

V

(Становища)

АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОЦЕДУРИ

ЕВРОПЕЙСКА ИНВЕСТИЦИОННА БАНКА

Покана за участие

Институтът на Европейската инвестиционна банка предлага нова стипендия по линия на Инициативата на ЕИБ за подкрепа на университетски изследвания (EIBURS) към Програмата за знания

(2018/C 65/07)

Програмата за знания на Института на Европейската инвестиционна банка предоставя безвъзмездна помощ чрез различни схеми, една от които е:

— EIBURS, Инициативата на ЕИБ за подкрепа на университетски изследвания

EIBURS предоставя безвъзмездна помощ на университетски факултети или университетски изследователски центрове в ЕС в страни кандидати или потенциални кандидати, които разработват теми от особен интерес за банката. Тригодишните стипендии по линия на **EIBURS в размер до 100 000 евро годишно** се разпределят на базата на състезателен процес сред заинтересовани университетски факултети или изследователски центрове с утвърдени постижения в съответната област. Одобрените предложения са обвързани с постигането на определени резултати, които са предмет на договорни задължения към Европейската инвестиционна банка.

През академичната 2018—2019 г. програмата **EIBURS** предвижда изследователски разработки по следната тема:

„Подобряване оценката на косвения ефект от инвестиционни проекти: конкретизиране и калибриране на методиката на ОИВ за постигане на максимална съвместимост с АРП“

1. Въведение в темата

ЕИБ („банката“) извършва оценка на социално-икономическата жизнеспособност на проектите, в които инвестира, предимно чрез анализ на разходите и ползите (АРП)⁽¹⁾. Този метод може да бъде определен като допълнение към бизнес плана за дадена инвестиция. Бизнес планът залага на паричните потоци по даден проект. В него се проследява размера на изходящите финансови или парични потоци (разходите) и приходите (ползите). Ако последните значително превишават първите, проектът осигурява финансов прираст и следователно операцията се счита за привлекателна от финансова гледна точка.

АРП доразвива тази теза, като допълва определението за разходи и ползи по даден проект в две посоки. Първо, анализът обхваща всички разходи и ползи, независимо дали те представляват финансови потоци или не. На второ място се отчитат разходи, които се поемат от всички членове на обществото, а не само направените от частния инвеститор.

Това означава, че се вземат предвид допълнителни фактори извън бизнес плана. Вероятно най-разпознаваемият нов фактор в тази палитра са „външните фактори“. Те представляват разходи или ползи, които не се поемат от производителите или потребителите на даден проект, а от трета страна. Външните фактори биват положителни или отрицателни, в зависимост от това дали пораждаат полза или разход за тази трета страна. Често срещан пример за положителен външен фактор е така нареченият „лавинообразен ефект“ от познанието. При него инвестицията по проект за изследвания в един сектор от икономиката води до натрупване на знания, които повишават производителността в друг стопански сектор. Типичен пример за отрицателен външен фактор е замърсяването на околната среда. Следователно, външните фактори могат да представляват ползи или разходи за външни на бизнес плана лица, без да са под формата на финансови потоци, въпреки че биха могли да имат финансово отражение върху третата страна. Така например, положителен външен фактор под формата на знание може да доведе до занижаване на оперативните разходи в друг промишлен сектор.

⁽¹⁾ European Investment Bank (2013), The Economic Appraisal of Transport Projects at the EIB. Luxembourg: European Investment Bank. (Версия в интернет: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/economic-appraisal-of-investment-projects.htm>)

Други фактори, които АРП отчита, а не са отразени в бизнес плана, са промените в съотношението цена/качество (формално измерван чрез излишъка за потребителя), което потребителят получава. Бизнес планът отчита паричната равностойност, но не и добавената стойност. Ако благодарение на проекта се повишава качеството на продукта, чиято продажна цена така или иначе е същата отпреди проекта, бизнес планът няма да отрази ползата от повишеното качество, както и добавената стойност за потребителя. АРП се стреми да обхване тази промяна в стойността. В този смисъл, ползата е за една от страните в бизнес плана (потребителя), но тя остава извън показателя за ползи, залегнал в бизнес плана. Често се дава примерът за високо оценяваното от пътуващите спестено време за път благодарение на реализирани транспортни проекти.

Тъй като АРП се основава на гледната точка на всички членове на обществото, някои финансови потоци се анализират по различен начин от бизнес плана. С други думи, в бизнес плана субсидията се приема за полза, тъй като е входящ паричен поток по проекта. АРП отчита факта, че подобна полза за производителя се явява разход за данькоплатеца и следователно субсидията представлява трансфер от данькоплатеца към частния организатор и не е нито полза, нито разход. По подобен начин бизнес планът отчита платените данъци като разход, т.е. изходящ паричен поток от проекта, докато АРП ги разглежда като трансфер от частния сектор към държавата.

Критиците на АРП често споменават неспособността на метода да обхване всички ползи и разходи по един проект. Често критиките се спират на пропуските по отношение на известните в литературата за АРП „косвени ефекти“. Те представляват свързани с проекта ползи и разходи с парично изражение, които засягат други пазари, така наречените „вторични пазари“. Тези ефекти могат да бъдат назовани по друг начин в научната литература за икономическо въздействие. Преодоляването на терминологичните различия е една от задачите по предлагания тук изследователски проект.

Методите на АРП разполагат вторичните пазари в категориите на съпътстващи и заместващи дейности. Проект, който цели повишаване на производителността при отглеждането на портокали, като по този начин намали цената на портокалите, може да осигури ползи за съпътстващ сектор, като например този за производството на готов портокалов сок. АРП няма да проследи увеличените продажби и печалби на пазара за готов портокалов сок и следователно, поради това, няма да отчете част от ползите от проекта. В същото време, по-ниските цени на портокалите ще навредят на продажбите на ябълки, който в случая се явява заместващ сектор. Твърди се, че по-ниските печалби на производителите на ябълки убяват на АРП.

Всъщност, АРП обхваща всички последствия, когато пазарите за съпътстващи и заместващи дейности не са изкривени⁽¹⁾. Известно е, че пазарите често страдат от изкривявания и АРП е изправен пред риска да пропусне някои от тези ефекти. Прагматичният подход в практиката на АРП протича в две посоки. Първо, ползите и разходите на различни заместващи и съпътстващи пазари се зануляват съвкупно. На второ място, ако един проект разчита на ползите от вторичните пазари, за да бъде социално и икономически жизнеспособен, то той обикновено е слаб проект: алтернативни проекти и политики най-вероятно биха осигурили подобни ползи много по-ефективно. Въпреки че подобен прагматичен подход би бил разумен, действително АРП несъмнено крие потенциални слабости по отношение на косвените ефекти.

Критиците на АРП също така обръщат внимание на проектните разходи, които оказват мултиплициращ ефект върху икономиката като генерират печалби, данъчни постъпления и заетост в други сектори. Това въздействие надхвърля ефекта от проекта върху съпътстващите и заместващите пазари, описани по-горе, и е свързано с реалните парични разходи по проекта. Критиците на АРП предлагат оценката на икономическото въздействие (ОИВ), като допълнение към АРП или дори негова алтернатива. Критиката, обаче, се корени в погрешното схващане на естеството и на целите, които си поставят АРП и ОИВ. АРП е приложение на социалната икономика за практическо вземане на решения. АРП изследва всички ползи и разходи и оценява доколко дадена линия на поведение генерира стойност спрямо алтернативна линия на поведение, като по този начин повишава социалното благосъстояние. Целта му е вземане на решения и в този смисъл винаги съпоставя две алтернативни линии на поведение с оглед да отчете пропуснатите ползи. ОИВ измерва само променливи с парично изражение и не е задължително да отчита пропуснатите ползи. ОИВ е най-вече средство за отчитане на резултатите. То може да бъде използвано за вземане на решения, но обхватът му е по-тесен от необходимия за целите на социалната икономика.

ОИВ работи с таблици за суровини и крайни продукти и моделира цялата икономика чрез измерване на отражението от разходите в един сектор върху разходите в други сектори. Затова се създава впечатление, че ОИВ успоредно решава въпроса за косвените ефекти и мултиплициращите фактори. ОИВ, от друга страна, притежава три характеристики, които правят метода непригоден за заместител или дори допълнение към АРП. Тези три несвършенства са разгледани тук в следния ред:

⁽¹⁾ Just, R.E., Hueth, D.L. and Schmitz, A. (2004), *The Welfare Economics of Public Policy: A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Първата характеристика се състои в това, че ОИВ възприема инвестициите за външни входящи потоци за икономиката. Това предположение може да бъде приемливо, ако се оценява въздействието на проекта върху икономиката или разпределянето на проектните разходи в икономиката. Това, обаче, не може да послужи като показател за добавената стойност на проекта, т.е. дали благодарение на проекта е постигнато по-добро усвояване на ресурсите, отколкото при липсата на такъв проект. Едва ли можем да третираме инвестиционните проекти като външни: те трябва да бъдат финансирани чрез отклоняване на средства от други сфери в икономиката.

Когато разглеждаме проектите като вътрешно присъщи, резултатите са коренно различни. Казано по-просто, мултиплициращият ефект от проекта за портокалите е за сметка на мултиплициращия ефект в другите сектори, където разходите трябва да бъдат съкратени с оглед пренасочване на средства към проекта за портокалите.

Втората от трите характеристики, които разграничават ОИВ от АРП, е предположението по ОИВ, че цените в икономиката не се променят и наличните ресурси са неизчерпаеми. Основната постановка на ОИВ е такава, че независимо от мащаба на проекта спрямо размера на икономиката, винаги ще има достатъчно ресурси за изпълнение на проекта, без цените в икономиката да се променят. На практика, обаче, мащабните проекти водят до промяна в цените, а по-високите цени на суровините на входа водят до съкращаване на производството в други сектори.

За да бъдат преодолените тези две слабости на ОИВ, академичните среди са разработили изчислителен модел за общо равновесие (CGE), като доусъвършенствен вариант на ОИВ. Този метод е сравнително подробен и в крайна сметка се изразява в моделиране на цялостната икономика, в т.ч. и на ресурсните ограничения. Благодарение на това, моделите CGE преодоляват двата недостатъка на гореописаната традиционна ОИВ. Първо, CGE отразява факта, че вложените в инвестиционен проект ресурси не са външен фактор, а са за сметка на алтернативно усвояване на ресурси. На второ място, ценовите колебания също са взети предвид⁽¹⁾. Съвсем закономерно, емпирични проучвания с тези модели обикновено констатирали, че установеният мултиплициращ ефект често е по-нисък от този, изчислен чрез ОИВ. Наред с това, проучвания с CGE сочат, че в зависимост от производителността в различните сектори и от ресурсните ограничения в тях, нетният ефект от проектите може да се окаже отрицателен за цялата икономика.

Следователно, CGE може да се разглежда като подобрен вариант на ОИВ. Освен това, анализът на въздействието се доближава до АРП. Независимо от казаното, CGE продължава да страда от третия недостатък на ОИВ в сравнение с АРП, т.е. поставяне на акцента върху свързаните с парични трансакции потоци – печалби, данъци, заплати и др. – и пренебрегване на много включени в АРП променливи, като например външни фактори, съотношението цена/качество и други. Това се дължи на факта, че изследванията по метода CGE, подобно на ОИВ, са замислени като свързващ елемент между анализа на проекта или политиката с макроикономиката, а основен показател за макроикономическото състояние е националният доход, или брутният вътрешен продукт (БВП).

Гореспоменатите недостатъци не бива да омаловажават следните обстоятелства: първо, CGE предлага по-задълбочено описание на икономическата среда, в която се осъществява проекта и на второ място, методологията на CGE е доусъвършенствана. Динамичните стохастични модели на общо равновесие (DSGE) отразяват динамиката в поведението на икономиката. Оценяването чрез АРП проекти могат да са с продължителност от 20 или повече години, което придава още по-голяма актуалност на изводите, направени чрез динамичните модели. Така например, много вероятно е въздействието на проекти, които предизвикват технологичен шок в икономиката, да бъде по-добре оценено чрез DSGE, отколкото чрез статично моделиране.

Настоящото предложение на EIBURS цели да бъде намерено решение на третия недостатък, за да могат резултатите от моделите за оценка на въздействието да бъдат съвместими с тези на АРП. Изследователите следва да предложат метод за оценка на въздействието сред използваните в момента в емпирични изследвания, които имат най-голям потенциал за съвместимост с АРП, и да положат усилия, за да докажат тази съвместимост. Така ще бъдат подпомогнати усилията на потребителите на АРП в световен мащаб, и ЕИБ в частност, за да се проучи доколко методите на АРП са точни като показател за цялостна оценка на социално-икономическия ефект от инвестиционните проекти.

2. Съдържание на изследователския проект

Изследователската програма следва да се състои от четири задачи.

Задача 1

Изследователите правят преглед на поредица от методи за оценка на въздействието, които са с най-голям потенциал за постигане на работна съвместимост с АРП. Методът следва да бъде избран съобразно следните критерии:

1. на първо място той трябва да е надежден, добре разработен и с емпирично доказана приложимост;

⁽¹⁾ Hosoe, N., Gasawa, K. and Hashimoto, H. (2010), *Textbook of Computable General Equilibrium Modelling: Programming and Simulations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

2. трябва да е актуален с оглед на приложната академична литература; и
3. изследователите трябва да са убедени във възможността да бъде постигната съвместимост с АРП, предвид времевите и ресурсните ограничения на изследователския проект.

Задача 2

Втората част включва разработване на два модела за въздействие, които отразяват всички необходими условия за постигане на съвместимост с показателите за добавена стойност на АРП. Единият от моделите трябва да отразява регионална икономика в ЕС с относително високи доходи, ефективност и конкурентоспособност. Другият ще отразява икономика в ЕС с относително ниски доходи, липса на конкурентоспособност и висока безработица. Замисълът на това моделиране на две коренно различни икономики е да се установи дали може да се очаква различните видове икономически условия да породят значителни различия в резултатите. По-бедните райони са с по-големи шансове за допустимост на инвестициите от публичния сектор. Би било полезно да се разбере дали са налице предпоставки, които да оправдаят допълнителните разходи за оценка на въздействието, когато се оценяват по-бедните региони.

Изследователите могат да разработят моделите за въздействие или да адаптират съществуващи такива. Те имат пълна свобода да изберат която и да е от двете възможности при условие че избраният вариант не се отклонява от основната цел на изследователската програма, а именно – съвместимост с АРП.

Адаптирането на моделите за въздействие към критериите в АРП предполага успоредна работа на две нива: реалната и финансовата плоскост в икономиката. В много от използваните модели за оценка на въздействието липсва финансов сектор. Като се имат предвид общите постановки в АРП относно източниците на ресурси, които се инвестират в проекти и предвид ролята на ЕИБ, осъществявана чрез финансовия сектор, разработените модели за въздействие би трябвало да обърнат особено внимание на финансовите аспекти.

По отношение на реалната икономика, моделите за въздействие вече измерват променливи от рода на БВП, заетост и търговски баланс. Основните модификации би следвало да добавят елементи за изчисляване на социалните ползи, в т. ч.:

- отразяване на промени в потребителския излишък за цялата икономика, и
- включване на мерки за положителни и отрицателни външни фактори, в т.ч. екологични такива.

Във финансовата част моделите следва да включват алтернативи за привличане на средства за проекта, в т.ч.:

- преки данъци,
- косвени данъци,
- ръст на личните спестявания, и
- привлечени средства от международните капиталови пазари (вж.например⁽¹⁾).

Задължителен елемент на Задача 2 ще е изясняването на разликата в терминологията на двата метода. Например, CGE препраща към „предизвикан ефект“, вероятно под влиянието на термините в ОИВ. Подобни ефекти невинаги имат равностоен показател в АРП, поради частично прекриване с елементи на предизвикания ефект в CGE под формата на косвени ефекти, докато други елементи могат да бъдат възприемани за мултиплициращ ефект, което води до тяхното пренебрегване.

Задача 3

На следващо място, изследователите следва да направят симулации на различни типове проекти за капиталови инвестиции за всяка от двете икономики. Броят на симулационните проекти се определя в хода на изследването. Изследователите следва да предложат секторите за симулацията, които да бъдат договорени с ръководителя от страна на ЕИБ. Сред възможните варианти са инфраструктурен проект, голям промишлен проект и проект в сектора на услугите в областта образование, отдих и др. Симулацията за всеки проект разчита на алтернативни източници на финансиране.

Задача 4

На заключителния етап изследователите преценяват до каква степен резултатите от тази оценка на въздействието биха се различавали от резултатите чрез използване на „типичен АРП“. „Типичният АРП“ дава преимущество на първичния пазар и само на най-важните вторични пазари. Изследователите ще направят заключения и ще отправят препоръки относно:

- i) обстоятелствата, при които оценката на проекта чрез методите за оценка на въздействието вероятно ще дадат резултати, които значително ще се различават от установените чрез АРП;

⁽¹⁾ Godley, W., and Marc L. (2007), *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production and Wealth*. New York: Palgrave MacMillan.

- ii) обстоятелствата, при които разходите и сроковете за възлагане на оценка за въздействието биха осигурили допълнителна изгода при оценяване на проекта.

3. Заинтересованост на ЕИБ от този изследователски проект

Научната тема е от основен интерес за финансовата дейност на ЕИБ. Според устава на ЕИБ, банката се задължава да финансира инвестиционни проекти, които спомагат за повишаване на икономическата производителност (член 18, 1.б) ⁽¹⁾. Банката използва АРП като основно средство за установяване на степента, до която дадена инвестиция увеличава икономическата производителност. Изследователският проект ще допринесе за установяване на надеждността на АРП и за оценка на обстоятелствата, при които би било препоръчително АРП да бъде допълнен с CGE.

4. Принос на изследователския проект за науката

Разработваните към момента модели за оценка на въздействието от страна на академичната общност или възложените такива на изследователски институти доразвиват по-раншни модели. Целта на тези модели остава непроменена: да се измери нетния ефект на даден проект или политика върху националния доход или БВП. Националният доход е несъвършен критерий за произведените блага в дадена държава и следователно - несъвършено средство за оценка на общата стопанска производителност, в т.ч. на социалните блага, поради което моделите не са съвместими с АРП. Обвързаните с БВП показатели не отчитат елементи като повишаване на съотношението цена/качество (потребителски излишък) и външните фактори на заобикалящата среда. Чрез приспособяването на методите за оценка на въздействието и постигането на съвместимост с АРП, резултатите от тези методи ще се превърнат в по-точен показател за цялостния ефект от един инвестиционен проект върху производителността и социалния характер на дадена икономика. Подобни методи за оценка на въздействието биха могли да се използват и за оценка на политики не само в областта на инвестиционните проекти.

Доколкото е известно на възложителя, подобни адаптации на методите за оценка на въздействието към АРП все още не са правени. Предвид това се очаква изследователският проект да спомогне за разработване на нови варианти на икономически модели за социално-икономическа оценка на проекти и политики.

Предложенията трябва да бъдат изпратени на английски език до 15 април 2018 г. 24:00 (СЕТ). Изпратените след тази дата предложения няма да бъдат разглеждани. Предложенията трябва да бъдат изпращани по електронна поща на адрес:

Events.EIBInstitute@eib.org

По подробна информация относно процеса на подбор по **EIBURS** и Института на ЕИБ можете да получите на адрес: <http://institute.eib.org/>

⁽¹⁾ Консолидирана версия на Договора за функционирането на Европейския съюз, Протокол (№ 5) за Устава на Европейската инвестиционна банка (ОВ С 202, 7.6.2016, г. стр. 251) (Достъпна онлайн на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016E/PRO/05>).