

Проф. д-р Джон Брадли\*

## КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕС В ПЕРИОД НА ИКОНОМИЧЕСКА КРИЗА: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ МАЛКИТЕ ОТВОРЕНИ ИКОНОМИКИ\*\*

Разгледани са въпросите за ролята и ефективността на структурните и кохезионните фондове на ЕС при отделните страни в миналото и след разширяването на Съюза от 2004 г. Насам. На базата на опита на Ирландия анализът е насочен към въздействието на кохезионната политика върху малките отворени икономики в условията на икономическата криза и изпълнение на Лисабонската стратегия от 2000 г. Описан е интегриран микро-макро подход, чрез който се прави опит да се обяснят противоречията в политиката и резултатите от прилаганите програми на високоагрегирано равнище, като се използват макроикономически модели (макро или "отгоре-надолу") и на дезагрегирано равнище (микро или "отдолу-нагоре). Защитена е тезата, че взаимното обвързване на двата подхода ще позволи да се свържат въздействията на микроравнище с тези на макроравнище (БВП и заетост).

JEL: F01; O12; P51

Според тясната гледна точка на икономистите от средата на 80-те години на миналия век насам във вътрешната политика на ЕС има три съществени нововъведения.<sup>1</sup> Първо, *кохезионната политика* беше изцяло преработена и значително разширена след 1989 г. Второ, през 1992 г. е създаден и започна да функционира *единният пазар*. Трето, през 1999 г. повечето държави-членки приемат *единната валута - еврото*. Единният пазар и единната валута представляват системни изменения в икономическото управление на ЕС, за чието осъществяване беше необходим по-скоро подробен подготвителен анализ и политическа воля, отколкото отпускане на големи бюджетни средства. Същевременно реструктурирането на кохезионната политика изискваше значително увеличаване на финансовите ресурси, които дойдоха главно от преразпределение на средства, освободени благодарение на реформите в Общата селскостопанска политика (ОСП), а не от голямо увеличение на бюджета на

---

\* Д-р Джон Брадли доскоро беше професор-изследовател в Института за икономически и социални изследвания в Дъблин (Ирландия). Сега работи като консултант по международни изследвания по стратегии на развитието (проектиране и оценка на стратегии) и по-специално върху регионалното развитие в рамките на Европейския съюз. През 80-те години на XX век е консултант на правителството на Ирландия по въпросите за изграждане на средносрочна икономическа и индустриална стратегия, а също консултант за Европейската комисия, ОИСР и Световната банка. Автор е на много научни публикации в указаната област.

\*\* Доклад, изнесен на дискуссионен семинар, проведен в Икономическия институт на БАН на 18 ноември 2009 г.

<sup>1</sup> Ние разглеждаме поетапното разширяване на ЕО/ЕС от 1981, 1986, 1995, 2004 и 2007 г. като "външно" развитие.

Общността. Фактически през последните години наличните ресурси в нейния бюджет намаляха, поне в изражение като процент от БВП на ЕС.

Въвеждането на единния пазар и единната валута беше предшествано от широкомащабни и добре финансирани проекти, които бяха използвани за проучване на всички аспекти на предлаганите изменения на политиката. Резултатите, общо взето, бяха приети много положително, което съдейства за постигането на консенсус по отношение на инициативите (Cecchini, 1988; Emerson et al, 1988; Monti, 1996; European Economy, 1990). По отношение на кохезионната политика обаче такива изследвания не бяха извършени. Напротив, имаше тенденция тя да се остави да се развива заедно с насоките, правилата и регламентите, свързани с бюджетната рамка на ЕС, които бяха въведени и реформирани през отделните програмни периоди: 1989-1993 г.; 1994-1999 г.; 2000-2006 г.; 2007-2013 г. и сегашната подготовка на бюджетната рамка за 2014-2020 г.

Вместо да се обърне внимание на централната роля на Европейската комисия (ЕК) при разработването и уточняването на всички аспекти на кохезионната политика, разглеждането на множество съществени въпроси беше пуснато на пазара под формата на *ad hoc* поръчки за консултантски и академични изследвания. Докато големият дебат по единния пазар и Европейския валутен съюз (ЕВС) вече приключи, все още тече оживена дискуссия за ролята и ефективността на кохезионната политика, която оказва силно влияние и върху дебата по бюджета.

Макар че са изминали само три години от текущия бюджетен програмен период на ЕС, който започна на 1 януари 2007 г., вече се води обществено обсъждане на характера на бюджета за следващия седемгодишен период, който вероятно ще обхване 2014-2020 г. Тъй като сега приблизително една трета от всички бюджетни средства на ЕС се отделят за изпълнението на кохезионната политика, обяснимо е, че Европейската комисия и държавите-донори искат да бъдат убедени, че техните пари се разходват разумно и използват ефективно за постигане на декларираната цел за насърчаване на растежа и сближаване на жизнените стандарти в Общността. Извън всякакви алтруистични желаниа за насърчаване на сближаването в държавите-бенефициенти интересът от разпространяването на облагите от него към страните, които са *нетни донори*, се засилва. Любопитно е, че този въпрос доскоро изобщо не е бил разглеждан.<sup>2</sup>

За по-силно въздействие върху държавите-бенефициенти относно това да изразходват средствата по-целесъобразно техните администрации се задължават да оценяват вероятното отражение на програмите по линия на Структурните фондове върху бъдещите им икономически резултати. Методо-

---

<sup>2</sup> The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States. Изследване N PE 419.106, май 2009 г. Европейски парламент, Генерална дирекция "Вътрешна политика", Политическа дирекция "Структурна и кохезионна политика" (<http://www.europarl.europa.eu/studies>).

логията за оценка навлиза в нови и комплексни области на икономиката и се превръща в активна област на приложните изследвания. Резултатите от такива изследвания са важен принос за текущия бюджетен дебат. Ние обаче ще видим, че заключенията са все още противоречиви и картината засега не е ясна.

В рамките на комплексния характер на дебата относно бъдещата роля на кохезионната политика най-голямо внимание привличат три насоки: *Първата* възниква въз основа на изследванията, които разглеждат оценяването на ефективността на Структурните фондове в миналото. *Втората* е свързана със застъпването на идеята за промяна на акцента на финансирането от страна на ЕС от тесните цели за равнопоставеност в националното и регионалното сближаване към по-широките глобални цели на Лисабонската стратегия. *Третата* насока се съсредоточава върху видовете методологии, подходящи за бъдещото оценяване на въздействието на кохезионната политика.

Разбира се, резултатът от политическия дебат в ЕС зависи точно толкова от политиката и правомощията, колкото и от научните изследвания и анализи. Независимо от това изследванията оказват значително влияние при формирането на политическите възгледи. Английският икономист Джон Мейнард Кейнс изрече знаменитата фраза: "Идеите на икономистите и политическите философи - както когато те са прави, така и когато грешат, оказват много по-голямо въздействие, отколкото се приема обикновено. В действителност не са много другите неща, които управляват света. Практиците, които си вярват, че са напълно неподвластни на всякакво интелектуално влияние, обикновено изпълняват заръките на някой покоен икономист."

При разглеждането на тези три насоки на дебата стигаме до някои обезпокоителни заключения. Предварително ще посочим, че като цяло посланието на проучванията, оценяващи кохезионната политика, може да се опише като враждебно, особено що се отнася до регионалното сближаване. Няколко широко цитирани изследвания стигат до крайно отрицателни изводи, които често се приемат безкритично от участниците в политическия дебат и се препредават, без да бъдат оценени подобаващо. Ако тези изводи бяха надеждни и ако хората им вярваха, застъпниците на кохезионната политика трудно биха могли да поддържат тезата за нейното продължаване. Независимо от това ние доказваме, че някои от най-влиятелните изследвания се основават на погрешна методология и не бива да бъдат приемани безкритично като насоки за бъдещите реформи на кохезионната политика.

Изглежда, че във връзка с "лисабонизацията" на кохезионната политика на Общността това успява да измести фокусирането на помощите на ЕС за развитие от постигане на равнопоставеността, както е провъзгласено в Договора, към постигането на ефикасност и конкурентоспособност, които се смятат за по-важни в глобализираната икономика, особено на национално ниво. От това могат да се направят някои изводи за приоритетите на бюджета и да се предположи,

че бъдещето на кохезионната политика може да бъде застрашено, понеже тя се разглежда в тесен смисъл с оглед на постигане на равнопоставеност, докато в действителност на нея трябва да се даде централно място в регионалната промишлена стратегия, което е необходима предпоставка за постигането на амбициозните цели на Лисабонската стратегия.

По отношение на сегашните и бъдещите оценъчни методологии ние доказваме, че съществува огромно разминаване между анализа “отгоре-надолу”, базиран на макроикономическите модели, и този “отдолу-нагоре”, основан на анализ на разходите и ползите и на други микроикономически подходи. Неспособността за обединяване на двата подхода поражда голяма несигурност в емпиричното оценяване и вероятно нанася сериозни вреди за кохезионната политика.

### **Ефективна ли е кохезионната политика?**

Когато се разглежда този въпрос, трябва да се има предвид, че за разлика от ЕВС кохезионната политика не е точно дадена “политика”, а пакет от политики с комплексен характер. Тя се разработва в партньорство между държавите-бенефициенти и ЕК; прилага се към разнородна група “по-бедни” страни-членки и в някои региони на “по-богатите” държави; включва много комплексна гама от програми за публични инвестиции и освен това се изпълнява за периоди, които могат да бъдат с продължителност до девет години.<sup>3</sup> Инструментите на кохезионната политика също са комплексни и включват инвестиране в различни видове материална инфраструктура. Те осигуряват финансиране на програми за професионално образование, обучение и преквалификация, както и пряка помощ за стопански предприятия с цел насърчаване на дейности като НИРД, маркетинг, обучение на управленски кадри, предприемачество и т.н. Някои аспекти на тази политика оказват влияние и в международен, и в национален и регионален мащаб, като имат за цел да подобрят транспортните и комуникационните връзки между държавите-членки, както и вътре в тях.

С оглед на комплексния характер голямо предизвикателство представляват широкият географски обхват на подпомаганите държави и региони, както и продължителността на политиката, предварителната и последващата оценка на нейното въздействие и ефективността ѝ. Във връзка с това е важно определянето на подходяща основа за съпоставка. С други думи, трябва да се установи какво би се случило при липсата на Структурни фондове, преди да бъдат измерени действителните ползи. Вероятно най-добрата защита на кохезионната политика на ЕС би била да се докаже недвусмислено, че досега тя е била успешна.

---

<sup>3</sup> Макар че текущият бюджетен програмен период е с продължителност седем години (2007-2013 г.), по силата на т. нар. правило “n+2” разходите за кохезионна политика могат да продължат до 2015 г.

Единият от подходите за оценка на ползите е прилагането на широко-мощабни, комплексни икономически модели на икономиките на държавите-бенефициенти, които след това могат да бъдат използвани за изолиране и ясно разкриване на ролята на кохезионната политика, т.е. отделяйки я от всички други влияния на външната и вътрешната политика върху икономиката.<sup>4</sup> Използването на аналитичен и основан на модели подход обаче създава и проблеми, тъй като това налага извършване на сериозни изследвания на подходящите видове модели; на въпроси, свързани с тяхната база, както и на предизвикателствата, които ще се появят при създаването на първото поколение от тези модели за икономиките на редица от новите страни-членки на ЕС.

Несъгласуваността между отделните подходи за моделиране може да подразни политическите ръководители, които са в затруднено положение и търсят солидни и прагматични заключения за ефективността на кохезионната политика.<sup>5</sup> По тази причина те, както и анализаторите, вероятно са изпитали облекчение, когато беше предложена техника, привидно свеждаща задачата за оценяване на мерките в цялата област на кохезионната политика на ЕС във всички държави-бенефициенти до конкретизиране на "просто" единично уравнение, оценка на параметрите на това уравнение с набор от агрегирани данни и тълкуването на емпиричните изводи, които следват от анализа при "включване" и "изключване" на Структурните фондове. Когато резултатите от такъв подход след това се използват като обосновка за сериозна критика на кохезионната политика с твърдението, че нейната ефективност зависи изцяло от характеристики на страната, които могат да липсват в голям брой по-бедни държави-членки (например качеството на публичните институции), и че следователно тя не трябва да се прилага в новите страни-членки, политическите изводи и препоръки със сигурност привличат широко внимание и оказват сериозно влияние във всеки дебат, свързан с бъдещето на кохезионната политика.

Най-яркият пример на посочения тип оценъчно изследване е от една холандска група - "Плодородна почва за Структурните фондове?" (вж. Ederveen et al., 2006), както и неговата по-ранна версия "Фондове и игри: Икономика на европейската кохезионна политика" (Ederveen et al., 2002). Скорешно търсене в "Google Scholar" даде впечатляващ брой от 51 цити-

---

<sup>4</sup> Два такива модела се използват редовно от ЕК. Вж. W. Roeger and J. int'Veld (1997) за модела "QUEST" (вътрешен модел на ГД "Икономически и финансови въпроси"); Bradley et al. (2005) за HERMIN (използван от ГД "Регионална политика" и от някои държави-членки). Поново изследване на кохезионната политика на МВФ прилага модела GIMF (глобалния интегриран валутен фискален модел) на Кумхоф и Лакстън, 2008 г. (вж. Alland and Annett, 2008).

<sup>5</sup> Bradley and Untiedt (2008) изследват редица комплексни въпроси, които възникват в дебата относно "моделирането" при сравнение и съпоставяне на модела QUEST на ГД "Икономически и финансови въпроси" и моделите HERMIN, използвани от ГД "Регионална политика", и др.

рания на първото и също толкова цитирания на второто изследване, като броят им се увеличава бързо в предстоящите за публикуване материали.<sup>6</sup>

Ето един типичен пример за това как резултатите на Ederveen et al. се приемат и използват в критиките на кохезионната политика на ЕС:

“На основата на иконометричните анализи за “старите” 13 държави-членки на ЕС (без Германия и Люксембург) за 1960-1995 г. (в петгодишни периоди), Ederveen et al. (2006) установяват, че помощта на ЕС не е засилила капацитета за растеж в по-слаборазвитите страни. ... Докато напредналите държави с отворени икономики и висока степен на институционално развитие получават импулс за ускорение от притока на външно финансиране, в други случаи – предимно в по-слаборазвитите членки на Общността, Структурните фондове могат дори да намалят темповете на растеж. Разчетите (...) за новите държави-членки показват, че масираният приток на средства от ЕС може да доведе до забавяне на техния растеж поради отрицателната частична еластичност на растежа спрямо притока на средства, дължаща се на равнището на институционалното развитие, по-специално на корупцията” (Bachtler and Gorzalek, 2007).

С мой колега наскоро подложихме двете изследвания на Ederveen et al. на задълбочен анализ и стигнахме до някои доста смущаващи заключения относно тяхната обосновааност (Bradley and Untiedt, 2008). Първо, данните от използваната извадка обхващат периода 1965-1995 г. Размерът на помощта на ЕС обаче стана значим като процент от БВП на държавата-бенефициент едва след реформирането на Структурните фондове през 1989 г.<sup>7</sup> За всички страни с изключение на четирите т. нар. кохезионни държави след 1989 г. (Гърция, Ирландия, Португалия и Испания) най-високият процент на Структурните фондове за отделно взета година е бил едва 0.15% от БВП (в Италия). Освен това даже в някои от тези държави процентът преди реформата от 1989 г. и разширяването на кохезионната политика е бил винаги под 0.6 % от БВП. За последния петгодишен период, анализиран в набора от данни, най-висок процент е имала Португалия (1.5), следвана от около 1% за Гърция и Ирландия и 0.4% за Испания. Съпоставено с ролята на двата “типични” некохезионни двигателя на растежа - публичните инвестиции и инвестирането в човешки капитал, това са много ниски разходи за всички страни освен за четирите кохезионни държави, като дори и в тях разходите са били крайно малки с изключение на последните наблюдения в набора от данни.

Разбира се, неразумно би било да се предрешава резултатът на политиката въз основа на случайни наблюдения по отношение на данните.

<sup>6</sup> Най-често цитираният документ е Boldrin and Canova (2001) с 272 цитирания в “Google Scholar”. Ще се върнем на този документ в заключителния раздел.

<sup>7</sup> В действителност Ederveen et al са разгледали само данни за частта на Структурните фондове, свързана с Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРД), и са пренебрегнали другите елементи (например Европейския социален фонд).

Напълно възможно е Структурните фондове преди реформата да са имали статистически значимо отражение върху темповете на растеж и сближаване. Така или иначе, малкият размер на помощите преди 1989 г. и по-големите помощи през изключително краткия период в края на извадката между 1989 и 1995 г., обхванат от данните на Ederveen et al, би трябвало да накарат разумния човек да се замисли дали да очаква прекалено много от толкова малко. Положението с финансирането се променя рязко след 1989 г., като сега Структурните фондове са с доста значими стойности, измерени като процент от БВП на държавата-бенефициент. Този следреформен период обаче до голяма степен е изключен от анализа на Ederveen et al.<sup>8</sup>

Второ, дори ако се предположи, че данните са адекватни и че между-секторната методология е обоснована, видно е, че емпиричните резултати, представени от Ederveen et al., са толкова нестабилни, че не могат да осигурят солидна основа за надеждност на техния анализ и заключенията им по отношение на политиката. Например изключването на една държава – Гърция, от извадката води до колапс на резултатите. Тези резултати са чувствителни и към изключването на последните данни за програмния период 1989-1993 г. Стигаме до извода, че използването на анализа за драматични и крайно негативни политически заключения за новите държави-членки от бившия комунистически блок почти с пълна сигурност е заблуждаващо.

Трето, основният емпиричен модел, използван от Ederveen et al. за изследване на ефективността на кохезионната политика, е вдъхновен от друго изследване, извършено в хода на по-ранно обсъждане на ефективността на помощите, предоставени на много бедните слаборазвити страни (Burnside and Dollar, 2000; Riddell, 2007; Easterly, 2003). Не само че този дебат беше още по-хаотичен от водените между създателите на икономически модели, но за съжаление на практикуващите подобна методология използването ѝ в областта на оценяването на политиките се оказа сериозно опорочено и не казва нищо за ефективността на публичната политика (Rodrik, 2004).

Нашият анализ на методологията и резултатите на Ederveen et al. води до заключението, че препоръките по отношение на политиката, изготвени въз основа на този документ, не са меродавни и нямат стойност. По-специално догматичните препоръки за безполезността от предоставянето на структурни фондове на новите държави-членки не се подкрепят от представения в него анализ. Обезпокоително е, че тези документи придобиха такова влияние в дебата относно бъдещето на кохезионната политика на ЕС и че те доминираха над всички други емпирични подходи, вкл. над подходите, основани на структурните макроикономически модели. Ще разгледаме този въпрос, когато

<sup>8</sup> Периодът 1989-1993 г. е включен в набора от данни на Ederveen et al. Но само т. нар. въздействие "на изпълнението" (или кейнсианско въздействие) попада изцяло в периода, обхванат от набора от данни. Дългосрочното въздействие на предлагането на програмния период 1989-1993 г. не е имало време да се прояви.

се върнем към третата насока на дебата (бъдещите макро- и микро-методологии) и ще отправим няколко предложения относно това как оценъчната литература да бъде по-тясно обвързана с науката.

### **Кохезия или Лисабон?**

Човек винаги трябва да възприема скептично политическите инициативи, придружени с вдъхновени послания за мисията, които водят до ограничаване на критичното мислене.<sup>9</sup> Мисията на Лисабонската стратегия е ЕС да стане най-конкурентната икономика в света и до 2010 г. да се постигне пълна заетост.

Тази стратегия, стартирана първоначално през 2000 г. и доразвивана на последващите срещи на Европейския съвет, се основава на три стълба:

1. *Икономически стълб*, който подготвя почвата за прехода към конкурентна, динамична икономика на знанието. Акцентът се поставя върху необходимостта от постоянно адаптиране към промените в информационното общество и насърчаване на научно-развойната дейност.

2. *Социален стълб*, имащ за цел да модернизира европейския социален модел чрез инвестиране в човешките ресурси и борба със социалната изолация. От държавите-членки се очаква да инвестират в образованието и обучението и да провеждат активна политика по заетостта, което да улесни прехода към икономика на знанието.

3. *Екологичен стълб*, който беше добавен по време на срещата на Европейския съвет в Гьотеборг през юни 2001 г. и обръща внимание на факта, че икономическият растеж трябва да бъде отделен от използването на природните ресурси.

Моята загриженост по отношение на Лисабонската стратегия и на "лисабонизацията" на кохезионната политика е свързана с това, че тази стратегия може да бъде по-подходяща за големи, силно развити държави, а да не се окаже най-полезна за малките страни и региони при разглеждане на техните планове за развитие. Бях изумен от отделеното време и усилия за "Лисабонските диалози" в сравнение с понякога напълно формалния и повърхностен начин, по който много национални и регионални планове предвиждат усвояване на средства от Структурните фондове - упражнение, което често не е свързано с по-общите въпроси на стратегията за национално развитие. Безтегловната икономика "на знанието", изглежда, винаги е много по-вълнуваща и предлага по-големи възможности, отколкото обърканата "реална" икономика!

Ирландският опит е типичен за малките държави-членки на ЕС, които трябва да отговорят на предизвикателствата на сближаването, и може да

---

<sup>9</sup> В отговор на публикуването на първоначалната Лисабонска стратегия през 2000 г. тогавашният полски заместник-министър на външните работи Радек Шикорски е реагирал по следния начин: "Не съм се смял така силно, откакто комунистическото политбюро обявяваше напълно нереалистични производствени цели. Това е същото."



бъде много подходящ по отношение на България.<sup>10</sup> Когато ирландските политици в началото разработваха *националните* политики, тяхното мислене се доближаваше по-скоро до това на днешните испански и полски политици, вземащи решения по отношение на *регионалната политика*, отколкото до мисленето на (да речем) британските или френските политици, вземащи решения относно националната държавна политика. Стратегия, основана на фокусиране върху и специализация в крайно ограничен брой производствени дейности, е много по-необходима в малка, отколкото в голяма икономика. Никакво финансиране от страна на ЕС не може да компенсира липсата на висококачествено стратегическо мислене, било то на национално, или регионално равнище. Нито пък самият достъп до финансиране от страна на Съюза ще породи автоматично динамичен растеж на регионалните икономики в него.

При разглеждане на развитието на изоставащите икономики в процеса на времето и в пространството изпъкват три характерни особености:

1. Съществува тенденция икономическата активност да не се разпределя равномерно в отделните райони или сектори, а да образува ядра или да се концентрира.

2. Такова образуване на ядра е ясно доказателство за някаква нарастваща възвръщаемост (т.е. удвояването на вложените средства води до повече от двукратно увеличение на резултата) и това трябва да бъде използвано от ръководителите на политическо ниво.

3. Налице е тенденция центровете на растеж в някои места (обикновено градовете над определен размер) да взаимодействат помежду си в пространството или да образуват коридори или удължени центрове на растеж.

Вероятно най-успешно национално и регионално развитие ще се постигне при изпълнение на две условия:

*първо*, наличие на достатъчна степен на политическа автономия, която позволява свобода на действие в решаването на местни проблеми;

*второ*, икономическите и фирмените политики се разработват и изпълняват съвместно: първата - за създаване на привлекателна среда, в която бизнесът може да процъфтява, а втората – за разпознаване и използване на рентабилните възможности, където съществуват такива, както и за подаване на обратна информация до политическите ръководители при идентифициране на проблеми и препятствия.

Предизвикателството, пред което са изправени политическите ръководители на национално и регионално равнище, е да се разбере по какъв начин

---

<sup>10</sup> Използваме понятието "малък" в чисто икономически смисъл. "Малка отворена икономика" е такава икономика, която е изложена силно на световната търговия, където икономите на мащаба трябва да се търсят чрез специализация и където има тенденция производствените цени да бъдат доминирани от външните цени и обменния курс. В този смисъл почти всички нови държави-членки на ЕС са "малки".

националните политики могат да имат както положително, така и отрицателно въздействие на местно ниво, като същевременно се признае крайно ограничаването на възможностите за компенсиране на политиките, отчитащи регионалната специфика в контекста на националната държава. Един от възможните начини за реагиране е насочването на вземането на политически решения на регионално равнище навътре и фокусирането върху въпросите, свързани с разпределението между регионите. Много по-здравословна реакция е насочването на регионите навън и използването на по-комплексните политически и гъвкави правила на глобалния пазар, тъй като те целят оптимизиране на облагите от местните политически инициативи. Има тенденция първият начин (переразпределението) да се обвързва с чисто вътрешни инициативи на регионалната политика, докато вторият (растежът) е предмет на регионалната политика на ЕС.

Последните резултати в Ирландия показват, че разумното съчетание от кохезионна политика и бизнес-стратегия може да породи огромна синергия по отношение на националния растеж и сближаването.<sup>11</sup> За нейното постигане е необходима известна автономност на икономическата политика. Тя може да бъде използвана например за защита на работниците, които губят работните си места в сектори в упадък и се нуждаят от сериозна преквалификация за овладяване на други професии. По-важно обаче е автономността на политиката да бъде насочвана по такъв начин, че да реагира на слабостите, установени от рамките на промишлената стратегия, например в съответствие с ромбовидната диаграма на Портър (Porter, 1990) и "триадата на способностите" на Бест (Best, 2001). Независимо от това в много малко случаи, ако изобщо има такива, двете различни перспективи (кохезионната политика и бизнес-стратегията) се разглеждат като изцяло допълващи се и взаимно подпомагащи се. В идеалния случай Лисабонската стратегия би трябвало да действа като мост между кохезионната политика и бизнес-стратегията, но обикновено тя не се вписва добре между тях, поради което съществува опасност за разрыв между нея и кохезионната политика на ЕС.

По отношение на бизнес-стратегията регионите имат, или поне се стремят към известна свобода на действие, която биха могли да използват за разграничаване на своята бизнес-среда от другите региони в страната. Държавите трябва да се фокусират и върху инициативите в областта на стопанската политика, но в по-широкия контекст на институционалната и регулативната уредба, която насърчава по-голяма ефикасност на техните фирми при конкуриране на международния пазар. Те могат да използват икономическата политика, за да се опитат да повлияят върху средата, в която

---

<sup>11</sup> Тук не игнорираме неотдавнашната сериозна рецесия в ирландската икономика! Но тази рецесия има комплексен характер, като до голяма степен тя се обяснява с пропуски във вътрешната политика. Отвореността засилва въздействието на глобалната рецесия. Дълбочината на ирландската рецесия обаче няма почти никаква връзка с евентуални недостатъци на ирландския модел на развитие, на който тя се основава.

бизнесът да функционира ефективно, дори когато тяхната свобода на действие е намаляла в резултат от хармонизирането на политиките поради поемането на повече правомощия от страна на наднационални организации като Европейския съюз.

Регионите разполагат с много по-ограничена власт и повечето от аспектите на средата в контекста на икономическата политика се определят външно от държавата, към която принадлежат. Въпреки това те не са напълно безвластни по отношение на вземането на политически решения и могат да използват бизнес-политиката, за да изменят условията в своя полза в сравнение с другите региони в страната си. Политическите ръководители на регионално ниво обаче все още се нуждаят от осъзнаване на начина, по който националната икономическа политика ги засяга, макар че те почти не разполагат с възможности да й повлияят извън призивите за известна форма на "компенсации" на действителна или възприемана неравнопоставеност. За съжаление такава "компенсация" често се предоставя във вид на финансови трансфери от централните към периферните региони, което може да влоши конкурентоспособността и да породи зависимост.

Дилемата, пред която са изправени политическите ръководители на регионално ниво, ги кара да балансират между факта, че националните политики могат да имат регионално асиметрично негативно въздействие, и крайно ограничения обхват на възможностите за разработването на компенсаторни политики, отчитащи регионалната специфика в контекста на националната държава. По такъв начин на регионалната политика е присъща тенденция към обръщане навътре, като често на това трудно може да се противодейства. Същевременно вземането на решения на национално и на общностно (ЕС) равнище по отношение на оптимизирането на облагите от инициативите в политиката на местно ниво е насочено по-скоро навън и се ограничава само от по-комплексните, политически и разнородни правила на глобалния пазар.

Тези политически дилеми са резюмирани от Kenichi Ohmae (2000) по следния начин:

"Световната икономика днес представлява едновременно прехвърляне на правомощията от традиционното национално правителство надолу към регионите-държави и нагоре към наднационалните икономически блокове. В съзвучие с тази промяна правителствата ще се опитат да постигнат икономическа стабилност чрез второто и просперитет чрез първото."

Например с мерките за регионална децентрализация, засягащи Северна Ирландия, Шотландия и Уелс в Обединеното кралство, някои елементи на властта започнаха да се прехвърлят от центъра (Лондон) към регионите (Единбург, Кардиф, Белфаст). Същевременно увеличаването на интеграционните тенденции в Европейския съюз води до преминаване на някои правомощия, които дотогава са били в прерогативите на националните държави, към наднационални агенции като Европейската централна банка и Европейската

комисия. В някои отношения политическата среда на регионите започва да наподобява тази на малките държави, а политическата среда на малките държави започва да наподобява тази на регионите. В действителност според Олмае световната икономика се превръща в редица взаимодействащи помежду си региони, където националните граници са изгубили голяма част от предишното си икономическо и стопанско значение (Олмае, 1996).

Вярвам, че ирландският опит предлага различна гледна точка към Лисабонската стратегия, която може да е от изключително значение за новите страни-членки като България. Този опит показва, че ако развиващи се (или изоставащи) държави желаят да работят по Лисабонската стратегия, от първостепенно значение е ръководните национални стратегии за развитие да бъдат адекватни и последователни. От края на 50-те години на XX век много области на обществената политика в Ирландия бяха включвани все по-широко в промишлените стратегии, които идентифицираха висококачественото производство (предимно от преките чуждестранни инвестиции) и създаването на свързани дейности в сектора на услугите като основна движеща сила на националната модернизация и растеж. Тези стратегии се развиха по естествен път и невинаги бяха скрепени с твърда рамка по начина, по който правим нещата сега! Действително ние невинаги осъзнавахме степента на политическа иновативност и интеграция, която ни заобикаляше, ръководени от правителството и държавните агенции за развитие! Например, когато професор Майкъл Портър от Бизнес-училището в Харвард (Harvard Business School) публикува своята основна книга "Конкурентното предимство на нациите" през 1990 г., тя предизвика голямо вълнение в Ирландия. Въпреки това Ирландската агенция за промишлено развитие (Irish Industrial Development Authority - IDA) вече беше прилагала стратегии за промишлено фокусиране и клъстери, подобни на тази на Портър още от началото на 60-те години миналия век!

### **Микро- или макрооценка: постигане на правилен баланс**

Вземането на решения в съвременната пазарна икономика е съпроводено с много трудности. Политическите ръководители трябва да избират алтернативите в ситуация, в която бъдещият резултат е несигурен и когато често липсва съответната информация за миналото и сегашното състояние. Те се сблъскват с множество различни политически алтернативи и сложни компромиси. В допълнение към използването на количествени критерии те трябва да включат още и качествени критерии в процеса на вземане на решение, което никога не е просто и лесно. На последно място, вземането на решения в публичната сфера обикновено не е еднократно действие, а част от продължаващ процес. Възможностите за избор, съответните критерии и приоритети се развиват във времето и дават възможност за обратна връзка, която трябва да бъде взета предвид.

Въпреки тези трудности политическите ръководители трябва да разработват и прилагат политики, които да осигурят повишаване на жизнения стандарт. Основен инструмент в този процес са моделите. Тъй като обикновено се създават от академични специалисти, те трябва да отчитат необходимостта от улесняване на връзката между авторите на модели и потребителите им. Колкото по-ясен е моделът, толкова по-лесно е да се разбере неговата вътрешна логика и толкова по-добри са шансовете ръководителят на политическо равнище да го използва последователно и адекватно. Съответно моделите трябва да бъдат *опростено* представяне на реалния свят, но не дотолкова опростени, че да са неточни или подвеждащи. Нужно е в тяхната структура да се включат всички значими аспекти на проблема, който се решава. Моделите трябва да бъдат: *солидни* - да пораждаат резултати, които са достоверни и надеждни; *прозрачни* - резултатите трябва да могат да бъдат проверявани, а превръщането на входящите данни в изходящи данни да бъде прозрачно; *изменяеми* и достатъчно гъвкави, за да могат да позволят прилагането на нови данни и изискванията на потребителите. Освен че е необходимо да представляват *обективно* описание на действителността, те трябва да имат и някои *нормативни* характеристики и да могат отчасти да включват интуитивни и субективни преценки. На последно място, моделите трябва да бъдат създадени в *компютърен формат* с цел бърза обработка на данните, както и да позволяват на потребителите лесен достъп до входящите и изходящите данни.

При измерването на причинно-следствените връзки между инструментите на дадена политика и въздействието ѝ се развиха три важни икономически критерия за нейното оценяване: *целесъобразност, микро- и макроефективност и ефикасност.*

*Целесъобразността* може да се опише като "подходящото или правилното при дадените обстоятелства". Това е доста минималистичен критерий. Най-малкото изискване към политиките е те да бъдат целесъобразни в смисъл, че трябва до голяма степен да отговарят на набелязаните цели. Според икономиката на благосъстоянието целесъобразни са тези политики, които се опитват да коригират слабостите на пазара и да подобрят функционирането на икономиката.

*Ефективността* се определя като "успех при постигането на желания или предвидения резултат". По такъв начин ефективната политика винаги трябва да бъде целесъобразна, но една целесъобразна програма може и да не бъде ефективна. Оценката на ефективността се основава на степента, в която е постигнато очакваното въздействие или са били достигнати желаните цели. Ефективността обикновено се оценява чрез съпоставяне на резултата (т.е. на показател на въздействието) с измерима цел. Полезно е да се прави разграничение между два подхода към анализа на ефективността. Първият е микроикономически ("отдолу-нагоре"), основан на икономиката на благосъстоянието, а

вторият използва макроикономиката за оценяване на цялостното въздействие (“отгоре-надолу”) и често се нарича “анализ на въздействието”.

*Ефикасността* може да бъде дефинирана като “постигане на максимален резултат с минимални вложени усилия или разходи”. Съображения за ефикасност могат да се вземат предвид едва когато политическите мерки вече са както целесъобразни, така и ефективни. По аналогия с ефективността въпросът за ефикасността има своята макро- и микространа. В случая с макроефикасността трябва да бъде разгледано дали същото макровъздействие може да се постигне с по-малки публични разходи или при същото равнище на обществени разходи не би могло да бъде постигнато по-голямо макровъздействие, но при различно разпределение на ресурсите между отделните политически инструменти. Ефикасността на микроикономическо равнище обикновено се измерва чрез оценка на разходите и ползите на различните алтернативи (чрез анализ на разходите и ефективността, анализ на разходите и ползите или многофакторен анализ).

При разработването и оценката на широкомащабни публични инвестиционни програми (като кохезионната политика на ЕС) са необходими различни инструменти за моделиране с цел оценка на микро- и макровъздействието на политиката. Тези инструменти обикновено варират от оценка на разходите и ползите на индивидуални проекти, като се започне от едната крайност, до оценка на съвкупното въздействие на програмата върху цялата икономика в другата крайност (вж. таблицата).

Таблица

## Компромис между микро- и макроподхода

	Микро (отдолу-нагоре)	Макро (отгоре-надолу)
Обща структура	Неформална, гъвкава, използване на субективни елементи	Формална, комплексна, с цел, основана на поведенческата теория
Равнище на категоризация	Високо (индивидуални проекти)	Ниско (съвкупни данни)
Използване на теорията	Слабо (по преценка)	Силно (макроикономика)
Калибриране на модела	По преценка	Научно (иконометрия)
Въздействие на политиката	Присъщо/класиране	Изрично/измервано
Третиране на външните фактори	Обикновено се пренебрегват	Обикновено се моделират изрично

Първо ще разгледаме микроподходите за оценка. Те съдържат формални и неформални елементи и въвеждат известна субективност по отношение на това кое би трябвало да се включи в анализа и кое може безопасно да бъде изключено. Фокусът обикновено е върху индивидуални проекти (мост, нов свързващ път, електроцентрала, схема за обучение и т. н.) или върху избиране между сравнително еднородна група проекти (този път срещу онзи път). Теорията остава на заден план, въпреки че подходът се основава на икономиката на благоденствието (Stiglitz, 2000). Ако се използват формални

техники (например анализ на разходите и ползите), те често съдържат елемент на преценка. Измерването на отражението на политиката обикновено приема формата на класиране на отделните проекти или постигането на междинни цели (например намаляване на транспортните разходи/времето за пътуване) и не ни дава пряка информация за крайните цели на кохезионната политика, т.е. сближаване на регионалните и/или националните жизнено стандарти. Освен това могат да бъдат отчетени само малък брой външни фактори (например разширяване въздействието на проекта, което не може да бъде измерено количествено от гледна точка на отражението върху пазара).

Макроподходът има съвсем различни характеристики. Той е силно формализиран и се основава на изрични поведенчески теории. Неговият фокус е на съвкупно равнище, например въздействието на цяла оперативна програма или на съвкупна инвестиционна програма. Той се опира на сериозна теоретична основа, предимно в областта на макроикономиката. Моделите изрично се калибрират с използване на отчетни данни и формални иконометрични техники.<sup>12</sup> Освен това този подход позволява отчитането на по-широк спектър от външни фактори, например ползите за цялата икономика от подобрената инфраструктура, човешкия капитал и развойната дейност.

Чрез комбинирането на тези два, обикновено обособени подхода може да се избегне загуба на важна информация в оценъчния процес, като по такъв начин би могло да се постигне максимална ефективност, ефикасност и желаното въздействие на политиката. Споменатото разминаване между макро- и микроанализа на политиката произтича от обстоятелството, че на практика е невъзможно да се установи съвкупното въздействие на дадена широкомащабна публична инвестиционна програма само от обединяването на всички микровъздействия на съставните ѝ проекти. Основна причина за това е съществуването на комплексен ефект на заместване и действие на външни фактори в цялостната програма при вероятната им липса в микроанализа (или в анализа, отчитащ спецификите на проектите). Същевременно съвкупният подход "отгоре надолу" има за цел да изследва общите макроефекти, но не може да направи подробна преценка за ефикасността на отделните проекти, включени в цялостната инвестиционна програма. При разглеждането на перспективите на макро- и микро подхода се проявяват различни фактори (вж. таблицата).

<sup>12</sup>

Макроикономическите модели трябва да имат предвид "критиката на Лукас", според която политика, основана на модели, е необоснована, тъй като не може да се очаква, че структурните параметри на модела (данните, получени от статистически анализ на предишни данни) ще останат непроменени с оглед на бъдещи промени в режима на политиката. Силата на тази критика е най-голяма в случая с "редуцирани", т.е. дребномащабни модели, чиито уравнения представляват смесица от поведенчески елементи, елементи на политическо реагиране и *ad hoc* динамични елементи. Моделите трябва да бъдат "структурни", а структурната промяна в резултат от политиката да бъде изрично моделирана.

На практика предишните оценки на кохезионната политика, обхващащи периода от 1989 г. насам, показват, че оценката на въздействието е предимно “макро”, или “отгоре-надолу”, в смисъл, че се прави опит да се отговори на въпроси като “Какво е количественото въздействие на политиката върху ред от целеви променливи (БВП, заетост, производителност)?” Прилагането на микротехниките се опитва да решава други въпроси, свързани с контрола, например: “Бяха ли средствата, изразходвани за предвидените инвестиционни категории, според графика?” или “Колко километра магистрала бяха построени?”.<sup>13</sup> Двата подхода се прилагат паралелно, почти без връзка между тях.

Правени са опити за свързване на изследванията на микро- и макро- въздействието, първият от които е по отношение на средносрочната оценка на ирландската Програма за кохезионна политика за периода 1994-1999 г. Програмата изготви формализирана оценка на микровъздействието, използвана за очертаване на областите, които вече не се нуждаеха от инвестиции (“заязващи” проекти), както и на други сфери, където беше възникнала необходимост от такива (“изгряващи” проекти) (Honohan et al, 1997). Микро-оценката допълни средносрочната макрооценка на въздействието и увеличи достоверността на съвкупния анализ “отгоре-надолу”. Тези техники бяха приложени впоследствие към средносрочната оценка на източногерманските програми за периода 2000-2006 г. (GEFRA/ESRI, 2004). Направихме опит за формализиране на връзките между микро- и макроподхода при анализа на кохезионната политика (Bradley and Untiedt, 2006), но постигането на напредък по този въпрос беше възпрепятствано от липсата на изследвания по микроподхода.

### **Преформулиране на дебата: заключителни бележки**

От казаното дотук могат да се направят няколко извода: *Първо*, изследванията по оценяването на ползите от кохезионната политика излязоха с редица крайно негативни заключения в спорни доклади, които обаче доминират, и в тях се отправя призив към радикална промяна на бъдещата политика. *Второ*, Лисабонската стратегия вероятно имаше непредвиден страничен ефект на отклоняване на вниманието от регионите обратно към националната конкурентоспособност в контекста на глобалната икономика. Това противоречи на много от нещата, които знаем за процеса на регионален растеж и развитие. Процесът на

<sup>13</sup>

Доколкото се извършват микроизследвания, те са предимно предшествващи (ex-ante) изследвания на етапа на разработване и почти никога не се появяват в публичното пространство. Поради това те не могат да бъдат използвани от външни изследователи за формиране на преценка за ефикасността на разработените мерки и за ефективността на изпълнение, съответно не могат да бъдат направени изводи за последващото микровъздействие. С оглед на факта, че над една трета от бюджетните средства на ЕС се отделят за кохезионната политика, това е изключителен пропуск в нашето разбиране за ползите от тази политика.



“лисабонизация” на кохезионната политика на ЕС може да облагодетелства повече по-богатите държави-членки, отколкото по-бедните, освен ако кохезионната политика и Лисабонската стратегия се разглеждат в интегрирана рамка или стратегия за развитие, която отчита малкия размер и периферния характер на изоставашите страни. *Трето*, не съществува лесен начин за разработване и оценяване на кохезионната политика на ЕС. Сегашният подход за оценяване на въздействието е доста хаотичен и трябва да бъде преразгледан. Страните-бенефициенти би трябвало да приемат възможността за кохезионно финансиране сериозно, да впрегнат най-добрите си академични ресурси за гарантиране на оптималното разработване (на проектите) и възможно най-доброто използване на средствата, както и да постигнат баланс между макро- и микроподходите към оценката. Нито Брюксел, нито държавите – нетни донори, няма да направят това вместо вас. Вие трябва да го направите сами. Неуспехът почти сигурно ще доведе до преждевременно прекратяване на кохезионната политика на ЕС.

Така че какво може да се направи за оценяване на кохезионната политика? В едно важно изследване от Boldrin and Canova (2001) - най-често цитираният документ в тази област, е направено следното заключение: “Регионалните политики служат преди всичко за целите на преразпределението, мотивирани от естеството на политическото равновесие, на което се основава Европейският съюз” (с. 206).

Ако кохезионната политика се определя с оглед на търсенето на равнопоставеност между регионите, а не между държавите, предишният опит, като и здравият разум ни подсказват, че тази политика не само няма да успее, но и ще доведе до обратния резултат. Ако кохезионната политика се тълкува като целяща само постигането на регионална равнопоставеност, тогава тя не е била успешна. Богати, средни и бедни региони са съществували и съществуват съвместно и вероятно това ще продължи и в бъдеще.

Но макар че риториката около целта на ЕС за постигане на кохезия, изразена в договорите, се стреми към равнопоставеност на всички равнища в Общността, на практика кохезионната политика се разработва и управлява от националните правителства под надзора на Брюксел, като тя насочва инвестиции към регионите по начин, целящ балансиране на целите за постигане на ефикасност и равнопоставеност. Например би било загуба на средства да се прокара автомагистрала през беден регион, освен ако тя не свързва големи градски агломерати в съседните региони. По-адекватна политика за такъв район би било използването на елемента на Социалния фонд за увеличаване на човешкия капитал в по-бедните, обикновено селски, региони. Това би улеснило насочената навън миграция през ранните етапи на развитието с перспектива за обратна миграция, когато пренаселеността в по-богатите региони стане водещ фактор за разкриването на възможности в по-бедните. По същество такъв е ирландският модел, осъществяван първо-

начално на национално равнище в страна, която е по-малка от много региони в другите членки на ЕС (Bradley, 2008).

Финансираните от държавата социални трансфери и трансфери за подкрепа на доходите, които се осъществяват успоредно с кохезионната политика, могат да бъдат много по-големи от инвестиционните разходи. Ако възникне проблем с кохезионната политика, вероятно трябва да бъде проучена сложната връзка между тези два вида регионална подкрепа. Изолираното разглеждане на кохезионната политика на Общността на регионално равнище, както това беше направено от Boldrin and Canova (2001), почти сигурно води до невярни заключения за развитието и растежа на държавите и техните субрегиони, както и какви политики са необходими за подпомагане на този процес.

За да се избягнат клопките на подхода, използван от Ederveen et al. (2006) и от Boldrin and Canova (2001), а именно погрешна аналитична методология и подвеждащо схващане за целта на кохезионната политика, трябва да се прибегне до по-задълбочени методологични подходи. Първият от тях е силно критикуваният подход, основан на макроикономическите модели и отговарящ на тезата на Rodrik, че “трябва да се търси пряко доказателство за каналите, чрез които предполагаемо функционира политиката”.<sup>14</sup> Много от предишните модели, използвани за проучване на Структурните фондове, трябва да бъдат преразгледани и усъвършенствани, но това предлага най-добрата възможност да се разбере как действа кохезионната политика.

Вторият подход представлява разработване на по-добри микроикономически инструменти. Има единодушно съгласие за необходимостта от политическа интервенция, когато ефикасността на пазарите е ограничена в контекста на “пазарната неефективност”. Очевиден пример за “неефективност на пазара” е съществуването на категорията “обществено благо”, тъй като частните производители ще предлагат недостатъчно количество от такива блага в сравнение със социалния оптимум. Нужно е правителството да предприеме мерки за гарантиране на наличността на благата. Общественото благо обаче е само един от многото възможни външни фактори. Политическите интервенции, които се опитват да коригират такива нарушения на пазара или източници на неефективност на него, неминуемо ще бъдат несъвършени. Следователно политиката трябва да бъде оценявана с оглед на това дали постига възможно най-доброто коригиране, насочено към ефикасно функциониране, без да се причиняват ненужни неблагоприятни странични ефекти. Най-добрият начин да се подходи към индивидуалните мерки на кохезионната политика е да се определи несъответствието, което тя се опитва да отстрани, и да се оцени нейното изпълнение главно като корекция на това несъответствие. Практи-

<sup>14</sup> Обещаващи резултати в тази насока бяха получени при използването на новия *GIMF* модел *GIMF* на МВФ, който налага микроосновите по начин, отчитащ напълно вероятните отклонения от по-конвенционалните предположения за пълно оптимизиране на поведението в напълно гъвкави пазари (Kumhof and Laxton, 2008; Allard and Annett, 2008).

ческите подходи за прилагане на тази идея в контекста на Структурните фондове на ЕС са изложени в Honohan et al. (1997) и Bradley et al. (2006).

Страните трябва да обърнат много по-голямо внимание на начина, по който кохезионната политика се разработва и прилага реално, вкл. как националните правителства осъществяват паралелните регионални политики, без да се позовават на Брюксел. Единствено използването на по-задълбочени и по-прецизни модели може да даде възможност да се прецени дали кохезионната политика на ЕС заслужава да играе роля в тази важна област на интеграцията. Предимно негативните догматични заключения, посочвани в литературата (това обаче важи в същата степен и за подкрепящите заключения), са преждевременни и почти със сигурност погрешни.

Как може Лисабон да се впише в бъдещето на кохезионната политика по начин, който подкрепя нейните цели, вместо да ги размива? Ирландският опит подсказва следните съвети към новите държави-членки и техните региони:

*Първо*, полагане на много по-големи усилия за изграждането на стратегиите за растеж и развитие на базата на националните планове за развитие, подпомагани от ЕС и Структурните фондове, по начин, който е тясно свързан с потребностите на съответната страна. Това предоставя уникална възможност за рязка промяна в икономическия резултат. Трябва да се фокусира върху правилното съставяне на *Националната стратегическа референтна рамка (НСРР)* – тогава успехът по Лисабонската стратегия ще дойде по естествен път.

*Второ*, използване опита на старите страни-членки на ЕС след 1989 г. като ръководство и проучване на практиката им в преминаването през различните етапи на развитие. В това отношение примерът на Португалия (средна икономика), Ирландия (малка икономика), както и този на испанските региони е от изключително значение.

*Трето*, не бива да се проявява самонадеяност относно равнището на квалификацията в областта на образованието и обучението в страната, както и да не се пренебрегва необходимостта от разглеждането с приоритет на човешките ресурси във всичките аспекти на този въпрос: образование, технически умения, реинтегриране на социално изолираните лица, основни бизнес-изследвания, обучение и т.н.

*Четвърто*, осъществяване на тясна връзка между НСРР и стратегическото политическо мислене в сектора на промишлеността и услугите и да гарантиране на тяхното взаимно допълване. В това отношение ирландският опит е интересен и показателен. Страни като Естония обаче извличат поуки от успеха и на Ирландия, и на скандинавските държави. Има сериозни различия в подхода, използван от успешите скандинавски страни (Финландия, Дания и Швеция), базиран на изграждането на национална икономическа мощ, и поетия от Ирландия път, основан предимно на привличането на висококачествени чуждестранни преки инвестиции.

Съществуват много начини малките държави и региони да постигнат успех. Различните подходи ще породят различни изисквания от страна както

на кохезионната политика, така и на Лисабонската стратегия. На всяка цена страната трябва да приложи и да се възползват от Лисабонската стратегия, но това да бъде постигнато като страничен продукт от последователна национална стратегия за растеж, а не като самоцел!

*Използвана литература:*

*Allard, C. and A. Annett* (2008). Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States, IMF Country Report No. 08/131. Washington: International Monetary Fund, March.

*Bachtler, J. and G. Gorzalek* (2007). Reforming EU Cohesion Policy: A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds. - Policy Studies, Vol. 28, N 4.

*Best, M.* (2001). The New Competitive Advantage, Oxford: Oxford University Press.

*Boldrin, M. and F. Canova* (2001). Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. - Economic Policy, 16 (32), p. 205-253.

*Bradley, J., T. Mitze, E. Morgenroth and G. Untiedt* (2006). How can we know if EU Cohesion Policy is successful? Integrating micro and macro approaches to the evaluation of Structural Funds. Monograph, Working Paper, GEFRA/Muenster, March, [www.gefra-muenster.de](http://www.gefra-muenster.de)

*Bradley, J. and G. Untiedt* (2008a). Do economic models tell us anything useful about cohesion policy impacts? Edward Elgar (forthcoming).

*Bradley, J. and G. Untiedt* (2008b). EU cohesion policy and conditional effectiveness: What do cross-section regressions tell us?, Working Paper N 4, GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, May, [www.gefra-muenster.de](http://www.gefra-muenster.de).

*Bradley, J.* (2008). National and Regional Development Policy: Comparing Ireland and Poland. - Ospodarka Narodowa, Spring.

*Bradley, J. and G. Untiedt* (2008c). The COHESION-system of HERMIN models: Description and user manual, Report prepared for the European Commission. Directorate-General for Regional Policy, Brussels, September.

*Bradley, J., G. Untiedt and J. Zaleski* (2009). The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States. Study Number PE 419.106, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B, Structural and Cohesion Policies, May, <http://www.europarl.europa.eu/studies>

*Burnside, C. and D. Dollar* (2000). Aid, Policies and Growth. - American Economic Review, 90, p. 847–868.

*Cecchini, P.* (1988). The European Challenge 1992, The Benefits of a Single Market. London: Wildwood House.

*Easterly, W.* (2003). Can Foreign Aid Buy Growth? - Journal of Economic Perspectives, 17, p. 23 - 48.

*Ederveen, S., J. Gorter, R. de Mooij, R. Nahuis,* (2002). Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.

*Ederveen, S., H. de Groot, and R. Nahujs* (2006). "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. - *Kyklos*, Vol. 59, N 1, p. 17-42.

*Emerson, M., M. Aujean, M. Catinat, P. Goybet and A. Jacquemin* (1988). *The economics of 1992, The E.C. Commission's assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*. Oxford: Oxford University Press.

European Economy (1990). *One Market, One Money*. Brussels: Commission of the European Communities.

GEFRA, ESRI (2004). *Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Europäischen Strukturfonds in Sachsen-Anhalt 2000 – 2006. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt*.

*Honohan, P. et al.* (1997). *EU Structural Funds in Ireland. A Mid-Term Evaluation of the CSF 1994-99*. Policy Research Series, Paper N 31.

*Kumhof, M. and D. Laxton* (2008). *The Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF): A Multi-Country Non-Ricardian Model for Monetary and Fiscal Policy Analysis*. IMF Working Paper, Washington.

*Lucas, R.* (1976). *Economic policy evaluation: a critique*. - Supplement to *Journal of Monetary Economics*, 1, p.19-46, April.

*Monti, M.* (1996). *The Single Market and Tomorrow's Europe*, London: Kogan Page.

*Ohmae, K.* (2000). *The invisible continent*. London: Nicholas Brealey.

*Ohmae, K.* (1996). *Putting global logic first*. – In: K. Ohmae (ed.). *The evolving global economy*. Cambridge, MA: Harvard Business Review Books, p. 129-137.

*Porter, M.* (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.

*Riddell, R.* (2007). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.

*Roeger W. and J. in 't Veld* (1997). *QUEST II: A Multi Country Business Cycle and Growth Model*. Economic Papers N 123, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, October.

*Rodrik, D.* (2005). *Why we learn nothing from regressing economic growth on policies*. Working Paper, Harvard University, March.

*Stiglitz, J.* (2000). *Economics of the Public Sector*, 3<sup>rd</sup> edition. New York.