi, C, / Gros, D. / Corti, G. (2020). Who will really benefit from the Next Generation EU funds?, CEPS Policy Insight, October 2020

29. Alesina A., Ardagna S. (2010). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, in *Tax Policy and the Economy*, Volume 24, Brown.
30. Alesina, A., Perotti R. (1997). Fiscal Adjustments In OECD Countries: Composition And Macroeconomic Effects, *International Monetary Fund Staff Papers*, 1997, v44 (2,Jun), 210-248
31. Alesina A., Perotti R. and Tavares J. (1998). The Political Economy of Fiscal Adjustments, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1998, No. 1 (1998), pp. 197-266
32. Anderson, D., Hunt B., Kortelainen M., Kumhof M., Laxton D., Muir D., Kursula S., Snudden S. (2013). Getting to know GIMF: The Simulation Properties of the Global Integrated Monetary and Fiscal Model, *IMF Working Paper*, WP13/55, Washington DC.
33. Allard, C., Choueiri N., Schadler S., van Elkan R. (2008). Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States, *IMF Working Paper WP/08/223*, International Monetary Fund, Washington DC.
34. Alogoskoufis, G., Giavazzi F., Laroque G. (1995). The Two Face of Janus: Institutions, Policy Regimes and Macroeconomic Performance in Greece, *Economic Policy* 20, pp. 149–192.
35. Aalbu H. and Bachtler J. (1998). Options for a Technically Feasible Performance Reserve Scheme. Working Paper Number 1998:4. Nordregio, Stockholm.
36. ACT Consultants (2005). Contribution des programmes Objectif 1 et Objectif 2 au developpement des territoires prioritaires de la politique e la ville. Report to the European Commission (DG Regio). ACT Consultants, Paris.
37. Ancygier A. (2011). Dual P-A model ‘inverted’ principal–agent as a new tool to explain the implementation of the European renewable energy policy. Paper presented at the ‘Exchanging Ideas on Europe’, University Association for Contemporary European Studies (UACES) Conference, University of Cambridge, Cambridge, UK, 5–7 September 2011.
38. Anselmo I. and Raimondo L. (2003). The Objective 1 Italian performance reserve: a tool to enhance the effectiveness of programmes and the quality of evaluation. Paper presented at the 4th European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Edinburgh, UK, 18-19 September 2000.
39. Applica, Istituto di Ricerca Indisciplinare Europa (ISMERI) and Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW) (2010). Financial Implementation of Structural Funds, Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 Co-Financed by ERDF (Objective 1 and 2) – Task 1: Coordination, Analysis and Synthesis. Final Report to the European Commission (DG Regio). Applica, ISMERI and WIIW.

40. Bachtler J. and Gorzelak G. (2007). Reforming EU cohesion policy: a reappraisal of the performance of the Structural Funds, *Policy Studies* 28(4), 309–326.
41. Bachtler J. and Mendez C. (2010). Review and Assessment of Simplification Measures in Cohesion Policy 2007–2013. European Parliament, Brussels.
42. Bachtler J. and Taylor S. (2003). The Added Value of the Structural Funds. IQ-Net Thematic Paper Number 13(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
43. Bachtler J., Downes R., Michie R., Rooney M.-L. and Taylor S. (2000). New Structural Fund Programming: Laying the Foundations. IQ-Net Thematic Paper Number 6(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
44. Bachtler J., Mendez C. and Wislade F. (2013). European Integration and Cohesion Policy: The Dynamics of Budget and Policy Reform. Ashgate, Farnham.
45. Bachtler J. (1998). Reforming the Structural Funds: challenges for EU regional policy, *European Planning Studies* 6(6), 645–664.
46. Barry F., Hannan A., Hutson E., Kearney C. (2005). Competitiveness Implications for Ireland of EU Enlargement, Institute for International Integration Studies, Discussion Paper, 49 January, Trinity College Dublin, Ireland
47. Batini, N., Jovanovic N., Stepanyan V., Gust C., Eyraud L., Weber A. (2013). Brief Guidance Note for EUR Desks on Fiscal Multipliers, European Department of the International Monetary Fund, Washington D.C.
48. Baunsgaard, T., Mineshima A., Poplawski-Ribeiro M., Weber A. (2012). Fiscal Multipliers, in *Post-Crisis Fiscal Policy*, C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadji (eds.) Washington, International Monetary Fund.
49. Baum A., Poplawski-Ribeiro M., and Weber A. (2012). Fiscal Multipliers and the State of the Economy, Washington: International Monetary Fund
50. Barca F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent report to the European Commission (DG Regio), Brussels.
51. Bauer M. W. (2006). Co-managing programme implementation: conceptualizing the European Commission's role in policy execution, *Journal of European Public Policy* 13(5), 717–735.
52. Baun M. and Marek D. (2009). EU Cohesion Policy After Enlargement. Palgrave, Basingstoke.

53. Bazel Y. (1995). *Productivity Change, Public goods and Transaction Cost: Essays at the Boundaries of Microeconomics*, Edward Elgar Publishing Ltd.
54. Becker S., Egger P., von Ehrlich M. (2018). Effects of EU Regional Policy: 1989-2013. *Regional Science and Urban Economics*, 69, 143–152.
55. Becker, S., Egger, P., and von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.
56. Beugelsdijk, M. (2002). Should Structural Policy be discontinued? The Macroeconomic Impact of Structural Policy on the EU–15 and the Main Candidate Countries, Research Memorandum WO no 693, De Nederlandsche Bank
57. Beutel, J. (1995). The Economic Impacts of the Community Support Frameworks for the Objective 1 Regions, 1994–1999, Report to the Directorate-General for Regional Policies, Commission of the European Communities.
58. Beutel, J. (1998). Dynamic Input-Output Model to Evaluate the Economic Impact of the Structural Funds, in *Evaluation Methods for Structural Fund Interventions*, MEANS Conference.
59. Blom-Hansen J. (2005). Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy, *Journal of European Public Policy* 12(4), 624–648.
60. Blanchard, Olivier and Robert Perotti (2002). An Empirical Characterization Of The Dynamic Effects Of Changes In Government Spending And Taxes On Output, *Quarterly Journal of Economics*, 2002, v107(4,Nov), 1329-1368
61. Blejer M. and Cheasty A. (1993). How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues, International Monetary Fund
62. Blinder A.S., Goldfield S.M. (1976). New measures of fiscal and monetary policy, *American Economic Review*, Vol 66, 1976, pp 780-796
63. Bovens M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, *European Law Journal* 13(4), 447–468.
64. Boldrin M., Canova K. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies, in: *Economic Policy*, No. 32, pp. 207-253.
65. Boldrin, M. and Canova, F. (2000), *Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies*, Mimeo, University of Minnesota and University Pompeu Fabra
66. Boone, P. (1995). Politics and the effectiveness of foreign aid: Center for Economic Performance, Discussion Paper, 272.

67. Boldrin M., Canova F. (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies, *Economic Policy*, 2001, vol. 16, issue 32, 205-253
68. Bouvet F. (2005). European Union regional policy: allocation determinants and effects on regional economic growth, Working Paper, Department of Economics. University of California. Davis.
69. Bradley J., Morgenroth E. (2004). A Study of the Macro-economic Impact of the Reform of EU Cohesion Policy, Economic and Social Research Institute, Dublin, Ireland
70. 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
71. Bradley J., Herce J., Modesto L. (1995). Modeling in the EU periphery, the HERMIN project”, *Economic Modeling*, special edition, 12 (3)
72. Bradley, J., Herce, J.-A., Modesto, L. (1995). The macroeconomic effects of the CSF 1994-1999 in the EU periphery : An analysis based on the HERMIN model, *Economic Modelling*, Elsevier, vol. 12(3), pages 323-333, July.
73. Bradley J., Untiedt G. (2007). Do economic models tell us anything useful about cohesion policy impact? A comparison on HERMIN QUEST and ECOMOD.
74. Bradford De Long, Barry Eichengreen (1991). The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program¹ J. Bradford De Long NBER and Harvard University Barry Eichengreen University of California at Berkeley, NBER, and CEPR.
75. Buiter W. H. (2007). Country ownership: a term whose time has gone, *Development in Practice* 17(4/5), 647–652.
76. Buiter W.H. (1993). Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design, International Monetary Fund, Washington DC.
77. Bundeskanzleramt (BKA) (2003). Light Governance' for Multi-Level Policies, Austrian Contribution to the Debate on Simplification of Structural Funds Management After 2006. Mimeo, June. Bundeskanzleramt, Vienna.
78. Burnside, C., Dollar, D. (2000). “Aid policies and growth”, *The American Economic Review*, 90, 847-868.
79. Canova, F., A. Marcet (1995). The Poor Stay Poor: Non-convergence Across Countries and Regions, Discussion Paper No.1265, CEPR, London, November 1995.
80. Canova, F. (1999). Testing for Convergence Clubs in Income per Capita: A Predictive Density Approach, Discussion Paper No.2201, CEPR, London, August 1999.

81. Cappelen A., Castellacci F., Fagerberg J., Verspagen B. (2003). The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Volume 41, Issue 4, pages 621–644, September 2003
82. Casavola P. and Tagle L. (2003). Building capacity for evaluation: lessons from Italy. Paper presented at the 5th European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest, Hungary, 26–27 June 2003.
83. Casey, E., Oliinyk, I., Pieter de Groen, W., Jolovski, J., Gordo, E., Ramos, J. (2021). The role of the Independent Fiscal Institutions in assessing the sustainability of high public debt in the post-Covid era. Contribution to the EFB Annual Conference. The Network of EU Independent Fiscal Institutions
84. Clemens, M., Radelet, S. and Bhavnani, R. (2004). Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth, CGD Working Paper, 44.
85. Chatfield M.A. (1974). *History of Accounting Thought*, Hinsdale, I11: Dryden Press, 1974.
86. Christova-Balkanska I. (2016). Bulgarian Economic Development and EU integration. How FDI and EU Structural Funds Could Help This Process?, *Romanian Journal of Economics*, *Economic Journal* edited by the Institute of National Economy, Romanian Academy, Vol. 42, p. 36-69.
87. Christova-Balkanska I. (2015). Structural Changes in The Industry of the European Union and Bulgaria. Evolution and Future Challenges after the Crisis, *Journal of Global Economics*, IWE, Romanian Academy, Volume 7, Issue I, p. 104-125.
88. Checherita C., Nickel C., Rother P. (2009). The role of fiscal transfers for regional economic convergence in Europe, ECB Working Paper No. 1029
89. CEE Bankwatch Network, retrieved in February 2010, EU Funds: Cohesion or Collision
90. Centre for Industrial Studies (CSIL) (2010). Lessons from Shared Management in Cohesion, Rural Development and Fisheries Policies. Final Report to the European Commission (DG Regio), Centre for Industrial Studies, Milan.
91. CEC (1998). Annual Report (1997). Commission of the European Communities, COM (98), 782 final, Brussels, 7 January 1998.
92. CEC (2001). Unity, Solidarity, Diversity for Europe, Its People and Its Territory: Second Report on Economic and Social Cohesion. Adopted by the European Commission on 31 January 2001.

93. Christodoulakis, N., Kalyvitis S. (1998), A Four Sector Macroeconomic Model for Greece and the Evaluation of the Community Support Framework 1994– 1999, *Economic Modelling*, 15, 4, 572–620
94. Coibion, O., Gorodnichenko Y., Ulate M. (2017). The Cyclical Sensitivity in Estimates of Potential Output, National Bureau of Economic Research, Working Paper no 23580
95. Collier P., Guillaumont P., Guillaumont S. and Gunning J. W. (1997). Redesigning conditionality, *World Development* 25(9), 1399–1407.
96. Cope G.H (1989). Budgeting Methods for Public Programs, In J.L. Perry (ed.) *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass
97. Council of Ministers (2010). Convergence Program 2011–2014.
98. Council of Ministers (2002). Bulgaria’s Strategy for Participation in EU Structural and Cohesion Funds, Decision of the Council of Ministers № 312/2002.
99. Council of Ministers (2005). National Development Plan 2007–2013.
100. Council of Ministers (2006). National Strategic Reference Framework 2007–2013.
101. Council of Ministers (2006). National Strategic Plan for Agricultural and Rural Development 2007–2013.
102. Council of Ministers (2006). “National Strategic Plan for Fisheries and Aquaculture 2007–2013.
103. Council of Ministers (2010). Strategic Report of the Republic of Bulgaria for 2009, Sofia.
104. Council of the European Union (2011). Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.
105. Council of the European Union (1999). Council Regulation (EC) No. 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, *Official Journal of the European Communities* L161(26 June).
106. Council of the European Union (2006). Council Regulation (EC) No. 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1260/1999, *Official Journal of the European Communities* L210(31 July).
107. Courtemanche, G. (1986). *The New Internal Auditing*, John Wiley, New York
Management Control Systems as a Package, edited by Teemu Malmi and David A. Brown, *Management Accounting Research*, Volume 19, Issues 4, pp. 287 -386, 2008

108. Creel, J. / Holzner, M. / Saraceno, F / Watt, A. / Wittwer, J. (2020). How to spend it: A proposal of a European Covid-19 recovery programme. IMK Policy Brief 92.
109. D'Auria, F., Denis C., Havik K., McMorrow K., Planas K., Raciborski R., Röger W., Rossi A. (2010). The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rate and Output Gaps, Economic Papers 420, DG ECFIN, European Commission, Brussels, July.
110. Da Conceição-Heldt E. (2013). Do agents 'run amok'? A comparison of agency slack in the EU and US trade policy in the Doha Round, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15(1), 21–36. doi: 10.1080/13876988.2012.754152
111. Damro C. (2007). EU delegation and agency in international trade negotiations: a cautionary comparison, *Journal of Common Market Studies* 45(4), 883–903. doi: 10.1111/j.1468-5965.2007.00752.x
112. Darvas Z., Martin Ph., Ragot X. (2018). European fiscal rules require a major overhaul, *Bruegel*, Issue 18.
113. Davies S., Mendez C. and Quiogue N. C. (2004). Cohesion Policy Funding for Innovation and the Knowledge Economy. IQ-Net Thematic Paper Number 15(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
114. Delreux T., Kerremans B. (2010). How agents weaken their principals' incentives to control: the case of EU negotiations an EU member states in multilateral negotiations, *Journal of European Integration* 32(4), 357–374.
115. DG Regio (1999). Working Paper 4: Implementation of the Performance Reserve. The Programming Period 2000–2006: Methodological Working Documents. European Commission, Brussels.
116. DG XVI (1998). Draft Council Regulation Chapter IV: Performance Reserve, Doc 7609/98, 13 May. Brussels.
117. Dobрева, J. (2017). Institutional Change and the Tripple Helix Model in Transitional Economies. *Preceedings of ICEIRD*, pp. 131-139.
118. Drazen A. (2002). Conditionality and ownership in IMF lending: a political economy approach, *IMF Staff Papers* 49 [Special Issue], 36–67.
119. Dreher A. (2002). The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality. *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) Discussion Paper* Number 165. HWWA, Hamburg.
120. Dür A. and Elsig M. (2011). Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies, *Journal of European Public Policy* 18(3), 332–338.

121. Easterly W. (2003). "Can Foreign Aid Buy Growth?", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 17, No. 3 (Summer, 2003), pp. 23-48
122. Economy, *Economic Papers*. 351, Brussels.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary13529_en.htm
123. Ederveen, S., de Groot H.L.F., 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
124. Epstein, Natan and Macchiarelli (2010). *Estimating Poland's Potential Output: A Production Function Approach*, IMF Working Paper WP/10/15, International Monetary Fund, Washington DC.
125. European Bank Coordination ("Vienna") Initiative (2011). *The Role of Commercial Banks in the Absorption of EU funds*, Report by the Working Group for discussion at the EBCI Full Forum Meeting 16-17, March 2011 in Brussels.
126. European Commission (1997). *Agenda 2000 for a Stronger and Wider Union*. Communication from the Commission of the European Communities, COM(97) 2000 final, 15 July. Commission of the European Communities, Brussels.
127. European Commission (1999). *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, Brussels, Commission of the European Communities, February 1999.
128. European Commission (2000a). *Structural Actions 2000–2006, Commentary and Regulations. The Structural Funds. The Cohesion Fund. The Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*. Office for official publications of the European Communities, Luxembourg
129. European Commission (2000b). *Performance Reserve: Analysis of the Situation in the Member States. Objectives 1 and 2. Synthesis Report*. December. DG Regio Evaluation Unit, Commission of the European Communities, Brussels.
130. European Commission (2003a). *14th Annual Report on the Implementation of the Structural Funds*. Commission of the European Communities, COM(2003) 0646 final. Commission of the European Communities, Brussels.
131. European Commission (2004). *A new partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation – Third report on Economic and Social Cohesion*
132. European Commission (2003b). *Communication from the Commission on the Simplification, Clarification, Coordination and Flexible Management of Structural Policies 2000–06*. C(2003) 1255, 25 April. Commission of the European Communities, Brussels.

133. European Commission (2004). A Report on the Performance Reserve and Mid-Term Evaluation. Report by DG Regio to the Committee on the Development and Conversion of the Regions, 27 July. Commission of the European Communities, Brussels.
134. European Commission (2006). EC Regulation 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund
135. European Commission (2007a). Member States and Regions Delivering the Lisbon Strategy for Growth and Jobs Through EU Cohesion Policy, 2007–2013. Communication from the Commission, COM(2007) 798, 11 December. Commission of the European Communities, Brussels.
136. European Commission (2007b). Regions Delivering Innovation Through Cohesion Policy. Commission Staff Working Document, SEC(2007) 1547, 14 November. Commission of the European Communities. Brussels.
137. European Commission (2007c). Own Resources Mechanism, Directorate-General for the Budget, Commission of the European Communities, Brussels.
138. European Commission (2008a). European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800 final
139. European Commission (2008b). Regions 2020: Demographic challenges for European regions, Brussels.
140. European Commission (2009a). Status of Implementation of EU Funds in Bulgaria on July 2009, EC report, Brussels
141. European Commission (2009b). The Cohesion Fund in 2008, Brussels.
142. European Commission (2009c). Report on ex ante verification of additionality in the regions eligible under the Convergence objective for the period 2007–2013”, Brussels.
143. European Commission (2010a). Analysis of the Budgetary Implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2009. Directorate-General for the Budget, Commission of the European Communities, Brussels.
144. European Commission (2010b). Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion - Investing in Europe’s future.
145. European Commission (2010c). Interim Report of the EC to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, (COM) 112, Brussels.

146. European Commission (2011a). Impact Assessment of Funds Covered by the Common Strategic Framework. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1141 final, 6 October. Commission of the European Communities. Brussels.
147. European Commission (2011b). Results of the Public Consultation on the Conclusions of the Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 590 final, 13 May. Commission of the European Communities. Brussels.
148. European Commission (2011c). Council Recommendation on the National Program 2011 of Bulgaria and leveraging a Council opinion on the update Convergence Programme of Bulgaria, 2011-2012, Brussels.
149. European Commission (2013a). Evaluation of PHARE [EU pre-accession] financial assistance to Bulgaria, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, final report, Request for Services N2013/324179
150. European Commission (2013b). Cohesion Policy: Strategic Report 2013 on Programme Implementation 2007–2013. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2013) 210 final, 18 April. Commission of the European Communities, Brussels.
151. European Commission (2014). Partnership Agreement for Bulgaria, 2014-2020.
152. European Commission, (2016). Investment Plan for Europe: evaluations give evidence to support its reinforcement
153. European Commission (2017). Country Report Bulgaria 2017 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances
154. European Commission (2020a). Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation, COM(2020) 456 final.
155. European Commission (2020b). Autumn 2020 Economic Forecast: Rebound interrupted as resurgence of pandemic deepens uncertainty.
156. European Council (2020). The EU Recovery Fund and SURE Programs.
157. European Parliament (2011). Regulation 1175/2011, amending Regulation 1466/97: On the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.
158. ECOTEC (2003). Ex-Post Evaluation of Objective 1 1994–1999 Final Report to the European Commission (DG for Regional Policy). ECOTEC Research & Consulting, Birmingham.

159. Egan M. (1998). Regulatory strategies, delegation and European market integration, *Journal of European Public Policy* 5(3), 485–506.
doi: 10.1080/135017698343938
160. Elgie R. (2002). The politics of the European Central Bank: principal–agent theory and the democratic deficit, *Journal of European Public Policy* 9(2), 186–200.
doi: 10.1080/13501760110120219
161. European Court of Auditors (ECA) (1998). Opinion No. 10/98 of the European Court of Auditors on certain proposals for regulations within the Agenda 2000 framework, *Official Journal of the European Communities* C401, Vol. 41(22 December).
162. European Court of Auditors (ECA) (2003). Court of Auditors – annual report concerning the financial year 2002, *Official Journal of the European Union* C286, Vol. 46(28 November).
163. European Court of Auditors (ECA) (2004). Court of Auditors – annual report concerning the financial year 2003, *Official Journal of the European Union* C293, Vol. 47(28 November).
164. European Court of Auditors (ECA) (2006). Court of Auditors – annual report concerning the financial year 2005, *Official Journal of the European Union* C263, Vol. 49(31 October).
165. European Court of Auditors (ECA) (2010). Court of Auditors – annual report concerning the financial year 2009, *Official Journal of the European Union* C303, Vol. 53(9 November).
166. European Environmental Agency (2006). Strategic Evaluation on Innovation and the Knowledge Based Economy for the Programming Period 2007–2013. Synthesis Report to DG Regio, Brussels.
167. European Parliament (2004). Report on building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007–2013
168. Fagerberg, J., Verspagen, B. (1996). Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered, *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), pp. 431-448
169. Finney, H.A.; Miller, Herbert E. (1957). *Principles Of Accounting*, New York, Prentice Hall
170. Florio, M. (2011). Public Investment, Growth and Fiscal Constraints. Challenges for the EU New Member States, Edward Elgar, Cheltenham U.K and Northampton, MA, USA.
171. Florio, M. (2007). Cost-Benefit Analysis and Incentives in Evaluation the Structural Funds of the European Union, Edward Elgar Publishing, number 12702.

172. Formula Europa Institute (2008). A study of European Funds Management and its effectiveness in promoting Economic Development in Bulgaria.
173. Ghosh A., Rahman L. (2009). The impact of Fiscal Adjustment on Economic Activity, unpublished: Washington, International Monetary Fund
174. Golden M. M. (2000). What Motivates Bureaucrats?. Columbia University Press, New York, NY.
175. Grossman S., Hart O. (1983). An analysis of the principal–agent problem, *Econometrica* 51(1), 7–45. doi: 10.2307/1912246
176. Gáková, Z., GrigonytėD., Monfort P. (2009). A Cross-Country Impact Assessment of EU Cohesion Policy: Applying the Cohesion System of HERMIN Models, European Union Working Regional Policy Working Papers, No. 1, European Commission, Brussels.
177. Ganev, K., Vasilev D., Simeonova-Ganeva R., Chobanov P., Tsvetkov S. (2011). Model for Impact Assessment of The Structural Funds and The Cohesion Fund of The European Union in Bulgaria: User Manual, Sofia, August 2011.
178. Gasper, V, Nogueira Leite A. (1996). Cohesion and Convergence: The Economic Effects of EC Structural Transfers, *Economia* 18, pp. 87–108.
179. Hall R. and Rosenstock N. (1998). Agenda 2000 – the reform of EU cohesion policies, *European Planning Studies* 6(6), 635–644.
180. Hansen H., Tarp F. (2000). Aid and Growth Regressions, University of Nottingham
181. Hartman W.T. (1989). School District Budgeting, Englewood N. J. Cliff: Prentice-Hall.
182. Heclo H., Wildavsky A. (1981). The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics, Palgrave Macmillan UK.
183. Heller P., Haas R. and Mansur A. (1986). A Review of Fiscal Impulse Measures, Occasional Paper No 44, International Monetary Fund
184. Herce, J.-A., Sosvilla-Rivero S. (1994). The Effects of CSF 1994–1999 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model, Working Paper 10R, FEDEA, Madrid.
185. Herve Y., Holzmann R. (1998). Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and the Evaluation of the Literature, Baden-Baden, Germany: Nomos

186. Hervé, Y. (1999). EU Transfers and Absorption Problems, in J. Gacs and M. Wyzan (Eds.), *The Time Pattern of Costs and Benefits of EU Accession (Interim Report)*, IIASA, May, pp. 61–65.
187. Horvat A. (2005). *Why Does Nobody Care About the Absorption?*, WIFO Working Papers, No. 258
188. Houbenova, T. (2007). Bulgaria's Participation in the Revenue and Expenditure parts of the EU's Budget, in *Incorporating Bulgaria in the EU Economy: opportunities and Challenges*, BECSA, Sofia, November 200, 178 p. pp. 126-157. ISBN 978-954-9543-09-4.
189. Ilzetski E., Mendoza E.G., Vegh C.A. (2011). *How big (Small?) are Fiscal Multipliers?*, IMF WP/11/52, Washington: International monetary Fund
190. IPP (2013). *Policy News: The Outcomes of Structural Funds during the Current Financial Exercise—The Lesson We (Failed to) Learn for 2014 –20*, Institute for Public Policy, 5th Edition, Bucharest.
191. IMF Fiscal Monitor (October 2020). *Policies for the Recovery*, International Monetary Fund, Washington D.C.
192. IMF (2013). *Republic of Poland: 2013 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 13/219, International Monetary Fund, Washington DC.
193. IMF Fiscal Monitor (April 2012). Appendix "Fiscal Multipliers in Expansions and contractions", pp.33-39, International Monetary Fund, Washington DC.
194. Jerzy Pieńkowski, Peter Berkowitz, 2015, *Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects: How to make them more relevant for policy makers?*, European Commission, DG for Regional and Urban Policy, WP 02/15
195. Kalaitzidaki P., Kalyvitis S. (2008). *On the Growth Implications on Foreign Aid for Public Investment Co-financing*, *Review of Development Economics*, Vol. 12, No. 2, pp. 354–371
196. Kalman J. (2002). *Possible Structural Funds Absorption Problems (The Political Economy View with Application to the Hungarian Regional Development Institutions and Financial System)*.
197. Karagyozyova-Markova K., Deyanov G., Iliev V. (2013). *Fiscal Policy and Economic Growth in Bulgaria*, BNB, DP/90/2013.
198. Katsaitis, O., Doulos D. (2009). *The Impact of EU Structural Funds, on FDI*, *Kyklos*, Vol. 62, Issue 4, pp. 563–578, November.
199. Klyuev, V. and S. Snudden (2011). *Effects of Fiscal Consolidation in the Czech Republic*, IMF Working Paper 11/65.

200. Kapur D., Webb R. (2000). Governance-Related Conditionalities of the International Financial Institutions. G-24 Discussion Paper Series 6. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), New York and Geneva.
201. Kassim H., Menon A. (2003) The principal–agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?, *Journal of European Public Policy* 10(1), 121–139.
202. Kiewiet D. R. and McCubbins M. D. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. University of Chicago Press, Chicago, IL.
203. Kilby C. (2009) The political economy of conditionality: an empirical analysis of World Bank loan disbursements, *Journal of Development Economics* 89(1), 51–61.
204. Killick T. (1997). Principals, agents and the failings of conditionality, *Journal of International Development* 9(4), 483–495.
205. Koeberle S. G. (2003). Should Policy-Based Lending Still Involve Conditionality? *The World Bank Research Observer* Number 18:2. Washington, DC: The World Bank.
206. Koeberle S. G., Bedoya H., Silarszky P. and Verheyen G. (Eds) (2005). *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences and Lessons*. The World Bank. Washington, DC.
207. KPMG (2016). *EU Funds in Central and Eastern Europe – Progress report 2007–2015*.
208. KPMG (2013). *EU Funds in Central and Eastern Europe – Progress report 2007-2012*.
209. KPMG (2012). *EU Funds in Central and Eastern Europe 2011– Progress report 2007-2011*.
210. KPMG (2011). *EU Funds in Central and Eastern Europe, progress report 2007–10*.
211. KPMG (2010). *EU Funds in Central and Eastern Europe, progress report 2007–09*.
212. Krugman, P. (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99, 483–499.
213. Kumhof, L., Muir D., Mursula S. (2010). *The Global Integrated Monetary and Fiscal Model – Theoretical structure*, IMF Working Paper, WP/10/34, Washington DC.
214. Lolos S. (2001). *The Macroeconomic Effect of EU Structural Transfers on the Cohesion Countries and Lessons for the CEECs*, IIASA Interim Report IR-01-044.

215. Lolos, S., Zonzilos, N., Suwa, A. and F. Bourguignon (1995). Evaluating the CSF with an Extended Computable General Equilibrium Model: the Case of Greece (1988–1995), *Journal of Policy Modeling*, Vol. 17, No 2.
216. Lolos, S., Zonzilos N. (1994). The Impact of European Structural Funds on the Development of the Greek Economy: A Comparison of Two Models, *Economic & Financial Modelling*, Summer ГЕПН 2004 69.
217. Leandro J. E., Schafer H., Frontini G. (1999). Towards a more effective conditionality: an operational framework, *World Development* 27(2), 285–299.
218. Leonardi R., Nanetti R. (2011). The cohesion-isation of the Lisbon Strategy through the implementation of Europe 2020. Paper presented at the Regional Studies Association European Conference 2012, ‘Network Regions and Cities in Times of Fragmentation: Developing Smart, Sustainable and Inclusive Places’, Delft University of Technology, Delft, The Netherlands, 13–16 May 2012.
219. Martin, R. (2003). The Impact of the EU’s Structural and Cohesion Fund on Real Convergence in the EU, NBP Conference “Potential Output and Barriers to growth”.
220. Marzinotto, B. (2011). A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries, Bruegel.
221. Marchesi S., Sabani L. (2007). IMF concern for reputation and conditional lending failure: theory and empirics, *Journal of Development Economics* 84(2), 640–666.
222. Mendez C. (2011). The Lisbonisation of EU cohesion policy: a successful case of experimentalist governance?, *European Planning Studies* 19(3), 519–537.
223. Mendez C., Kah S., Bachtler J. (2010). Taking Stock of Programme Progress: Implementation of the Lisbon Agenda and Lessons for Europe 2020. IQ-Net Thematic Paper Number 27(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
224. Metalova D., Jolovski, J. (2022). Impact of the COVID-19 Pandemic on the Economy and the Fiscal Policy of Bulgaria. Conference proceedings: 8th REDETE conference: Researching economic development and entrepreneurship in transition economies. Banja Luka: Faculty of Economics, University of Banja Luka
225. Mitra, P., Pouvelle C. (2012). Productivity Growth and Structural Reform in Bulgaria: Restarting the Convergence Engine, IMF Working Paper WP/12/131, International Monetary Fund, Washington DC.
226. Midelfart-Knarvik, K., Overman, H. (2002). Delocation and European Integration - Is Structural Spending Justified?, *Economic Policy*.

227. Milner H. (2004). *Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems*. Columbia University, New York, NY.
228. Moravcsik, A. (2002). In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*. 40 (4): 603–24.
229. Moravcsik, A. (1995). Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, *Journal of Common Market Studies*, Volume 33, Issue 4, pages 611–628
230. Morillas, A., Moniche, L., Castro, J.M. (2000). *Structural Funds. Light and Shadow from Andalusia*, University of Malaga.
231. Moe T. M. (1984). The new economics of organization, *American Journal of Political Science* 28(4), 739–777.
232. Moe T. M. (1987). An assessment of the positive theory of ‘Congressional dominance’, *Legislative Studies Quarterly* 12(4), 475–520.
233. Mohl, P. and Hagen, T. (2009). *Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy – A Survey*, Discussion Paper No. 09-052
234. Mohl, P. and Hagen, T. (2010). Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics*, 40, 353-365.
235. Montfort, Ph. (2012). *The Role of International Transfers in Public Investment in CESSEE: The European Commission’s Experience with Structural Funds*, EC Working Paper WP 02/2012, European Commission, Directorate General for Regional Policy, Brussels.
236. Muir, D., Weber A. (2013). *Fiscal Multipliers in Bulgaria: Low but Still Relevant*, IMF Working Paper WP/13/49, International Monetary Fund, Washington DC.
237. Münchau, W. (2020). Beware of smoke and mirrors in the EU’s recovery fund. *Financial Times*, September 20.
238. Muuka G. N. (1998). In defense of World Bank and IMF conditionality in structural adjustment programs, *Journal of Business in Developing Nations* 2(2) (available at: <http://www.ewp.rpi.edu/jbdn/jbdnvol2.htm>).
239. National Assembly (2010). *Annual Report on the EU Funds Absorption in Bulgaria for 2009*.
240. Nozharov, S. (2016). *Social Costs of the Inefficient Management of the EU Funds for Bulgaria*, EconStor Conference Papers 148052, ZBW - German National Library of Economics.

241. Nozharov S. (2014). Model of Effective Management of Bulgarian Public Administration Managing EU Funds, *Economic Alternatives*, issue 4/2014
242. Obstfeld, M. , Peri, G. (1998). Regional Nonadjustment and Fiscal Policy, *Economic Policy*, 26, 207– 247.
243. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*. OECD, Paris.
244. Osterloh S. (2009). *The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013*, Centre for European Economic Research.
245. Paliova I., Lybek T. (2014). Bulgaria's EU Funds Absorption: Maximizing the Potential!, , IMF Working Paper No. 14/21, International Monetary Fund, Washington DC.
246. Patrick H. (2009). EU Structural Funds in Ireland: A Mid-Term Evaluation of the CSF, 1994–97.
247. Pereira, A. M. (1994). *Structural Policies in the European Community: An International Comparison*, Report for European Commission, DG XVI, Brussels.
248. Pereira, A., Gaspar V. (1999). An Intertemporal Analysis of Development Policies in the EU, *Journal of Policy Modelling*, 21 (7), 799-822.
249. Pignal, S. (2010). Europe's Hidden Billions: Cohesion for a Reason, *Financial Times*, December 2.
250. Pollack M. A. (2007). *Principal–Agent Analysis and International Delegation: Red Herrings, Theoretical Clarifications, and Empirical Disputes*. College of Europe Working Papers, February. College of Europe, Bruges.
251. Polverari L., Davies S., Michie R. (2004). *Programmes at the Turning Point: Challenges, Activities and Developments for Partner Regions*. IQ-Net Thematic Paper Number 14(1). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
252. Polverari L., Mendez C., Gross F. and Bachtler J. (2007). *Making Sense of European Cohesion Policy: 2007–13. On-Going Evaluation and Monitoring Arrangements*. IQ-Net Thematic Paper Number 21(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
253. Polverari L., McMaster I., Gross F., Bachtler J., Ferry M., Yuill D. (2006). *Strategic Planning for Structural Funds in 2007–13*. IQ-Net Thematic Paper Number 18(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
254. Purfield, C. (2003). Fiscal Adjustment in Transition, Evidence from the 1990s, *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol. 39, issue 1, p. 11-44.

255. Puigcerver-Peñalver M.-C. (2007). The Impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A Theoretical and Empirical Approach, *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, n. 2, pp. 179-208
256. Raines P. , Taylor S. (2002). Mid-Term Evaluation of the 2000–06 Structural Fund Programmes. IQ-Net Thematic Paper Number 11(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
257. Ramey, V. A. (2020). The macroeconomic consequences of infrastructure investment. NBER Working Paper 27625.
258. Ratto M, W. Roeger, J. in 't Veld (2008) , QUEST III: An Estimated Open-Economy DSGE Model of the Euro Area with Fiscal and Monetary Policy, *Economic Modelling*, 26 (2009), pp. 222-233. <http://dx.doi.org/10.1016/j.econmod.2008.06.014>
259. Rebelo, S. (1991). Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3 (Jun., 1991), pp. 500-52.
260. Rich R. (2004). Applying conditionality to development assistance, *Agenda* 11 (4). 321-334
261. Roeger W., Varga, J., in 't Veld (2008). Structural Reforms in the EU: A simulation-based Analysis using the QUEST model with endogenous growth, European Commission
262. Roeger, W. (1998). Macroeconomic Evaluation of the Effects of Community Structural Funds (CSF) with QUEST II, in *Evaluation of Structural Policies*, Seville Conference, Spain, 16–17 March 1998.
263. Romer, P. (1990). Endogenous Technical Change, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, pp. S71-S102
264. Romer, P. (1986). Increasing Returns and Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 94, 1002–1037.
265. Rosenberg, Ch. , 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.
266. Rutkowski A.(2009). Public investment, transport infrastructure and growth in Poland, *Country Focus*, European Commission, Brussels.
267. Rzonca A., Cizkowicz P. (2006). Non-Keynsian effects of fiscal contraction in New Member States, European Central Bank, WP 519, September 2005.
268. Sala-i-Martin, X.X. (1990). On growth and states, PhD dissertation, Harvard University, Cambridge, MA.

269. Xavier, X. Sale-i-Martin (1996). Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence, *European economic review* 40, pp.1325-1352.
270. Spilimbergo A., Symansky S., and Schindler M. (2009). Fiscal Multipliers, IMF Staff Position Note 09/11, Washington: International Monetary Fund
271. Scotland Europa Report (2011). Best Practice for Simplification of EU Programs.
272. Stefanov R., Mineva D. (2010). Expert Evaluation Network, Deleveraging Policy Analysis on the Performance of Cohesion Policy 2007-2013 in Bulgaria, Report to the European Commission Directorate General Regional Policy.
273. Stefanov R., Damianova Z., Marinova T. (2010). Analysis of Policy Mixes to Foster R&D Investment and to Contribute to the ERA Bulgaria, ERAWATCH Country Report 2009, European Commission, Directorate General, Joint Research Centre - Institute for Prospective Technological Studies, Brussels.
274. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2004). Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European Public Policy* 11(4), 661–679.
275. Schuknecht L. (2004). EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy. Working Paper Number 421. European Central Bank, Frankfurt.
276. Schultz C.L. (1969). Why benefit-Cost Analysis, in *Program Budgeting and Benefit Cost Analysis*, eds. Harley M. Rinrich and M. Taylor, California: Goodyear Publishing Company, Inc.
277. Sedelmeier U. (2008). After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe, *Journal of European Public Policy* 15(6), 806–825.
278. Shepsle K. A., Bonchek M. S. (1997). *Analysing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. Norton, New York, NY.
279. Sippel M. and Neuhoff K. (2009). A history of conditionality: lessons for international cooperation on climate policy, *Climate Policy* 9(5), 481–494. doi: 10.3763/cpol.2009.0634
280. Steiss A.W. (1972). *Public Budgeting and Management*, Massachusetts: Lexington Book
281. Svensson J. (2003). Why conditional aid does not work and what can be done about it?, *Journal of Development Economics* 70(2), 381–402.
282. Tomova, M., Rezessy A., Lenkowski A., Maincent E. (2013). EU governance and EU funds—Testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework, *European Economy Economic Paper*, No. 510, Brussels.

283. Tallberg J. (2003). The agenda-shaping powers of the EU council presidency, *Journal of European Public Policy* 10(1), 1–19.
doi: 10.1080/1350176032000046903
284. Taylor S. (2006). Trouble for Commission's 'Lisbonisation' project, *European Voice*, 1 June.
285. Taylor S., Bachtler J., Josserand F., Polverari L. (2004). Achieving the Aspirations of the 2000–06 Programming Period. IQ-Net Thematic Paper Number 14(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
286. Taylor S. Bachtler J., Polverari L. (2001). Information into Intelligence: Monitoring for Effective Structural Funds Programming. IQ-Net Thematic Paper Number 8(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
287. Taylor S., Raines P. (2003). Getting the Message – Structural Funds Publicity and Communication. IQ-Net Thematic Paper Number 12(2). European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
288. Thatcher M. and Stone Sweet A. (Eds) (2002). Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions in Europe *West European Politics* 25(1), 1–22.
doi: 10.1080/713601583
289. Tödtling-Schönhofer H., Wimmer H. (2008). Governance and Partnership in Regional Policy. European Parliament, Brussels.
290. Tondl G. (2004). Macroeconomic effects of fiscal policy in the acceding countries, Working paper, Vienna University of Economics and Business Administration.
291. Tondl G. (1998). The Changing Pattern of Regional Convergence in Europe, Robert Schuman Centre (EUI), RSC No. 97/53
292. United Nations Development Program (2005). Partnerships in Structural and Cohesion Funds Planning and Absorption: A comparative review of the practices of selected EU Member States and lessons learned for Bulgaria.
293. 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.
294. Varga, J., in 't Veld (2009). A model-based analysis of the impact of Cohesion Policy expenditure 2000-06: simulations with the QUEST III endogenous R&D model, *European Economy Economic Paper*, No. 387, Brussels.
295. Varga, J., in 't Velt (2009). A model-based assessment of the macroeconomic impact of EU structural funds on the new Member States, *European Economy Economic Paper*, No. 371, Brussels.

296. Varga, J., in 't Veld (2007). The Potential Impact of the Fiscal Transfers under the EU Cohesion Policy Programme, European Economy Economic Paper, No. 283, Brussels.
297. Van Thiel S., Leeuw F. L. (2002). The performance paradox in the public sector, *Public Performance and Management Review* 25(3), 267–281.
298. Vincelette, G., Vassileva I. (2006). Untangling the Maze of European Union Funds to Bulgaria, World Bank Policy Research Working Paper No. 3962, World Bank, Washington DC.
299. Von der Leyen, U. (2020). Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new MFF, own resources and the Recovery Plan, 13 May.
300. World Bank (2007). Accelerating Bulgaria's Convergence: The Challenge of Raising Productivity, World Bank Report No 38570, Volume II, Main report.
301. Weingast B. R. and Moran M. J.(1983). Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission, *Journal of Political Economy* 91(5), 765–800.
302. Watt, A. (2020). EU Economic policy response to the coronavirus pandemic. IMK Policy Brief 93e.
303. Welsh G.A., Hilton R.W., Gordon P.N. (1988). Budgeting: Profit Planning and control (5th ed.) Edglewood N. J. Cliffs: Prentice-Hall
304. Wieser Thomas (2018). Fiscal Rules and the Role of the Commission, Bruegel Blog, 22 May
305. Wood A. and Lockwood M., 1999, The 'Perestroika of Aid'? New Perspectives on Conditionality. Report of the Bretton Woods Project. Washington, DC.
306. Wolff, G. (2020). Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail. Bruegel.
307. World Bank (2005). Review of World Bank Conditionality: 2005 Conditionality Survey. The World Bank, Washington, DC.
308. Worshan J. (2003). Multiple principals, multiple signals: a signaling approach to principal–agent relations, *Policy Studies Journal* 33(3), 363–376.
309. Zhou, Jianping (2010). Estimating Potential Growth and Output Gaps in an Emerging Economy: The Case of Bulgaria, Chapter I in Bulgaria Selected Issues, IMF Country Report No. 10/159, International Monetary Fund, Washington DC.