

Европейското субсидиране на общински инфраструктурни инвестиции - фактор за развитие на неселскостопанската дейност в селските райони на Полша

Д-р АДАМ ВАШИЛЕВСКИ

Институт по икономика на земеделието и хранителната промишленост – Национален изследователски институт - Варшава, Полша
E-mail: wasilewski@ierigz.waw.pl

Резюме: Европейският съюз участва активно в процеса на икономическото развитие на различни държави и региони. Това участие се изразява и във формулирането на основите на структурната, регионалната и кохезионната политики, в които са включени широка гама от инструменти за подпомагане развитието на стопанската дейност. Приетите решения са в посока на удължаване на ефекта от публичните средства във времето. Финансовата подкрепа за стопанската дейност се реализира в рамките на различни видове политика, дефинирани от гледна точка на подхода към проблема, областта на подпомагане или инструментите за интервенция. Най-общо, това е оказване на влияние посредством обществения сектор върху частното производство на блага и услуги. От направените изследвания се вижда, че субсидирането на развитието на инфраструктурата е един от многото инструменти за косвено влияние върху икономическото развитие.

Възможността за дофинансиране на общинските инфраструктурни инвестиции от фондовете на Европейския съюз има много голямо значение за стопанското развитие на селските райони от гледна точка на съществуващите и задълбочаващи се диспропорции в инфраструктурната осигуреност между селските и градските райони.

Ключови думи: ЕС, икономическо развитие, общини, европейски фондове, инфраструктурни инвестиции, развитие на селските райони, неселскостопанска икономическа дейност

Увод

Реализирайки своята цел – конвергенцията, Европейският съюз (ЕС) активно участва в процеса на стопанското развитие на различни страни и региони чрез структурната, регионалната и кохезионната политики, в рамките на които са включени широка гама от инструменти за подпомагане развитието на стопанската дейност. Целта е сближаване на условията за конкуренция в отделните райони. Регулаторната интервенция на ЕС в стопанската дейност е критикувана от представители на определени икономически школи, че влошава конкурентната среда. Единственият регулатор трябва да бъде пазарът. В политиката на ЕС е залегнало разбирането, че трансферите на публични средства и свързаните с тях ефекти на мултиплициране имат положително въздействие върху стопанското развитие.

Политиката на ЕС по отношение развитието на стопанската дейност и по-точно на малките и средните предприятия претърпя еволюция. Взетите решения са насочени в посока на удължаване на ефекта от публичните средства във времето. Диверсифицирани са директните финансови инструменти за подпомагане с цел ограничаване на средствата, предназначени за предприемачите. Освен това значителни средства са предназначени за косвени инструменти за подпомагане на стопанската дейност и за подобряване на бизнес средата. Един от последния вид инструменти е развитието на техническата и социалната инфраструктура, в широкия смисъл на това понятие, в това число и на локалната инфраструктура, чието развитие има голямо значение за конкурентността на предприятията, намиращи се в селските райони на Полша. Налице са и дори нарастват диспропорциите в инфраструктурната осигуреност на селските и градските райони. Вследствие на повишаване на производителността на труда в селското стопанство възниква необходимост от ангажиране на незааетата работна сила в неселскостопански сектори на икономиката. Наличието на незаети и същевременно нискомобилни трудови ресурси в селските райони извиква необходимостта от стимулиране на развитието на стопанската дейност. Стимул за активизиране на стопанската дейност в селските райони е публичната подкрепа на общинските инвестиции.

Целта на тази статия е систематизиране и

класификация на инструментите на политиката, ориентирана към подпомагане развитието на стопанската дейност, от гледна точка на начина им на въздействие. Направената класификация взема също под внимание инфраструктурата като един от главните фактори за развитие на стопанската дейност. Изследвана е връзката между общинските инфраструктурни инвестиции и промените в броя на стопанските субекти. Целта е да се установи дали разпределението на публичните средства, предназначени за общински инвестиции, ще способства за изравняване на условията на конкуренция в градските и селските райони, а също и в отделните селски райони.

За реализирането на поставените цели бяха използвани следните изследователски методи: литературен анализ, дескриптивен анализ, сравнителен и корелационен анализ. Анализът се базира на Базата локални данни на Главното статистическо управление.

Инструменти на политиката за подпомагане развитието на стопанската дейност

В литературата се среща широка гама от дефиниции на термина политика [Murzyn, 2010] в зависимост от подхода - формално-правен, поведенчески, функционален, рационален или постповеденчески. Най-общо понятието политика означава оказване на влияние. Предмет на политиката са определени органи на публичната власт, както и различни сфери на човешката дейност. Политиката на подпомагане развитието на стопанската дейност е интервенция на държавата и Европейския съюз в сферата на производството на частни блага. Според представителите на класическия икономически либерализъм, държавната намеса в стопанската дейност е изключена - единственият регулатор трябва да бъде пазарът. Имайки предвид несъвършенствата на пазара като регулатор - страничните ефекти, асиметричността на информацията, безработицата или липсата на равновесие, Европейският съюз обосновава политиката на активно участие на публичния сектор в развитието на стопанската дейност или по-точно регулативната роля на държавата в развитието на малките и средните предприятия. Мотив за изграждане на стратегия и предприемането на конкретни действия в тази област е уеднаквяването на условията на конкуренция.

От гледна точка на сложността на проблемите, свързани с развитието на стопанската дейност

и тяхното разнообразие, Европейският съюз използва многовариантния подход за тяхното разрешаване.

Кохезионната, регионалната и структурната политики въздействат върху стопанската дейност. Мерките в рамките на кохезионната политика се концентрират върху преодоляването на различията в социалноикономическото развитие и постигането на конвергенция между страните и регионите (Murzyn, 2010). Целта на регионалната политика е намаляване на диспропорциите между икономиките на различните региони в дадена държава. Целта на структурната политика е промяна на съществуващите структури в икономиката на съответната страна, например съотношенията между различните отрасли на икономиката. Тази структурна промяна трябва да води към подобряване на ефективността на алокация на средствата за производство. Не е доказано, че изброените по-горе политики могат да водят към подобрене на ефективността на алокация на средствата за производство, в случай че инструментът, служещ за постигането на тази цел, са трансферите на публични средства.

Всяка от изброените политики може съществено да влияе върху развитието на стопанската дейност и, като резултат от това – върху разпределението на националния доход. Трудно може да се определи обаче устойчивостта на постигнатите ефекти вследствие на трансфериране на публични средства в рамките на различните политики.

Подпомагането развитието на стопанската дейност може да бъде осъществено в рамките на различните политики, дефинирани от гледна точка на подхода към проблема, областта на подпомагане или инструментите за интервенция. Най-общо, това е оказване на влияние на публичния сектор върху частното производство на блага и услуги. Предприетите действия са свързани с определени разходи в сектора на публичните финанси, в резултат на което намалява потреблението на публични блага. Възниква въпросът за ефективността от използването на публичните средства, който е тясно свързан с инструмента на подпомагане. Използваният инструмент за подпомагане определя както мащаба на предприетите действия за развитие на стопанската дейност, така и степента на ограничаване на потреблението на публични блага. Използването на определени инструменти за подпомагане може да има субституционен или комплексен характер от гледна точка на производството на публични блага. В първия случай възниква ситуация, в която нарастването на пуб-

личните разходи за предприятията предизвиква пропорционално спадане на разходите за производство на публични блага. Във втория случай пък продукцията на публични блага може да бъде фактор за развитието на предприятията.

В специализираната литература се прави класификация на инструментите, подпомагащи развитието на предприятията. Различават се следните инструменти [G a n c a r c z y k, 2010]:

- директни – свързани с трансфери на финансови средства или определени финансови услуги от публичния сектор към предприятията, които отговарят на определени критерий за допустимост;

- косвени – въздействащи върху всички предприятия чрез бизнес средата.

Директните инструменти за подпомагане развитието на стопанската дейност засягат различни аспекти на функционирането на предприятията. Те могат да се отнасят до проблеми, свързани с основаването на фирма, с осъществяването на научноизследователска дейност, с ограничения достъп до информация, с инвестиционната активност или с интернационализирането на дейността на фирмата. Това е относително голяма група инструменти, към която спадат:

- грантове или субсидии за текуща дейност, или за инвестиции;
- субсидиране на кредити;
- кредитни гаранции;
- гаранции за доставчиците на рисков капитал;
- консултантски и образователни услуги;
- данъчни облекчения.

Отнасянето на горните форми на подпомагане на стопанската дейност към групата на директните инструменти се базира на критерия - бенефициенти. Някои от горните инструменти биха могли да бъдат причислени също и към групата на косвените инструменти, в случай че са адресирани към всички предприятия или лица, които имат намерение да започнат стопанска дейност. Поради осъществяването на трансфер на финансови средства или услуги към фирмите, тези инструменти са класифицирани като директни.

Доминиращ критерий за причисляването на инструментите за подкрепа към групата на косвените инструменти е въздействието върху предприятието чрез бизнес средата в широкия смисъл на думата. Най-често споменаваните в специализираната литература инструменти в тази група са:

- административни решения, които водят до

ограничение на бюрокрацията;

- инструменти на макроикономическата политика;

- регулиране на започването, осъществяването и приключването на стопанската дейност;

- данъчната система;

- системата на обществени и здравни осигуровки;

- помощите за безработни;

- техническата и социалната инфраструктура;

- териториалното планиране.

Следователно инфраструктурата е един от многото инструменти, чрез които може да бъде подпомогнато развитието на стопанската дейност. Тя обаче е един от малкото инструменти в тази група, а сред изброените единственият, който използва европейските фондове в рамките на провежданата от Европейския съюз кохезионна политика или провежданата в страната регионална политика.

Ефект от общинските инфраструктурни инвестиции върху развитието на стопанската дейност

Всички определения на инфраструктурата [Z a j d a, 1974; D z i e m b o w s k i, 1966; K o p a l i ŋ s k i, 1994] подчертават нейната подкрепяща роля по отношение на другите сектори на националната икономика. Развитието на всеки икономически сектор изисква съответната инфраструктура. Липсата в съответната област на основни съоръжения и институции, т.е. на инфраструктура, създава бариера за социалноикономическото и екологичното развитие. Изграждането на различни елементи от инфраструктурата в определен район подпомага вече съществуващата стопанска дейност и спомага за локализиране на нови инициативи, дори и само с намаляване разходите на предприемачите за стопанска дейност. Пониските разходи, например за транспорт или за вода, не са единственият стимул за локализиране на стопанските инициативи в районите с по-добра инфраструктура. По-развитата инфраструктура може да е решаващо условие за качеството на човешкия капитал, за ценността на даден район – като място за живеене, качество на околната среда, може да влияе и върху културното развитие на местното население.

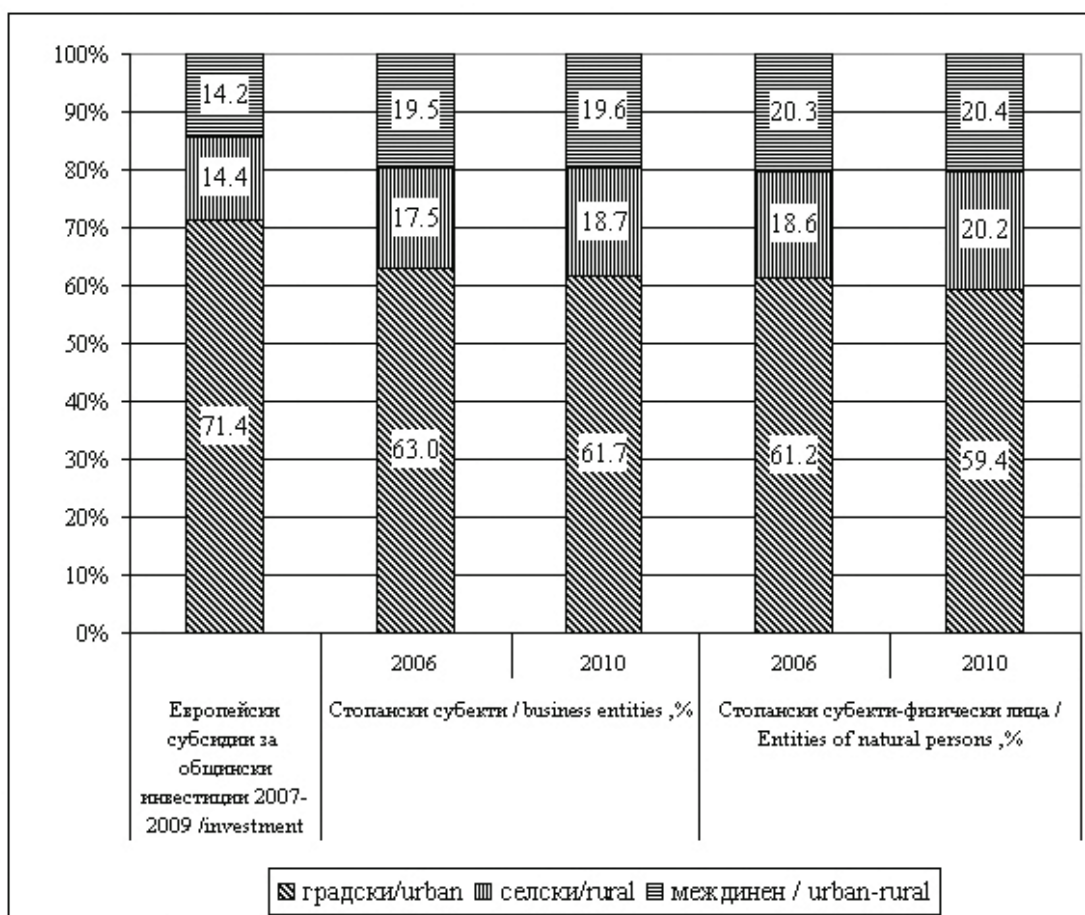
Поддържането и развитието на елементите на техническата и социалната инфраструктура е една от функциите и едновременно и задължение на

общинското самоуправление¹. Съществена роля във финансирането на това развитие са играли и продължават да играят финансовите фондове на Европейския съюз. Допълнителните източници за финансиране на инфраструктурните инвестиции са особено важни за общините, причислявани към селските райони, които достигат значително по-ниски приходи в сравнение с градовете. Например за 2009 г. градските общини са достигнали собствени приходи на стойност около 2,3 хил. злоти на 1 жител, докато за същия период междинните общини са достигнали 1,2 хил. злоти, а селските общини – едва около хиляда злоти. Ниските при-

ходи на междинния тип общини и на селските общини на свой ред намаляват размера на техните инвестиции и развитието на инфраструктурата. Като следствие това води до нарастване на диспропорцията на селските и градските райони за периода 2007-2013 г. в инфраструктурната осигуреност. Това означава, че осъществяването на концепцията за социалноикономическо развитие на селските райони изисква трансфер на допълнителни публични средства за развитие на инфраструктурата. В това отношение важна роля играят оперативните програми за 2004-2006 г., например ОПР „Селско стопанство”, Програмата за развитие на селските райони за 2007-2013 г., както и Регионалните оперативни програми за 2007-2013 г., в рамките на които са мерките,

¹Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późniejszymi zmianami.

Фиг. 1
Fig. 1



Разпределение на европейските субсидии за общински инфраструктурни инвестиции по видове райони.

Разпределение на стопанските субекти по видове райони

The structure of investment funds of communes from the European Union and business entities registered under the REGON system according to commune types

Източник: Изчисления на автора на основата на данни от GUS (Главно статистическо управление) /

Source: Own calculations based on GUS data.

ориентирани към разширяване и модернизация на елементите на локалната инфраструктура.

Преодоляването на изоставането в развитието на селските райони от това на градските прави значими проблемите за ефекта от средствата, предназначени за развитие на инфраструктурата, и за усвояването на тези средства.

В периода 2007-2009 г. общините са получили от Европейския съюз по линия на оперативните програми от периода 2004-2006 г. и 2007-2013 г. над 8,7 милиарда злоти за инфраструктурни инвестиции. Най-голяма част от тези средства (над 71%) попадат в урбанизираните райони (фиг. 1), в които са съсредоточени над 63% от стопанските субекти в страната (фиг. 1). Същевременно нараства относителният дял на стопанските единици, които започват дейност в селските райони в групата на стартиращите стопанска дейност в страната. Нараства относителният дял на предприятията, регистрирани на територията на селските райони в географската структура на стопанските предприятия в Полша (фиг. 1). Това нарастване е преди всичко резултат от динамичното развитие на стопанската дейност на физическите лица – микро- или малки предприятия. Инфраструктурните инвестиции не са единствен фактор в развитието на стопанската дейност. Съществено влияние върху развитието на предприемачеството в селските райони могат да оказват европейските средства, трансферирани с помощта на директните инструменти за подпомагане.

Данните за разпределението на европейските субсидии на общински инвестиции показват, че диспропорциите в техническата и социалната инфраструктура между градските и селските райони ще продължават да нарастват. Размерът на инвестициите в градските райони е значително по-голям от този на инвестициите в селските райони. Стойността на инвестициите на един жител от градското население значително надвишава стойността на инвестициите на един жител от населението в селските райони (фиг. 2). Разпределението на европейските субсидии не способства за преодоляване на различията в локалната инфраструктурна осигуреност между селските и градските райони, нещо повече - води до нарастването им. В дългосрочна перспектива това може да ограничи темпа на нарастване на териториалната конкурентоспособност на селските райони при равни други условия. Може да се очаква ограничение на влиянието на локалната инфраструктура върху решението на стопанските субекти за локализиране на стопанската

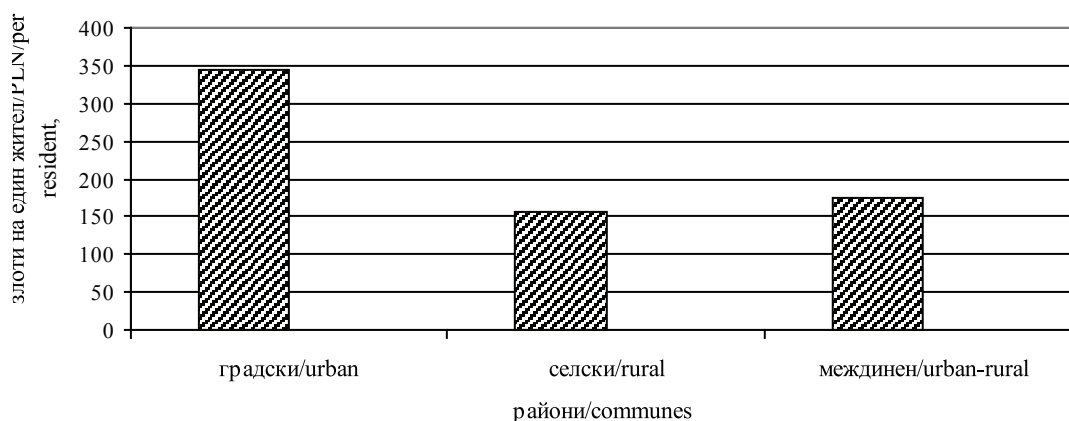
дейност.

Анализът показва, че не всички общини в селските райони са ползвали в периода 2007-2009 г. средства от европейските фондове. Финансова помощ за реализиране на инфраструктурни инвестиции са получили 71% от селските общини, в които живее 74% от селското население, и около 80% от междинните общини, в които живее 82% от населението на междинните райони. Подкрепа от фондовете на ЕС са получавали преди всичко общините с повече жители. Това са общини, които, преди получените субсидии, са имали по-ниски собствени приходи (за 2006 г. средно 796 злоти на жител). В общините, които не са получили европейски субсидии за инфраструктурни инвестиции, собствените приходи за 2006 година са средно 844 злоти на жител. В общините, получили средства от ЕС за инфраструктурни инвестиции, е отбелязан по-висок темп на нарастване на собствените приходи. За периода 2006-2009 г. тези приходи са нараснали с над 34%, докато в същото време в останалите общини нарастването е с 29%. Разпределението на средствата от ЕС в селските райони може да се оцени като съответстващо на целите на финансовата подкрепа, тъй като способства за преодоляване на диспропорциите в стопанското развитие на селските райони. Невъзможно е да се направи прогноза дали тенденцията ще се запази и след спирането на допълнителните трансфери на публични средства в селските райони.

Общините, получили подкрепа от ЕС за инфраструктурни инвестиции, са имали в периода, предхождащ тази подкрепа, по-ниски собствени приходи, въпреки че на тяхна територия функционират по-голям брой стопански субекти на 10 хиляди жители в трудоспособна възраст (фиг. 3). По-високият темп на нарастване на приходите вероятно е резултат и от нарастването на приходите на действащите на територията на съответните общини предприятия, както и от нарастване на доходите на лицата, работещи в тези предприятия. В общините, получили европейски субсидии, е ускорен темпът на нарастване на броя на стопанските субекти (фиг. 3). В периода 2006-2010 г. броят на стопанските субекти - физически лица, в тези общини е нараснал със 7,7%, при съответно - 6,5% в останалите общини.

Резултатите от направения анализ потвърждават стимулиращата роля на трансферите на публични средства за инфраструктурни инвестиции за развитието на съществуващата стопанска дейност, както и тяхното влияние за създаването

Фиг. 2
Fig. 2

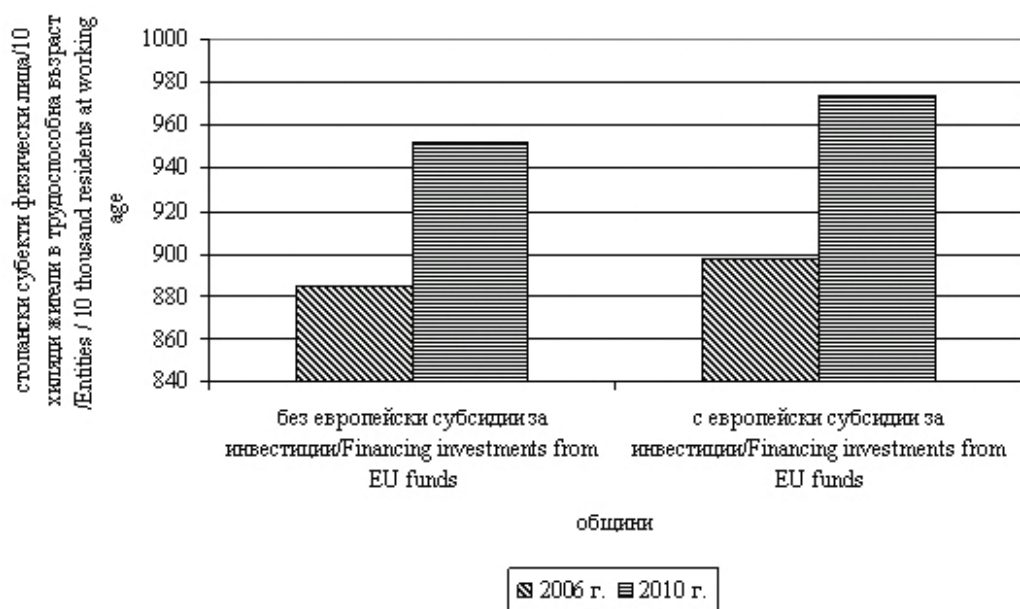


Субсидии на общините от фондовете на ЕС за периода 2007-2009* г.
Funds obtained by communes from EU funds in the years 2007-2009*.

Субсидии на 1 жител от субсидираните общини / Funds per inhabitant of communes that used EU support

Източник: Собствени изчисления на основата на данни от Главно статистическо управление
Source: Own calculations based on GUS data.

Фиг. 3
Fig. 3



Стопански субекти - физически лица в междинните и селските общини
Entities of natural persons in urban-rural and rural communes

Източник: Изчисления на основата на данни от Главно статистическо управление
Source: Own calculations based on GUS data

на нови предприятия. Тази зависимост се потвърждава и от корелационния анализ за силата на връзката между равнището на инвестиционните средства на общините, получени по линия на

европейските фондове, и от броя на стопанските субекти - физически лица. Стойностите на коефициентите на корелация между тези променливи са съответно - 0,39 и 0,33, и са статистически

значими. Инфраструктурните инвестиции не са единствената детерминанта на развитието в селските райони. В тази връзка стойностите на коефициентите на корелация за изследваните променливи не са високи.

Изводи

Направеният анализ показва, че подкрепата на инфраструктурното развитие е един от многото инструменти на косвено влияние върху стопанското развитие. В теоретичната литература се подчертава, че влиянието на косвените инструменти (и по-конкретно на субсидиите за инвестиции в инфраструктурата) върху развитието на стопанската дейност не се ограничава само до стопанските субекти, които отговарят на определени критерии за допустимост и финансиране – както е при директните инструменти. Те влияят на всички субекти, извършващи дейност на определена територия. Подпомагането развитието на стопанската дейност чрез инфраструктурни инвестиции води до намаляване на публичните средства за субсидиране на отделни стопански субекти и удължава във времето ефекта от последните.

Възможността за дофинансиране на общинските инфраструктурни инвестиции от фондовете на Европейския съюз има много голямо значение за стопанското развитие на селските райони от гледна точка на продължаващите и задълбочаващите се диспропорции при инфраструктурната осигуреност между тези райони и градските райони. От проведените изследвания се вижда, че градските общини получават за тази цел значително по-високи средства, както в абсолютни, така и в относителни стойности. Нарастването на диференциацията между селските и урбанизираните райони няма да може да се спре чрез инструментите, използвани в политиката на Европейския съюз. Същевременно се отчита положителен ефект върху икономиката на селските райони. Финансовите средства от фондовете на общността са получавани и от общини с по-ниски собствени приходи. В резултат на което тези общини са постигнали по-висок темп на нарастване на броя на стопанските субекти и по-висок темп на нарастване на собствените бюджетни приходи.

Субсидирането на общинските инфраструктурни инвестиции от средствата на ЕС способства в известна степен да бъдат загладени социално-икономическите различия между селските общини. Инфраструктурата обаче не е единственият фактор за икономическо развитие.

ЛИТЕРАТУРА

Dziembowski, Z. 1966. Pojęcie infrastruktury i jej cechy charakterystyczne. Miasto nr 2.

Gancarczyk, M. 2010. Wsparcie publiczne dla MSP. C.H. Beck. Warszawa.

Kopaliński, W. 1994. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych. Wiedza Powszechna, Warszawa.

Murzyn, D. 2010. Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski. C.H. Beck. Warszawa.

Zajda, Z. 1974. Mała Encyklopedia Ekonomiczna. PWE. Warszawa.

Financial support from the European Union for communal infrastructure investments as a development factor of non-agricultural business activity in rural areas in Poland.

Financial support from the European Union for communal infrastructure investments as a development factor of non-agricultural business activity in rural areas in Poland

A. WASILEWSKI

Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute – Warsaw, Poland

(Summary)

The European Union actively participates in the process of economic growth of various countries and regions. This participation is expressed i.a. in formulating the principles of the structural and regional policies, as well as the cohesion policy, within the framework of which a fairly wide range of instruments supporting the development of business activity is provided. The solutions adopted go in the direction of extending the time scale of impact of public funds. Supporting the development of business activity may therefore be implemented within the framework of various policies, defined on the basis of the method of approaching the problem, support fields, or type of instruments used for intervention. In any case, however, it is an influence on the part of the public sector on the production of private goods and services. The research conducted shows that supporting the development of infrastructure is one of many instruments used to indirectly influence economic development.

The possibility of providing co-financing to communal infrastructure investments from EU funds bears great significance for the economic development of rural areas, due to the disproportions in infrastructure between those areas and urban areas, which still exist and are increasing.

Key words: the EU, economic development, communes, EU funds, infrastructural investments, the development of rural areas, non-agricultural business activity