



# Потенциалът на фондовете на европейския съюз за развитието на българската икономика

докторант Диана Николова Генкова,  
УНСС - София

## Уводни бележки

Темата “фондове на ЕС и тяхната проекция върху икономическия, политическия и изобщо социалния живот на държавите членки на общността”, се радва на нарастваща популярност у нас през последните години. В това, разбира се, няма нищо необичайно, съдейки по практиката на страните с по-богат (в чисто исторически аспект) опит от участието си в реализацията на идеята за регионална икономическа интеграция в рамките на ЕИО/ЕС. По-различното, а може би и специфично за България, е обстоятелството, че дискусиите по темата продължават да се водят на основата на тези, аргументирани в практиката на други държави, преобладаващата част от които се характеризират с коренно различен режим на социално-икономическо и културно израстване през втората половина на ХХ век. Освен това преобладаващо се борави с аргументи, отнасящи се за минали периоди, когато дори и на глобално ниво условията от икономическо, политическо, социално-демографско и пр. естество не са били във вида, в който съществуват понастоящем. И не на последно място, дискусиите се водят, без да се отчитат изискванията на обективни закономерности във функционирането и развитието на икономиката.

Почти безкритично в България се приема, че този инструмент на общи политики, след като е замислен “да работи” за отстраняване на част от отрицателните ефекти от задълбочаването на *регионалната икономическа интеграция* в ЕС, непременно (и едва ли не от само себе си) ще продуцира положителни ефекти в националната икономика, външният израз на които да бъде търсената конвергенция на основните макро показатели<sup>1</sup> с осреднените им стойности за общността. Не само политическите дискусии, но и теоретичните разработки по темата се основават на непроверени през призмата на българската действителност хипотези за непременно ползи, които България придобива със самата възможност за използване на средства от различните фондове на ЕС<sup>2</sup>. А в някои публикации дори се стига до заключението, че прилагането на финансовите инструменти на ЕС влиза в противоречие с националните цели и интереси<sup>3</sup>. Основателно е да се постави въпросът: нужно ли е изобщо България да ползва ресурси на Общността, ако това не съответства на националните ѝ цели и приоритети? По тази линия може да се продължи и със следваща плеяда от въпроси: защо България да заделя чрез вноската си в общия бюджет част от новосъздадения си доход, ако ще може да ползва от общия бюджет средства, но не в свой интерес, и изобщо има ли смисъл участие в Общността, ако правомощията на членството противоречат не само на националните ѝ интереси, но и на обективната логика в развитието на потребностите на българското общество?

Референцията към други изследванията и предмета на дискусиите по темата в България идва да покаже, че все още съществува неяснота

<sup>1</sup> Съгласно широко навлезлия в практиката на ЕС метод за икономическа интерпретация на политическото понятие *кохезия* в Общността (Whillem Molle, 2007). Макро показателите, които се използват, са: БВП на ч.н., изчислен по ППС, на основата на който се правят две оценки на *реалната конвергенция* т.нар.  $\beta$ -конвергенция и  $\sigma$ -конвергенция (Sala-I-Martin (1996), Armstrong and Taylor (2000), Leonardi (2005)); макроикономическите съотношения в основата на критериите от Маастрихт, чрез които се измерва т.нар. *номинална конвергенция*.

<sup>2</sup> Разработки по темата, построени върху подобни хипотези, предлагат Ив. Душкова, В. Джизелова, Г. Маринов, А. Головина и др.

<sup>3</sup> Душкова, Ив., Партньорството като механизъм за повишено усвояване на средства от фондовете на ЕС, сп. Икономически алтернативи, УНСС, бр.3, 2006, с. 5



относно функциите и ролята на европейските фондове, а оттам и за потенциала им за развитието на националната икономика.

### **1. Отправните точки на подхода за определяне потенциала на европейските фондове**

Докато сред широката общественост у нас преобладава становището относно европейските фондове като “голямата възможност за България”, дори и на експертно ниво остава неуточнено в какво се изразява тази възможност, какви положителни ефекти следва да се очакват от прилагането на тези финансови инструменти на Общността в националната икономика и от позицията на кого / на какво те се явяват такива, кои са участниците по реализацията им и с какви правомощия е всеки от тях, трябва ли да се очакват и отрицателни ефекти от прилагането на общностните инструменти и ако да – какви, могат ли да бъдат неутрализирани и т.н., и т.н... С други думи, въпреки широкия обществен отглас на темата, в страни от изследванията и дискусиите остават **въпроси от фундаментален характер**. Става дума за въпроси като: *защо* работят тези финансови инструменти на Общността, *как* работят и *при какви условия изпълняват успешно функциите, с които биват натоварени*.

В настоящата статия се предлага различен поглед върху темата. Целта е, връщайки се към направленията, по които се формира техният потенциал за развитието на икономиката на която и да е страна – членка на Общността, да се идентифицират основните фактори, които предопределят и ще лимитират ролята на този инструмент за икономиката на България. Анализът се провежда на основата на системния подход, в рамките на методологията на стратегическото управление на икономиката. Това позволява освен да се вземе предвид спецификата на отделните нива, на които протичат и се развиват икономическите процеси: общност – национални икономики на страните членки – териториални икономически системи на регионално и местно ниво – корпоративни икономически системи, да не бъдат изпуснати от поглед и връзките на взаимодействие и взаимна обусловеност

пomeжду им. Именно поставена на тази основа, може адекватно да бъде разглеждана и оценена релацията “целите, политиките и механизмите на Общността” ↔ “национални цели и приоритети на страните членки”.

За целта първоначално се прави изрично връщане към два опорни кръга от въпроси, които формират и централната ос на анализа. **Първият:** *защо и как работят европейските фондове*. И **вторият:** *има ли икономиката на България необходимост от ресурси на Общността и как се обосновава тази необходимост*. На основата на съпоставката между базисни тези от теорията на управлението на икономическите системи, от една страна, и обобщения от изследвания и теоретични разработки по въпросите на регионалната икономическа интеграция, на подходите при формулиране на политиките на ЕС и трансфера им в национален и регионален аспект, от друга, се прави опит за обосновка защо управлението на икономиката на макро (национално) равнище е подходящото ниво за определяне параметрите на потенциала на европейските фондове за социално-икономическото развитие на България. Прегледът на резултатите на българската икономика от предприєдинителния период и първите години на членство в ЕС, през които страната реално работи с финансовите инструменти на Общността, потвърждава основните хипотези на автора.

Основната тезата, която се отстоява в статията, е: ролята на финансовите инструменти на ЕС за развитието на икономиката на България се формира в достатъчно значима степен от политическите решения, които се взимат в национален контекст, тъй като параметрите на потенциала на използваните ресурси от фондовете на Общността се предопределят от качеството на националната стратегия за развитие на икономиката.

### **2. Теоретико-методологични основи или защо работят фондовете на ЕС**

Практиката на ЕС да организира и координира на ниво общност механизми, в т.ч. финансова подкрепа за отделни сектори на икономиката или на цели икономически системи (включително териториални), датира от самото



основаване на общността<sup>4</sup>. С Договора от Рим от 1957 г., с който се създава ЕИО, е провъзгласена идеята страните, обединявайки своите национални икономики, да стимулират хармонично и балансирано развитие с оглед постигането на по-значими икономически и социални резултати в името на прогреса и човешкото добруване. Според дирижистката теория регионалната икономическа интеграция представлява не само отстраняване на дискриминацията между стопанските агенти на страните, участващи в обединение, но и изработване и прилагане на координирана и съвместна политика в достатъчно широки мащаби, за да се осигури осъществяване на основните икономически цели на обединението и благосъстояние (Дж. Пиндер)<sup>5</sup>.

Още с основаването на ЕИО е възприето за целесъобразно да се създадат финансови инструменти на Общността, всеки от които да финансира мерки и дейности, насочени към постигането на специфични цели като предпоставки за задълбочаване на икономическата интеграция в рамките на обединението. В действителност, обаче, областите на съвместни действия, координирани на ниво общност, биват определяни постепенно - в отговор на конкретни проблеми пред интеграционния процес в ЕО.

На първоначалния етап по реализацията на идеята за митнически съюз ЕИО създава двата фонда Европейския социален фонд (ЕСФ, 1957) и Европейски фонд за гарантиране и ориентиране на селското стопанство (ЕФОГСС, 1962). Всеки от тях подпомага провеждането на мерки в строго специфични области. По исторически, социално-демографски и икономически причини координация на ниво общност се постига само при мерките,

подпомагани от ЕФОГСС<sup>6</sup>. С решението си от 1962 г. да въведе субсидии за селскостопанската продукция, за да поддържа цените ѝ високи и стабилни, чрез което да гарантира относителна устойчивост в социално-икономическия статус на населението в селските райони, на практика ЕИО стартира процеса по разработване на политики на наднационално ниво. Става дума за единни политики, по-широки от постигането на съвместни политико-правни договорености в рамките на обединението, за които се ангажира и общ финансов ресурс за проактивни действия по постигане на конкретни цели. ЕИО въвежда Общата си селскостопанска политика (ОСП).

В хода на задълбочаване на регионалната икономическа интеграция за финансовия ресурс на Общността се конкурират различни области на съвместна интервенция, но в последна сметка се обособяват два крупни разходни раздела в общия бюджет: ОСП, която понастоящем изчерпва около 42 % от бюджетните разходи, и Кохезионната политика, ангажираща около 36 % от бюджетните разходи<sup>7</sup>. На практика, след по-крупната реформа на ОСП с План 2000 и, а в последствие и 2005 г., понастоящем по линия на тези две структурни политики почти 45 % от финансовите ресурси на ЕС са насочени към мерки, пряко насърчаващи икономическото, социалното и териториалното сближаване в Общността.

В чл. 158 от Договора за създаване на ЕО се заявява, че за да засили своето икономическо и социално сближаване, Общността ще се стреми към намаляване на диспропорциите в нивата на развитие на различните региони, както и на изостаналостта на най-неблагодетелстваните райони и области, включително селските такива. А в чл. 159 се посочват и финансовите инструменти за това.

<sup>4</sup> Всъщност обединението възниква на тази основа, като продължение на Европейско обединение за въглища и стомана (ЕОВС, 1952) и ЕВРАТОМ (1957) с оглед реализацията на идеята за митнически съюз и общ пазар между шест държави от западна Европа.

<sup>5</sup> Все пак механизмът за изграждане на регионалната икономическа интеграция в рамките на ЕИО/ЕС съчетава постановки и на двете основни теоретични концепции за международната икономическа интеграция: *либералната*, която разглежда РИИ като процес на отстраняване на дискриминацията, и дирижистката, според която РИИ е съвместно международно регулиране чрез институциите на общността (В. Маринов, 1999).

<sup>6</sup> Според Zobbe (2001), "...лесно е да си представим как ОСП, базирана на ценовите субсидии като основен инструмент, е изглеждала изключително елементарна на приемащите решенията през ранните години на 60-те", когато дори не е стоял въпросът дали да се остави селскостопанският отрасъл извън проекта за ЕО. Основателите на обединението стартират проект за "една по-сплотена общност между европейските народи", а подпомагането на селскостопанския сектор е считано като добра основа за постигането ѝ, тъй като по това време 1/5 от населението на участничките в обединението живее във ферми (Baldwin R. & Ch. Wyplosz, 2006).

<sup>7</sup> Financial Perspective 2007-13, Council of European Union, Brussels, December 2005, CADREFIN, p. 268



Практиката показва, че през отделните етапи от развитието на ЕИО/ЕС, с прехода към по-висока форма на регионална икономическа интеграция<sup>8</sup> търпят развитие както подходите за разработване и провеждане на общите политики, така и финансовите механизми, обезпечавачи ресурсно постижимостта на целите на общността. Единната политика, която изрично и пряко се ангажира с проблемите по постигане на търсеното балансирано социално-икономическо развитие на общността, възниква доста по-късно след постигането на митническия съюз от края на 60-те, в опита на страните членки за преодоляване на “евро скептицизма” от 70-те години (М. Велева-Евимова).

Първият опит за въвеждане на нова европейска политика, която да се ангажира пряко с преодоляване на териториалните диспропорции в социално-икономическото развитие на Общността, се прави при присъединяването на Ирландия най-бедната по онова време държава в ЕИО. През 1975 г. е създаден нарочен инструмент (Европейски фонд за регионално развитие), тъй като до тогава преразпределителният механизъм чрез бюджета на Общността финансира основно бедни селски райони посредством ОСП. Структурните разходи остават скромни до края на 70-те едва 3 % от общия бюджет, повишавайки се до 11 % през 80-те години. Но по-същественото, може би, е това, че регионалното сътрудничество между страните членки е организирано на основата на общо финансиране, но не и на обща политика (М. Велева-Евимова, 2006).

Въвеждането на единна политика за сближаване формално става с Единния европейски акт от 1986 г., а законната ѝ основа е уредена с подписването на Договора от Маастрихт (1992). Тези две модификации на първоначалния Договор от Рим (1957) извеждат общността на нова траектория към пълна пазарна интеграция (Единния вътрешен пазар) и

<sup>8</sup> Проф. Велко Маринов прави подробен преглед на етапите в развитието на международната икономическа интеграция. Уточнявайки, че засега в икономическата теория няма единна класификация на последователните форми в развитието на РИИ, той предлага допълнения към предложените в модела на Б. Балаша. И така, според съвременната теория за РИИ това са: преференциалните зони; ЗСТ; МС; ОП; ИВС; пълна икономическа интеграция.

ИВС, но заедно с това поставят и съществения въпрос как ще повлияе задълбочаването на регионалната икономическа интеграция върху перспективата на най-слабо развитите райони, а оттам и върху целта за икономическо и социално сближаване в Общността.

През 70-те и 80-те години доминират теориите, според които задълбочаването на пазарната интеграция не влияе като цяло положително върху развитието на по-бедните, прериферни райони. Практиката на ЕИО потвърждава, че регионалната икономическа интеграция се свързва по-скоро с разсейване на икономическата активност между страните членки, отколкото с концентрация на такава в отделни държави. Резултатът е конвергенция в стойностите на националния БВП на човек от населението, което се приема като потвърждение за очакваните ползи за националните икономики от митническия съюз. При погледа обаче върху процесите откъм пространствено-икономическия им аспект в национален контекст, се установява противоположна тенденция. При повечето страни се разкрива увеличаване на регионалните различия. Сближаването на режимите на функциониране на макроикономиките в Общността е придружено от формиране и задълбочаване на дисбаланси в статуса на социално-икономическото развитие на териториалните икономически системи<sup>9</sup>. С други думи, оказва се, че **конвергенцията в макроикономическите показатели не е тъждествена на социално и икономическо сближаване в Общността**, поради което не може да се използва като измерител (или поне не самостоятелно) на социално-икономическото развитие на една страна.

В опита си да задълбочи регионалната икономическа интеграция, ЕИО/ЕС се натъква на два значими проблема<sup>10</sup> или, по-точно казано, **две реалности, които имат важно значение за управлението на икономиката** съобразно достигнатата степен на реалната (фактичката) международна интеграция. **Първият**, международната икономическа интеграция не решава автоматично националните икономически проблеми (в частност такива от

<sup>9</sup> Baldwin R. & Ch. Wyplosz, The Economics of European Integration, 2<sup>nd</sup> edition, Mc Graw Hill Education, 2006, p. 239



пространствено-икономически и социално-икономически характер). *Вторият*, пазарната либерализация между страните членки на Общността не е тъждествена на икономическа интеграция помежду им и по-точно, на процеса на реална (фактическа) интеграция на различните аспекти на икономическото развитие производство, разпределение, преразпределение, натрупването и потребление на блага и доходи.

Според R. Leonardi (2006) политическите експерти първоначално приемат кохезионната политика на Общността като интегрирана част на програмата за Общия пазар и Европейската парична система. Но в практиката превес взема разбирането, че тази политика е своеобразна система за “поемане на шоковете” и “облекчаване на болката” на по-необлагодетелстваните региони при прехода към по-високо ниво на интеграция в ЕС. А финансовите механизми на общността в подкрепа на политиката за сближаване са средството за “откупуване” от по-бедните страни и региони на съгласието им за по-нататъшно задълбочаване на регионалната икономическа интеграция чрез изграждане на ИВС, който ще облагодетелства в по-голяма степен развитите региони (Richard Baldwin & Charles Wyplosz). Разбира се, подобно гледище може и да има своите основания, но прекалено опростява задачата по осъществяването на реалната интеграция в рамките на ЕС, освен че компрометира постигането на заложените с оригиналния учредителен договор цели пред Общността.

<sup>10</sup> Като посочва проф. Велко Маринов, “...а) Потвърди се предвиждането на Джон Пиндър, че премахването на ограниченията пред свободното движение на производствените фактори ще изостри регионалните проблеми. Високоразвитите региони осигуряват по-висока доходност на производствените фактори, което води до обезкървяване на относително слабите региони. Този резултат предполага *провеждане на мерки на равнището на Общността за компенсиране на загубите в слаборазвитите региони (курсивът мой Д.Г.)*. б) Простото премахване на бариерите за свободното движение на стоките, услугите, капитала и работната сила съвсем не е достатъчно за реалното гарантиране на “четирите свободи”. Поради това и общият пазар не беше създаден в първоначално предвидения срок (1969 г.)” - в Маринов, В., Регионална икономическа интеграция, УИ, Стопанство, С. 1999, с. 74

### 3. Потребностите за развитие на икономиката или как работят фондовете на ЕС

Обединяването на шест западноевропейски държави през 1957 г. в регионална икономическа общност и всички етапи, през които преминава в последствие, за да стигне до днешния си състав и вид 27 държави членки в опита си да изградят икономически и политически съюз, - в последна сметка е подчинено на неизменна цел: създаването на условия за човешкото благоденствие и добруване<sup>11</sup>. Всъщност целите, които си поставя Общността с учредителния си договор, конкретизират фундаменталната връзка между човека и икономиката развитието на икономиката в името на човешкото благоденствие, както и взаимната обусловеност между двете функции на човека като потребител и като производител на блага<sup>12</sup>, както и обективните закономерности в развитие на икономиката.

От друга страна, обаче според теорията за пространствената локализация на икономическите дейности регионалната икономическа интеграция в ЕИО способства появата и изострянето на регионални диспропорции в социално-икономическото развитие на общността. В отговор на тези проблеми Общността през 70-те и особено от втората половина на 80 те години на ХХ се ангажира с нова област на съвместни интервенции, разработени на координирана основа и финансово обезпечени, освен тези по ОСП. Въвеждането на регионалната политика на ЕС е резултат и от процеси, назрели в националната среда на държавите участнички (R. Leonardi). Според експертите кохезионната политика на ЕС има като специална заслуга това, че връща вниманието на политици и икономисти към пространствения аспект на социално-икономическите процеси. В действителност през 80-те години в голяма част от страните членки протича процес на децентрализация и либерализация на управлението на институции,

<sup>11</sup> Чл. 3 от Конституционния договор за ЕС (предишен чл. 2 от ДЕС), определящ целите на развитието на съюза.

<sup>12</sup> По въпроса за двете роли на човека и връзките на взаимна обусловеност помежду им вж. В. Манов (2001, с.106-130, 394-414), също Балева, В. и П. Иванов (2003, с.67-73, 157-169)



икономиката, като централните правителства прехвърлят значителна част от правомощията си върху частния сектор и регионални и местните власти. В тези страни се развиват работещи системи от регионални и местни институции, които си извоюват не само практически, но и юридически правомощия при формулирането и прилагането на национална политика за регионално развитие (R. Leonardi). Тези държави се оказват подготвени (като институционален и експертен капацитет) не само да участват при прилагането на кохезионната политика на ЕО, но и да повлияят при определяне на подходите по разработване на политиката, извоювайки си активна роля в етапа на формулирането ѝ.

От началото на настоящия програмен период (2007-2013) на ЕС кохезионната политика е в четвъртия си цикъл на прилагане. На всеки следващ програмен период въпросите относно ефикасността и ефективността ѝ се поставят все по-остро. Практиката на по-старите страни членки предоставя безспорни доказателства, че тя “работи” и съдейства за намаляване на диспропорциите в нивата на социално-икономическото развитие на периферията и “сърцето” на Общността (W. Molle, R. Leonardi), като ефектите ѝ са ясно различими в т.нар. кохезионни страни на ЕС<sup>13</sup>. Емпиричните данни показват, обаче, че резултатите не са еднакви по страни в Общността, дори и при сравнения само между четирите основни бенефициента на финансовия ресурс на тази политика до 2004 г.

Обяснение за това редица изследователи търсят, първо, в обстоятелството, че влиянието на кохезионната политика не може да бъде отделено от влиянието и на други фактори в общността, слагащи се по линия на паралелното стартиране на програмите за ЕВП и ИВС<sup>14</sup>. И второ, в предположението, че и други фактори са повлияли върху индивидуалните резултати на страните (R. Leonardi). Всъщност както самият Leonardi посочва, по примера на Ирландия,

която в два последователни програмни периода постига доста различни в количествен и качествен аспект резултати от прилагането на кохезионната политика на ЕС, може да се заключи, че втората причина за различните индивидуални резултати на отделните страни е от национален произход. И тази причина се конкретизира в способността на отделните страни да се възползват от кохезионната политика на общността, подчинявайки възможностите за ползване на допълнителен финансов ресурс на по-ускорено реструктуриране и трансформиране на националните си икономики.

В практиката на ЕС Ирландия се сочи като модел за успешно усвояване на средства от европейските фондове. Колкото и каквито и да са факторите тя да се превърне в “Келтския тигър”, успехът ѝ се оказва проектиран в националната ѝ стратегия, в която очакванията за благоприятните възможности на общия пазар, както и възможностите по линия на фондовете на кохезионната политика на ЕС са превърнати в инструмент за трансформирането ѝ от периферна и неразвита държава в страна със силени индустриален и на услугите сектори (Barry, 199, 2003).

От друга страна, събитията на световната икономическа сцена след средата на 2008 г., които подхвърлиха Ирландия на другия край в класацията на държавите и техните икономики в ЕС и я заставиха да търси през 2010 г. външна помощ за стабилизиране на макроикономиката си, може би са признак за крехкостта на икономическите резултати във времето и това, че потребностите за развитие на икономиката изискват систематично и по-важното, системно управление. Ролята на държавата (в частност на националните правителства) в икономиката не намалява, а напротив се увеличава, както твърди проф. Васил Манов (2009). А това важи и за страните членки на ЕС с оглед на все още междинния етап (съгласно определенията на теорията за РИИ), на който се намира реалната икономическа интеграция в рамките на ЕС.

Кохезията<sup>15</sup>, като понятие намира широко приложение в практиката на ЕИО/ЕС. Общото разбиране я отъждествява с политическото

<sup>13</sup> Ирландия, Гърция, Испания и Португалия преди последната вълна на разширяване от 2004 и 2007.

<sup>14</sup> Като свободното движение на стоки, капитали и работна сила с въвеждането на общия пазар, агломерационни ефекти и предислоциране на международни и транснационални компании в обединения пазар, въвеждането на бюджетната дисциплина във връзка с изграждане на ЕПС.

<sup>15</sup> В превод от английски буквално означава сцепление, единство, взаимозависимост.



тълкуване и се отнася до динамиката на неравенството в социалния и икономическия статус на различни региони и социални групи (W. Molle, 2007). В този смисъл под кохезия се разбира наличието на разлики в социално-икономическия статус на населението от различни териториални единици или на представителите от различни обществени групи, които обаче са политически и социално приемливи<sup>16</sup>.

Икономическата интерпретация на понятието въвежда количествено измерими характеристики за определяне на посоката, в която се движат неравенствата: дали се постига сближаване, или отдалечаване от състоянието на единство и обвързаност. Така в икономически аспект кохезията се свързва с понятието *конвергенция*, а намаляващата степен на сцепление с *дивергенция*<sup>17</sup>.

Ако се направи опит да се синтезират представените до тук въпроси и коментари, може да се обобщи: кохезията е *политическо* понятие, което служи като оценка/измерител на степента на успешност на практиката по регулиране на социално-икономическите отношения в една общност. Но критерият за оценка на успеха не е тъждествен на инструментите (механизмите), с които следва да се постига и бива постиган успехът. Уилям Моул (2007) определя кохезията като многоаспектна концепция<sup>18</sup>. И това е напълно оправдано, като се има предвид, че социално-икономическите процеси освен във времето се развиват и в пространството измерение, което твърде често бива пренебрегвано и от политическите, и от икономическите експерти. Нещо повече. Ако стесним кръгозора до границите на икономическата система, нещата са аналогични, но и строго специфични. Икономиката като ци

област от дейности на хората, които са свързани помежду си и взаимно се обуславят чрез движението на реални и финансови потоци (В. Манов, В. Балева, П. Иванов), има също и своя пространствен аспект. Връзките на взаимна обусловеност (и по-специално тези, които се реализира чрез движението на реалните потоци от икономически блага) протичат в три плоскости (равнини), а това обстоятелство поставя специални изисквания към управлението на икономиката<sup>19</sup>.

Не случайно в практиката на ЕС целта за социално и икономическо сближаване еволюира в концепция за социална, икономическа и териториална кохезия, а пространственият аспект на сближаването е интегриран в законовата рамка при последни по-съществени реформи в Общността с Договорите от Лисабон за създаване на ЕС<sup>20</sup>.

#### 4. У п р а в л е н и е т о н а икономическата система или на кое ниво се формира потенциалът на фондовете на ЕС

И така, двете основни политики на ЕС, които са най-голям източник на безвъзмезден външен финансов ресурс за отделните страни членки, са ОСП и Кохезионната политика. По линия на втори стълб на ОСП и политиката на сближаване се разпределя около 45 % от финансовия ресурс на съюза през настоящия програмен период, а всяка страна може да получи финансова подкрепа чрез различни фондове<sup>21</sup> до 4 % средногодишно от националния си БВП през периода 2007-2013. Значимостта на тези средства, обаче, се свързва не толкова с размера им, колкото с условията и направленията, при които може да се използват

<sup>16</sup> Molle, W., European Cohesion Policy, Routledge T&F Group, London and New York, 2007, p. 16

<sup>17</sup> От своя страна, конвергенцията намира различно тълкуване в теорията на международната икономическа интеграция, като са се обособили най-общо две концепции. Едната - концепцията за *реалната конвергенция*, която се отнася до намаляване на неравенството в доходите на населението и използва като основен измерител за кохезия сближаването в стойностите на БВП на ч.н. Другата концепцията за *номиналната конвергенция*, разработена в рамките на паричната теория, се отнася до приспособяване на публичните финанси към условията за изграждане на ИВС (т.нар. критерии от Маастрихт).

<sup>18</sup> Molle, W., European Cohesion Policy, Routledge T&F Group, London and New York, 2007, p. 36

<sup>19</sup> Това са: отраслова (хоризонтална), на целевите комплекси (вертикална) и териториалната плоскост. - Вж. Манов, В., Прогнозиране и планиране развитието и функционирането на икономическите системи, УИ, Стопанство, С. 2001, с.142-146

<sup>20</sup> Чл. 3, т. 3 от Конституционния договор за ЕС: "Съюзът установява вътрешен пазар... Той насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки...", ОВ на ЕС, 30.3.2010 г., BG, С 83/17

<sup>21</sup> Понастоящем това са Структурните и Кохезионния фондове на Политиката за сближаване, двата селскостопански фонда ЕЗФГЗ и ЕЗФРСР, фондът на политиката за рибарството (ЕФР), както и ЕИБ и други по-незначителни като ресурс финансови инструменти (Регламенти на Съвета на ЕС 1083/2006, 1698/2005 и 1198/2006).



(Leonardi, 2006).

В общия случай практиката на ЕС при прилагане на кохезионната политика е да специфицира целите си за хармонично, балансирано и устойчиво социално-икономическото развитие по програмни периоди на Общността, съобразно изменящите се условия в интеграционното обединение (в т.ч. по линия на разширяването му и по линия на задълбочаването на интеграционния процес), както и условията в глобален аспект. За настоящия 2007-2013 период това са трите цели “сближаване”, “регионална конкурентоспособност и заетост” и “европейско териториално сътрудничество”, всяка от които се отнася до различен тип региони, изискващи специфични мерки за въздействие върху икономическото и социалното им развитие. Затова всяка от трите цели ангажира различен обем ресурси на общността<sup>22</sup>.

Обосновката на целите се постига на основата на многогодишно програмиране, при което общността прави нововъведения по програмни периоди. Така например, с План 2000 (за програмен период 2000-2006) се прави крачка към възприемане на стратегическия подход на управление на икономиката. А от началото на настоящия период се внедрява т.нар. подход на управление на няколко нива (MLG-approach), който в комбинация с концепцията за социално партньорство, въвежда участието на много и различни “актьори” по вертикала и хоризонтала при формулирането и изпълнението на кохезионната политика на ЕС (R. Leonardi, 2006). Всъщност, ако се опрем на методологията на стратегическото управление и в частност планиране, според която с

усложняване на обекта на управление икономическата система, трябва да се върви към усложняване и на субекта на управление управляващата система, MLG-подходът и концепцията за социалното партньорство са опит за прилагане в практиката на каскадният принцип<sup>23</sup> за управление на икономиката при условията на европейския модел на социална пазарна икономика.

Съгласно регламентите за фондовете на ЕС на ниво общност се разработват и приемат Стратегически насоки, които определят приоритетите на финансовата помощ за постигане на целите на кохезионната политика. Формално чрез този документ Общността обезпечаваша съгласуваност на приоритетите на кохезионната политика с целите на другите общи политики по заетостта, ОСП, транспорт, околна среда, конкуренция и пр. Но освен това стратегическите насоки на общността са отговор и на друго важно методологическо изискване (от гл.т. на теорията за управлението на икономическите системи): координация и съгласуваност на централно ниво (ниво общност) на действията на отделните страни членки. **Все пак програмирането на помощта във всяка отделна държава си остава национална отговорност и следва да отрази “специфичните национални обстоятелства, включително приоритетите, определени в националната програма за реформи на съответната държава членка”** (чл. 9, Регламент 1083/2006)<sup>24</sup>.

В опит за синтез на казаното до момента по въпроса как работят фондовете на ЕС, може да се заключи: потенциалът на европейските фондове за една икономика се формира на двете основни нива на управление: общност и на национално. На ниво общност се определят единни стандарти, условия и правила, чрез обем

<sup>22</sup> Целта “сближаване” обхваща регионите (от ниво NUTS 2), които се определят като изостанали в развитието си и са приоритет номер едно на тази политика на ЕС, затова за тях са определени около 82 % от средствата на Структурните и Кохезионния фондове (СКФ). В тази група попадат основно регионите на новите членки - страните от ЮИЕ, по-специално тук са и шестте района на България. Цел “регионална конкурентоспособност и заетост” обхваща друга специфична група от региони, които срещат трудности в своето развитие въпреки наличието си на базисни предпоставки за икономически растеж и заетост. Ангажира около 16 % от ресурсите на СК за 2007-13. И третата цел, която обхваща цялата територия на общността, е насочена към насърчаване на сътрудничеството и обмяната на опит и добри практики на междурегионално и транснационално ниво, като ангажира около 2,5 % от ресурса на СК.

<sup>23</sup> Вж. Манов, В., Прогнозиране и планиране развитието и функционирането на икономическите системи, УИ, Стопанство, 2001, с. 57-61

<sup>24</sup> Съответствието и съгласуването на националните цели и приоритети с приоритетите на общността се постига в документа “Национална стратегическа референтна рамка” на отделна държава, а програмирането на помощта по отделните фондове - т.нар. оперативни програми (понастоящем седем в България по СКФ, една по ЕЗФРСР и една по ЕФР). Тези документи подлежат на одобрение от страна на ЕС в лицето на изпълнителния му орган (Комисията на ЕС), но в тези документи в последна сметка намира израз концепцията за управлението на националната икономика като цяло.



които се гарантира съгласуваност в действията на страните членки по постигане на общите цели, но и “игра по еднакви правила”. В национален контекст се конкретизират параметрите на средствата, които отделна страна би желала да ползва по тези фондове. На национално ниво се прави обосновката на потребностите на икономиката на конкретна страна от външен финансов ресурс, както и на необходимия ѝ обем ресурси от общността. Става въпрос за това, че главното условие на ЕС по повод ползването на средства от фондовете на общността е всяка претендираща държава не само да покаже, но и да докаже, че такъв ресурс ѝ е необходим. Икономическата логика и политическите интереси, с други думи, изискват всяка държава да обоснове нуждата си от ресурс на общността, като покаже за какво ѝ е необходим, как ще го използва по икономически разумен начин и защо такъв обем външен ресурс ѝ е необходим, в частност от този източник. А оптимумът на икономическата системата може да търси само от позицията на цялото (системата), т.е. решенията се вземат на макроикономическо ниво в рамките на страните членки, тъй като понастояще икономиката на ЕС все още не представлява система (в строгия смисъл на понятието). Заслужава си да се посочи, че отправната точка при определяне на допустимия размер на финансовия ресурс на общността за конкретна страна е аутпутът на икономиката ѝ (мерен чрез БВП) или общия полезен резултат от икономическата дейност на страната, в т.ч. външните ѝ икономически отношения в условията на задълбочаваща се международна икономическа интеграция (мерен чрез БВП/БНД).

И докато политическите дискусии в България упорито продължават да внушават, че ползването на средства от европейските фондове непременно продуцира положителни ефекти в националната икономика, а като водещ критерий за успеха на страната ни в прилагането на кохезионната политика и способността ѝ за работа с финансовите инструменти на общността е възприет размерът на усвоените средства от общо достъпните за страната ни, то икономическата практика опровергава безпристрастно абсурдите. Прилагането на подобен критерий е израз на икономическа неграмотност и непознаване на логиката, по

която функционира и се развива икономическата система. Перифразирайки тезиса на доц. П. Иванов (2003)<sup>25</sup>, не размерът на свободните финансови ресурси определят обема и структурата на инвестициите, а обусловеният (от идентифицирано търсене) прираст на продукцията. Изборът на източниците на финансиране на натрупването и оценката на ефективността на използваните средства са само съпътстващи главното решение за необходимостта от инвестиции.

В практиката, а и в теорията за управление на икономиката, са се обособили два типа критерии за оценка на степента на успешност на едно управление (Д. Генкова, 2008). Единият - резултатите на икономическата система обект на управление, които се получават след изпълнение на системата управленски решени, приети от управляващата система. Това са *емпиричните факти*, критерият с доказателствената сила. Другият, особено значим за управлението на икономиката (което трябва “да изпревари” фактите), е *концепцията/парадигмата, в рамките на която се разработва системата от управленски решения*. И по-точно, степента на съответствие на концепцията, в рамките на която се разработва системата от решения, спрямо анатомията и физиологията на икономическата система обект на управление (В. Манов, 2001). Както твърди доц. В. Балева, “...Изучаването на съдържанието и структурата на икономическата система е правилната основа за извеждане на механизмите за нейното управление”<sup>26</sup>. А според проф. В. Манов една управленска практика (било то на микро, макро или регионално ниво) ще е толкова по-успешна, колкото повече нейното съдържание (т.е. система от решения) съответства на “анатомията и физиологията” на стопанската система, чието функциониране и по-нататъшно развитие обслужва<sup>27</sup>.

Ако се върнем на въпроса за кохезията като политика на ЕС и използваните механизми

<sup>25</sup> В “Система на националните сметки”, УИ, Стопанство, 2003, с. 158.

<sup>26</sup> Балева, В. и П. Иванов, Система на националните сметки, УИ,

<sup>27</sup> Стопанство, С., 2003, с. 10

Манов, В., В капана на какъв порок са прилаганите практики на управление в бизнеса, сп. Икономически алтернативи, бр. 2, 2007, с.4, <http://alternativi.unwe.acad.bg/>



за нейното приложение, през призмата на теорията за управление на икономическите системи може да се направи следният извод. **Постигането на кохезия в Общността ще е белег за по-висока степен на съответствие на управленските практики от различните нива (общност, национално, регионално/локално, корпоративно) спрямо структурата и съдържанието на икономиката, закономерностите в развитието на връзките ѝ с процеси от други, външни за нея системи и за съгласуваност между управленските практики от различните нива.** Съгласно системния подход на изследване и управление за решаването на сложен проблем много по-важно е това, как си взаимодействат частните решения на субпроблемите, на които бива декомпозиран, отколкото качеството на решението за отделено взет подпроблем (В. Манов, 2001).

В заключение, по-важното е това, че условията за ползването на ресурси от европейските фондове по линия на Кохезионната политика и ОСП не само че не противоречат на националните интереси и цели<sup>28</sup>, но са в хармония с тях и напълно съответстват, особено на нуждите на България за по-ускорено трансформиране на националната икономика и извеждането ѝ на нова, по-висока в качествен аспект траектория на развитие. Въпросът е, че това не може да стане нито случайно, нито на основата на парциален подход към перспективата на националната икономика.

## **5. Досегашният опит на България или доказателствената сила на резултатите. Поуки**

Европейската интеграция е дефинирана от Page (2003) като процес, водещ към хармонизиране на икономически и политически структури на ниво ЕС, който може да се постигне чрез разширяване на общността (включването на нови страни членки) и/или чрез задълбочаване на интеграцията между членуващите. Как стоят нещата с интегрирането на България в ЕС?

<sup>28</sup> Доколкото крайната цел на всяка демократична държава е системното повишаване на жизнения стандарт в страната (В. Манов, 2001).

В икономическата, а в по-широк аспект погледнато и в социално-икономическата действителност на България, след почти десетгодишна подготовка и четиригодишно участие в ЕС се проявяват първите признаци за предстоящи разочарования, след големите очаквания за ползите от членството. Какви са фактите?

България продължава да е страната с най-ниски възпроизводствени възможности в Общността<sup>29</sup>, а цялата ѝ територия е обект на Кохезионната политика на ЕС под приоритет номер едно за 2007-2013 г. Въпреки че националният показател БВП/ч.н. (по ППС), както и нивата на заетостта и безработицата в страната конвергират със средните за ЕС-27 през целия 2000-2008 г. период, статусът на развитието на националната икономика се задържа на съществено по-ниско ниво спрямо средните стандарти в общността.

Въпреки прилаганите в страната мерки за социално-икономическо сближаване от предприєдинителния период (по-конкретно по програми ФАР и САПАРД, но и ИСПА) и участието в кохезионната политика след влизането в общността, емпиричните данни показват твърде негативни изменения в териториалната карта на социално-икономическото развитие на страната (Вж. табл. 1). Към края на 2008 г. четири от шестте района на България<sup>30</sup> са сред петте най-бедни в ЕС, а още един е в следващата петица на най-изоставащите. Същевременно най-силно развитият район се е отдалечил от всички останали, като все пак подобрява съществено позицията си от 2000 г. в общата класация на регионите в ЕС.

<sup>29</sup> Оценявани на база БВП/ч.н. по ППС. По данни на Евростат за 2000-2008 г. националният показател на България е почти ежегодно с най-ниски стойности в общността, като в края на референтния период е едва 44 % от средната стойност на показателя за ЕС-27.

<sup>30</sup> От типа NUTS 2 съобразно класификацията на Евростат на териториалните единици за статистически цели.



обръщат внимание още през подготовителния за България период двама авторитети в академичните среди у нас. Проф. Васил Манов (2004) лансира *тезата*, че успешното интегриране на българската икономика в икономиката на обединена Европа изисква България да разполага с **аргументирана визия** за своето бъдеще в ЕС. Подобна теза лансира и специалистът в областта на външноикономическите отношения и регионалната икономическа интеграция проф. Велко Маринов (2004). Според него ефективното усвояване на финансирането от ЕС изисква ясно формулиране на приоритетите за развитието на националната икономика в условията на членството в общността, което от своя страна детерминира необходимостта от разработване на *собствена национална политика* на регионално развитие, която да се съгласува с политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС.

Трето, измежду дълбинните причини за недооценяване потенциала на това направление<sup>37</sup> на предимствата от членството в ЕС е парциалният подход на теорията към процеса на регионална икономическа интеграция. Според експерти все още не е разработена цялостна теория за регионалната икономическа интеграция, която да обхване едновременно всички аспекти или поне онези, които се отнасят до носещата конструкция на този многоаспектен и многопластов процес (В. Маринов, 1999).

### Библиография:

1. Балева, В., и П. Иванов, Система на националните сметки, УИ, Стопанство, С., 2003,
2. Велева-Евтимова, М., История на европейската интеграция 1945-2005, С., 2006
3. Манов, В., "Прогнозиране и планиране развитието и функционирането на икономическите системи", С., 2001
4. Манов, В., Европейското бъдеще на българската икономика /е в ума и ръцете на българина/, Сборник с материали от Научна конференция на тема: "Европейската интеграция на България /уроци и предизвикателства/", София, 10-11 ноември 2004, с. 123, с.134, 138

5. Манов, В., В капана на какъв порок са прилаганите практики на управление в бизнеса, сп. "Икономически алтернативи", УНСС, С., бр. 2, 2007 г.
6. Манов, В., Ролята на държавата в икономиката, Научни трудове на УНСС, С. 2009, том II, с. 60, 61, 90
7. Маринов, В., Регионална икономическа интеграция, УИ "Стопанство", С., 1999
8. Маринов, В., Присъединяването на Република България към ЕС: шансове и рискове за националната икономика, Сборник материали от научна конференция, София, 10-11 ноември 2004 г., с.61, 67, 69
9. Тофлър, А. и Хайди Тофлър, Революционното богатство, изд. "Обсидиан", С., 2007;
10. Baldwin R. & Ch. Wyplosz, The Economics of European Integration, 2<sup>nd</sup> edition, Mc Graw Hill Education, 2006
11. Leonardi, R., The Impact and Added Value of Cohesion Policy /Cohesion in the European Union, Regional Studies, Vol.40.2, pp. 155-166, April 2006
12. Matthew Gorton, Carmen Hubbard and Lionel Hubbard, The Folly of European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) Does Not Fit Central and Eastern Europe, Regional Studies, Vol. 43.10, pp. 1305-1317, December 2009
13. Molle, W., European Cohesion Policy, Routledge T&F Group, London and New York, 2007
14. Page E. C. (2003) Europeanization and the persistence of administrative systems, in Hayward J. and Menon A. (Eds) Governing Europe, pp. 162-176. Oxford University Press, Oxford
15. България и структурните фондове на ЕС, Съвм. изд. на ЦИД и Делегация на ЕК в България, Анализи/Reports, 1999;
16. Научно-изследователски проект "Интегрирането на българската икономика в Европейския съюз /постижения, проблеми, насоки на ускоряване" по Договор N НИД 21.03-19/2008 г. към НИД на УНСС, с научен р-л доц. д-р П. Иванов, етап 3.
17. Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, Комисия на ЕО, Брюксел, 09.10.2002, SEC(2002) 1400, COM (2002)700 final, с.62, 143, 144
18. Eurostat regional yearbook 2010;
19. Financial Perspective 2007-13, Council of European Union, Brussels, December 2005, CADREFIN
20. Конституционен договор за ЕС, ОВ на ЕС, 30.3.2010 г., BG
21. Регламенти на Съвета на ЕС 1083/2006, 1698/2005 и 1198/2006

Електронни информационни източници:

1. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
2. <http://umispublic.minfin.bg/>
3. <http://www.mediapool.bg/show/>

<sup>37</sup> Има се предвид достъпът до безвъзмезден за националната икономика външен финансов ресурс, освен предимствата по линия на общия пазар и единната валута.



Пактът за стабилност и растеж, който наблюдава, прави мониторинг и преценява заедно с Съвета на ЕС (по-специално с подкомитета, известен като ЕКОФИН) степента на готовност за приемане на други страни - членки на ЕС и спазването на критериите от страните-членки в еврозоната. Създадена бе Европейската система на националните банки (Европейската централна банка + националните банки) със следните функции: формиране, прилагане и контрол на монетарната политика на евросъюза и управление на еврозоната, контрол върху паричното обръщение и управление на еврото (търсене и предлагане), определяне на лихвения процент за общността, контрол върху изпълнението на конвергентните критерии.

Сравнително бързо еврото се утвърди не само като стабилна регионална валута, но и като предпочитана световна резервна валута. Десетки страни (вкл. Китай), формират над 50% от своя валутен резерв в евро. До преди три години се наложи становището за „безоблачно“ функциониране на еврозоната и стабилността на регионалната валута.

#### ПРОБЛЕМИ НА ЕВРОЗОНАТА

С разпространение на икономическата и финансова криза в ЕС митът за стабилността на еврозоната окончателно бе погребан. Стана ясно, че еврозоната поражда сериозни проблеми не само за нея, но и за целия ЕС.

Кои са по-важните проблеми?

**Първо.** Макар и не официално афиширана, еврозоната бе замислена като **решителен ход към изграждане на Политически съюз**. Това означаваше много по-висока интегрираност на страните-членки на еврозоната във всички сфери на монетарната (и икономическата) политика в посока засилване на политическата интеграция. Това обаче не се получи. Провалът на Европейска конституция - другият жалон на Политическия съюз, мъчителното „раждане“ на Договора от Лисабон (2009 г.) и финансовата криза изкара на показ всички слабости на зоната: далеч от синхронност по отношение на инфлационните равнища в страните-членки (не повече от 2%), бюджетните дефицити (не повече от 3% от

БВП), равнището на лихвения процент, определен от ЕЦБ като регионален банков либор (примерът с лихвените проценти на банките, опериращи в България) и др.

**Второ.** Поддържане на **обществена финансова дисциплина** единствено с два инструмента - курса на еврото и лихвеният процент, се оказаха крайно недостатъчни (и неефективни) за провеждането на успешна обща монетарна политика на ЕС. Повечето от новите страни-членки, въпреки демонстрираната макроикономическа и финансова стабилност, практически „демонстрираха“ силно надценени национални валути (както България), което се отрази за продължителен период негативно по отношение на усилията на тези страни да стимулират производството и външната търговия. В резултат развитите страни на ЕС изнасяха голяма доза инфлация в тези страни и намаляваха още повече тяхната конкурентоспособност най-вече в рамките на единния пазар

**Трето.** Във връзка с кризата силно намалена **общоевропейската обществена подкрепа** за еврозоната, приемана като прототип на бъдещото развитие на ЕС. Този ефект се дължи на несвоевременното реагиране на наднационалното управленско равнище на ЕС (Европейският съвет, Европейската комисия и Съветът на ЕС). Една от причините за това, че именно в този период се „спасяваше“ на всяка цена Лисабонският договор, който трябваше да замести неприетата Европейска конституция. Освен това драконовските мерки за „затягането на коланите“ в повечето страни на евросъюза и еврозоната още повече разколебават общественото мнение в съюза.

**Четвърто.** Банково - финансовата система на ЕС като сравнително независима показва, че не е готова да **реагира адекватно на кризисни процеси**. Със закъснение ЕЦБ стигна до 1,25% лихва, докато САЩ практически занулиха доста преди това либора на 0,5% и 0,0%, Англия - 0,5%, Япония - 0,1 %. Икономическата криза удари най-силно именно страните от еврозоната, а някои от тях като Гърция, Испания, Ирландия са практически във финансов колапс. Формира се групата на PIGS (Португалия, Ирландия, Италия, Гърция и Испания) - най-застрашената от неблагоприятни