

ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – СЪЩНОСТ, РЕФОРМИ И ИНСТРУМЕНТИ ЗА БОРБА С ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА ДЪЛГОВА КРИЗА

Димчо Ивелинов Шопов

Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – гр. Свищов
Катедра „Финанси и кредит“

Резюме: Изследването представя същността на фискалната политика като неизменна част от съвременното икономическо ежедневие на управляващите Европейския съюз институции, както и на правителствата на страните–членки. Потребността от подобна държавна и наднационална политика се изостря още повече и от разразилите се дългови сътресения в края на 2009 г. Изложени са в детайли реформите, проведени срещу отрицателните последици, предизвикани от Европейската дългова криза. Разгледани са инструментите за подпомагане на страните–членки (като EFSF, EFSM и др.), изпаднали в сериозни затруднения, резултат от кризата, но и от неправилна управленска политика през годините. Акцентира се върху нуждата от подходяща фискална политика, която да осигурява нормалното функциониране на ЕС като самостоятелна организация и като обединение на европейските икономики и правителства.

Ключови думи: фискална политика, Европейски съюз, дългова криза, икономически реформи.

JEL: E62, F34, H63.

EUROPEAN UNION FISCAL POLICY – DEFINITION, POLICY REFORMS AND INSTRUMENTS TO COUNTER THE NEGATIVE EFFECTS OF THE EUROPEAN DEBT CRISIS

Dimcho Ivelinov Shopov

D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov
Department of Finance and Credit

Abstract: The study shows the nature of the fiscal policy as an integrated part of the modern economic life of the European Union's governing institutions as well as the governments of the member states. The necessity for such national and supranational policy is further exacerbated by the rapidly worsening government debt shocks at the end of 2009 and the beginning of 2010. The fiscal policy reforms that were conducted in order to counter the strong negative effects of the European debt crisis are outlined in detail. The instruments (i.e. EFSF, EFSM, etc.) implemented in assistance of the member states in serious difficulties that were consequence both of the crisis and the improper management policy over the years, were analyzed. An emphasis is placed on the need for an appropriate fiscal policy to ensure the proper functioning of the European Union, as an independent organization and as an integrated coalition of European economies and governments.

Key words: fiscal policy, European Union, sovereign debt crisis, economic reforms.

JEL: E62, F34, H63.

Въведение

Фискалната политика е специфична материя от съвременната макроикономическа теория, която подпомага, държавното икономическо управление да се предпази от сериозни сътресения. Европейската дългова криза, избухнала в края на 2009 г., показа на лидерите на страните-членки, както и на управляващите институции на ЕС, наличието на множество слаби страни на общата фискална политика, която следва да бъде затегната и подобрена, за да се избегнат подобни бъдещи сътресения.

Въпреки множеството реформи и нови инструменти за борба с кризата, които са разгледани в разработката, е видно, че все още съществува риск за икономиките на ЕС, което обуславя и течащите в момента изменения във фискалната политика, както и все по-голямото желание на европейските лидери за създаване на фискален съюз в рамките на ЕС. Това обуславя и **нуждата** от текущото изследване, разглеждащо същността и промените във европейската фискална политика.

На тази основа за **обект** на изследването се определя фискалната политика на ЕС. **Предметът** на разработката се фокусира върху реформирането на фискалната политика, като резултат от дълговата криза от 2009 г., с цел подобряване на икономическата устойчивост на страните-членки.

Тезата на разработката се свързва с твърдението, че фискалната политика на ЕС е важен инструмент за оцеляване и на най-слабите икономически държави във все по-бурното икономическо ежедневие.

Целта на изследването е да проследи еволюцията на фискалната политика на ЕС, от нейното създаване до сегашното ѝ състояние, както и да фокусира върху промените, следствие от трусове, последвали избухването на европейската дългова криза.

Конкретните **изследователски задачи**, които могат да бъдат поставени на база изложените теза и цел, са:

- Изследване ролята на фискалната политика като част от публичните финанси – генезис и същност;
- Анализ на фискалната политика в рамките на Европейския съюз – развитие и проблеми;
- Изследване инструментите, използвани от страните-членки на Европейския съюз за борба с дълговата криза;
- Анализ на резултатите от проведените реформи във фискалната политика на ЕС и употребата на новосъздадените фискални инструменти;

- Сравнителен анализ на икономическите промени, породени от употребата на фискалния инструментариум на ЕС сред най-засегнатите от дълговата криза страни – Гърция, Ирландия, Португалия, Кипър и Испания.

1. Държавна фискална политика – същност, генезис и теоретична рамка

Публичните финанси са система за осигуряване и финансиране на публичните блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг (Лилова, и др., 2015, стр. 26).

Държавната политика в голямата си част е свързана със задоволяването на потребностите на населението на дадената страна. Общото между всички тези публични потребности е, че те трудно могат да бъдат задоволени от отделните индивиди поради нуждата от голямо количество финансови средства.

За производството на публични блага, които държавата осигурява на своите граждани, следва да се реализират необходимите приходи. Приходите на държавата са парични суми, с които тя разполага за посрещане на своите разходи. Те представляват парични плащания на физически и юридически лица с принудителен и задължителен характер в полза на държавата, а също и от външно финансиране чрез помощи и други (Коцев, и др., 2008, стр. 55).

Държавните приходи и разходи се акумулират и се разходват от т.нар. държавна хазна, известна и под наименованието „фиск“. Терминът произлиза от латински и в буквален превод означава държавно съкровище, хазна (Институт за български език, 2018).

В зората на модерната икономическа теория терминът „фиск“ се свързва предимно с теориите на британския икономист Джон Мейнард Кейнс. Малко са икономистите, които до такава степен променят вижданията на обществото относно света, който ги заобикаля, в частност сферата на икономиката и финансите. Неговите най-видни разработки се появяват в периода на Голямата депресия от началото на 30-те години на 20 век.

Според Фискалния съвет на България вижданията на Кейнс се свързват с идеята, че правителствата могат да оказват въздействие върху равнищата на макроикономическа производителност чрез увеличаване или намаляване на държавните разходи или на данъчните равнища. Това въздействие от своя страна овладява инфлацията, увеличава заетостта и поддържа здравословна стойността на парите. Това въздействие от страна на

държавата в сферата на икономиката се систематизира в т. нар. фискална политика (Фискален съвет на България, 2018, стр. 4).

Идеите на Кейнс водят до появата на Кейнсианската школа в края на 1936 г., която въплъщава в себе си неговите идеи. Те служат като икономически компас и са общоприет модел от развитите икономики през периода на втората част от Голямата депресия, по време на Втората световна война, както и в поствоенната икономическа експанзия от 1945 до 1973 г.

Разразилата се през 2007–2008 г. финансова криза предизвиква обръщането към идеите на едно сравнително ново движение в икономическата мисъл, зародило се в началото на 90-те години на 20 век, изповядващо вижданията на Кейнс – ново кейнсианство. Видни представители на тази школа са Джоузеф Стиглиц, Робърт Шилер, Кенет Рогоф, Пол Кругман, Стенли Фишър, Бен Бернанке и др.

Идеите и теориите на кейнсианската философия имат за цел стабилизиране на икономиката и засилване развитието на страната. Всички те са пряко обвързани с икономическата политика, водена от правителството в това отношение, като основно това са паричната и фискалната политика. Според Иван Илиев понятието парична политика може да се разглежда като съвкупност от действия на паричните власти за регулиране и контролиране обема на парите, инфлацията и лихвените проценти (Илиев, Маринов, & Шиваров, 2010, стр. 220).

В качеството си на висш финансов орган за управление на държавните финанси централната банка има за основна задача да поддържа ценовата стабилност чрез защитата на покупателната сила на националната парична единица. Постигането ѝ изисква разработването на програми, които да улеснят прилагането на паричната, кредитната и валутната политика (Лилова, и др., 2015, стр. 99).

Фискалната политика на правителството в съвременната икономика се изразява в използването на данъчни механизми и правителствени разходи с цел повлияване на съвкупното търсене (AD) и съвкупното предлагане (AS). С други думи можем да кажем, че тя е съвкупност от дейности, свързани с регулиране на приходите и разходите на правителството, които от своя страна се впрягат за постигането на определени социално-икономически цели.

Според Едуард Маринов, фискалната политика насочва към избора относно равнището на правителствените разходи и данъци. Тя представлява стремежа на правителството да стабилизира икономическото развитие, като използва съвкупност от цели, инструменти и механизми за въздействие върху макроикономическите процеси. Като субект на фискалната политика правителството налага данъци, представляващи приход за бюджета и реализира необходимите разходи (Маринов, 2017, стр. 112).

Всяко фискално решение има дългосрочни последствия. Дългът е типичен пример за правителствено решение с дългосрочни последствия,

тъй като неговото обслужване и изплащане засяга бъдещите правителства на страната (Захариев, 2012, стр. 50).

Въпросите, засягащи дълга и дълговото финансиране, са сред главните дискуссионни проблеми при организирането на икономическата политика на всяка страна. В широка употреба понятието дефицит представлява превишението на бюджетните разходи над приходите за определен период. Една по-задълбочена дефиниция за дълга и дефицитното финансиране няма как да пропусне факта, че дългът в даден момент представлява сумата на бюджетните дефицити от предходни години, намалени със сумата на изплатения дълг, както и че дългът е акумулираната сума от превишението на миналите разходи над миналите приходи (Захариев, 2012, стр. 15-17).

Външното финансиране е специфична форма на целевото увеличаване на вътрешната абсорбция над нивото на националния доход. Част от водещите мотиви за получаване на външни заеми са понижаване разликата между сумата на вътрешните спестявания и инвестициите, преодоляване на ограниченията, въведени при недостиг на ресурси, както и финансирането на дефицити от предходни платежни баланси. Натрупване на национални дългове обаче създава проблеми при тяхното обслужване, с което проблемът става глобален (Радков & Захариев, 2016, стр. 357).

Нарастването на държавния дълг, формиран в резултат на външно финансиране, усложнява неговото управление. Управлението на държавния дълг е система от мероприятия на държавата по анализ на потребностите, сключването, емисията на заемите, подготовката, съблюдоването на условията на заемната сделка, промени в срока и лихвата, поддържане курса на облигациите, погасяване на заемите с настъпил падеж, т.е. всички операции с цел ефективното и коректното поддържане и обслужване на държавния дълг (Захариев, 2012, стр. 123-124).

2. Фискална политика на Европейския съюз – развитие и проблеми

Европейската дългова криза обхваща голяма част от икономиките на развитите страни-членки на Европейския съюз. През този период те не съумяват да се преборят с натрупаните количества дълг, акумулиран през последните няколко десетилетия. Сривът на финансовите институции и увеличаването на спредовете по доходността на облигациите в държавни ценни книжа са само част от отрицателните ефекти от кризата. За начало на дълговата криза в еврозоната се счита колапсът на банковата система на Исландия през 2008 г. Година по-късно, тя се пренася в икономиките на Португалия, Ирландия, Гърция и Испания, Кипър и Италия които се превръщат и в най-силно засегнатите от кризата страни-членки на ЕС. Тези пет държави в различна степен не съумяват да генерират достатъчен ико-

номически растеж, за да изплатят дължимите гаранции по облигациите на инвеститорите си.

В икономическото пространство се появяват множество теории относно основните причини за избухването на кризата. Според някои икономисти частните дългове, произтичащи от кризата в сектора на недвижимите имоти, се прехвърлят към държавния дълг в резултат от спасителните програми, имащи за цел подпомагането на банковия сектор, както и от отговора на правителствата на забавянето на икономиките след това. Структурата на Европейския съюз, при която се наблюдава наличие на валутен, но не и на фискален съюз, допринася за дълговата криза, като ограничава начините за реакция, от страна на европейските лидери. Друг фактор, който допринася за кризата, е фактът, че голяма част от европейските банки притежават значителна част от държавния дълг, което само подклажда опасенията относно платежеспособността на банковия сектор (Acharaya & Kar, 2014, pp. 16-17).

Икономическата и фискалната политики на ЕС също многократно са подложени на изменения и обогатяване през годините. Първата по-сериозна крачка към обща икономическа и фискална цел от страна на държавите-членки на ЕС е подписването на Договора от Маастрихт (1992 г.). С него се слага началото на еврото като обща валута. Държавният дефицит и публичният дълг също се регулират, като се слага таван от съответно 3% и 60% от БВП. Тези ограничения са познати в икономическата и политическата сфера като Маастрихтски критерии.

Пет години по-късно, през 1997 г., е подписан Пактът за стабилност и растеж (SGP). По своята същност той представлява набор от правила, имащи за цел осигуряването на стабилна и координирана икономическа и фискална политика, както и спазването на Маастрихтските критерии. През следващите две години са създадени съответно пакети от превантивни и корективни мерки на SGP. Към първите се причисляват Средносрочните бюджетни цели (MTO's), Програма за стабилност и конвергенция (SCP) и Процедура за значително отклонение (SDP). Към корективните мерки се причислява Процедурата за свръхдефицит (EDP).

През ноември 2010 г. Европейската комисия въвежда т.нар. Европейски семестър. Същността на това нововъведение се изразява в ежегодна рамка за координиране на икономическата и фискалната политика между отделните държави-членки на ЕС във връзка с преодоляване на икономически сътресения. Ключовите моменти на Европейския семестър са следните:

- януари – Европейската комисия публикува Годишен обзор на растежа, който определя приоритетите на ЕС за следващата година;
- февруари – Съветът за ЕС и Европейският парламент обсъждат Годишния обзор;
- март – Европейският съвет издава насоки за национални политики на ЕС въз основа на Годишния обзор;

- април – държавите–членки представят плановете си за устойчивост на публичните финанси (Програми за стабилност или конвергенция), както и Национални програми за реформи;
- май – Комисията оценява тези програми;
- юни – Комисията предоставя препоръки за всяка страна Европейският съвет обсъжда и одобрява тези препоръки;
- юли – Съветът на ЕС официално приема специфичните за отделните страни препоръки;
- през есента – Правителствата на държавите–членки на ЕС предават проектбюджета на своите парламенти (European Commission, 2018).

След началото на кризата се приемат нови регулации и директиви, които са в пряка връзка със запазването и подобряването на икономическото и фискално равновесие в рамките на ЕС. Приети са шест нови закона, четири от които реформират Пакта за стабилност и растеж, като задълбочават фискалната интеграция и контрол, другите два са свързани с Процедурата за макроикономически дисбаланс. Последната представлява система за ранно засичане и механизми за коригиране на големи дисбаланси в макроикономически план.

Договорът за фискална стабилност, от който е част Европейският фискален пакт (EFC), е по-стриктен вариант на Пакта за стабилност и растеж. Държавите, които са част от този договор, са длъжни да включат в националното си законодателство принципите на Пакта, както и да създадат независима национална институция за фискален мониторинг. Въведени са и нови правила за бюджетния дефицит. Според EFC балансиран бюджет означава основен бюджетен дефицит от не повече от 3% от БВП, както и структурен дефицит, който да не надвишава Средносрочните бюджетни цели на правителството. Таванът за последния е 0,5% от БВП за държави с над 60% Дъг/БВП, или най-много 1% за държави с по-малък от 60% от БВП дъг.

В резултат от задълбочаващата се интеграция между страните от ЕС, както и от стъпките в посока фискален съюз в рамките на Европа, през 2015 г. се създава Европейски фискален борд. Основните цели на този орган са оценка за спазването на фискалната рамка на ЕС, коопериране с националните фискални органи на страните–членки, съветване на Европейската комисия относно фискалната позиция и насоки за бъдещо развитие.

3. Фискален инструментариум за борба с дълговата криза в Европейския съюз – същност и резултати

За да се справят с дълговата криза, икономиките на страните–членки имат нужда от наднационална намеса. Първоначалната кампанияна спасителна помощ добива институционални контури чрез съсредоточаване на основна част от финансовите средства в Европейския фонд

за финансова стабилност (EFSF). По-малка роля се отделя на Европейския механизъм за финансова стабилност (EFSM) (Захариев, 2012, стр. 214).

EFSF е организация, създадена на 7 юни 2010 г в Люксембург. Тя има главна цел да съдейства за запазване на финансовата стабилност на ЕС. Основен механизъм за подкрепа е предоставянето на временна финансова помощ на страните–членки на Съюза, които са в невъзможност да обслужват своите дългови емисии. Другият основен инструмент в новата организационна структура на еврозоната е EFSM. Той е създаден на 9 май 2010 г. с решение на Съвета Екофин. Чрез него се развива пакет от мерки за запазване на финансовата стабилност в Европа с общ ресурсен обем до половин трилион евро (Захариев, 2012, стр. 214-215).

През март 2011 г. Съветът на Европейския съюз създава European Stability Mechanism (ESM) или Европейски механизъм за стабилност, в превод. Той представлява постоянна рамка за кризисно подпомагане и управление (European Central Bank, 2011, p. 17).

EFSF е създаден като временен спасителен механизъм в отговор на първите по-сериозни сътресения след началото на европейската дългова криза. Организиран е като Акционерно дружество със специална инвестиционна цел (АДСИЦ). Всички програми за финансова помощ на Фонда трябва да бъдат насочени към подходящи икономически реформи, което е и основното изискване за одобрение при кандидатстване.

Последната спасителна програмата на EFSF е насочена към гръцката икономика и е изтекла на 30 юни 2015 г. След тази дата Фондът спира да предоставя допълнителна финансова помощ, но запазва операциите си по:

- получаване на погасителни вноски от държавите–членки, получили помощ;
- извършване на плащания по лихви и главници на облигационерите;
- прехвърляне на неизплатени дългови инструменти, тъй като падежът на предоставените заеми на Ирландия, Португалия и Гърция е по-дълъг от падежа на облигациите, емитирани от EFSF (European Financial Stability Facility, 2017, p. 7).

Европейският механизъм за финансово стабилизиране (EFSM) е създаден от Европейската комисия с цел финансово подпомагане на всяка страна–членка на Съюза, която е пряко застрашена от или в момента изпитва тежки финансови затруднения, посредством облигации, издадени от името на Европейския съюз.

През периода на активно опериране от 2010 до 2015 г. EFSM предоставя финансова помощ с цел внедряване на икономически реформи на Ирландия и Португалия, както и краткосрочни мостови заеми на Гърция. Държавите, които имат нужда от финансова помощ след 2015 г., могат да

се обърнат за подкрепа единствено към Европейския стабилизационен механизъм (ESM) (European Commission, 2015).

Към момента ESM е единственият механизъм в рамките на ЕС, който е оторизиран да сключва и изпълнява нови програми за финансово подпомагане на страните-членки. Основан е на базата на Договор за създаване на Европейския стабилизационен механизъм като междуправителствена организация, със седалище в Люксембург. Първата спасителна програма е насочена към испанската икономика и има за цел рекапитализация на банковия сектор на страната.

От началото на периода на функциониране на трите звена на ЕС (2010 г.), осигуряващи на страните-членки програми за финансово подпомагане – EFSF, EFSM и ESM до момента малко над 340 милиарда евро са разпределени между най-засегнатите от Европейската дългова криза държави-членки на ЕС (вж. Таблица 1).

Таблица 1

Средства по програми за финансово подпомагане, разпределени между най-пострадалите от кризата държави (млрд. евро)

Държава/Програма	EFSF	EFSM	ESM	Общо:
Гърция	141,8	-	61,9	203,7
Ирландия	17,7	22,5	-	40,2
Португалия	26	24,3	-	50,3
Кипър	-	-	6,3	6,3
Испания	-	-	41,3	41,3
Общо:	185,5	46,8	109,5	341,8

Източник: Таблицата е изготвена от автора с данни от (ESM, 2018).

Държавите, потърсили финансова помощ от звената на ЕС, изпитват значителни затруднения още преди началото на дълговата криза, които се задълбочават поради подценяването им. Неподходящата икономическа политика, слабият надзор и липсата на пазарен натиск позволяват натрупването на големи дисбаланси както във вътрешния, така и във външния сектор на икономиките в някои от страните от ЕС. Показателят на ESM за икономическа уязвимост потвърждава, че Ирландия и Испания са изправени пред бързо нарастване на уязвимостта през 2008–2010 г., докато Португалия, Гърция и Кипър са подложени на по-продължителна уязвимост (вж. Таблица 2). Това неблагоприятно развитие не остава незабелязано от националните и международните институции. Мащабът на проблема обаче не е признат от правителствата, отговарящи за създаването на икономическата политика на засегнатите държави. Липсва и особен натиск от страна на международните институции за предприемане на своевременни решителни корективни мерки (ESM, 2017, р. 21).

Таблица 2

Еволюция на икономическата уязвимост на изследваните държави

Година/Държава	2005	2008	2010	2012	2014	2016
Ирландия	2,8	2,5	2,0	2,0	2,5	2,7
Португалия	2,0	2,2	1,9	1,7	1,9	2,0
Гърция	2,2	2,0	1,6	1,7	1,7	1,8
Испания	2,6	2,4	1,9	1,9	2,0	2,1
Кипър	2,1	2,5	2,0	1,8	1,7	2,1
Останала част от Еврозоната	2,7	2,7	2,0	2,5	2,5	2,7

Източник: Таблицата е изготвена от автора по данни от (ESM, 2017, р. 21).

В Таблица 1 са показани данните за коефициента за икономическа уязвимост на Ирландия, Португалия, Гърция, Испания, Кипър и осреднената стойност за останалите страни от еврозоната (ЕЗ). По-тъмните клетки отговарят на най-ниските стойности за всяка от страните. Коефициентът варира между 1 и 4. От 1 до 2 означава висока уязвимост, от 2 до 2,5 – повишена, от 2,5 до 3 – умерена и от 3 до 4 – ниска уязвимост.

Основно категориите, за които се изчислява уязвимостта, са:

- нужда от дългово финансиране на държавния сектор и структура на дълга;
- икономическа мощ;
- фискална позиция;
- финансов сектор;
- институционална рамка;
- частен ливъридж, кредит и недвижим сектор.

Таблица 3

Еволюция на факторите, изграждащи коефициента на икономическа уязвимост

Страна/ Фактор	Ирландия	Португалия	Гърция	Испания	Кипър
Осреднена оценка	2,0/2,7	1,9/2,0	1,6/1,8	1,9/2,1	1,8/2,1
Нужда от дългово финансиране и структура на дълга	1,6/2,9	2,2/1,7	1,9/1,5	1,9/2,1	2,2/2,0
Икономическа мощ	2,7/3,3	1,9/2,3	1,6/2,0	2,0/2,5	1,8/2,0
Фискална позиция	1,8/3,1	1,1/2,1	1,2/2,4	1,7/1,8	1,3/2,6
Финансов сектор	1,3/2,2	2,0/2,0	1,7/1,8	1,7/2,3	1,3/2,3
Институционална рамка	3,1/3,5	2,0/2,4	1,0/1,3	2,3/2,2	2,2/2,2
Частен ливъридж, кредит и недвижим сектор	1,5/1,2	2,1/2,1	2,1/2,1	1,7/1,9	1,5/2,1
Последна година преди финансова помощ	2010	2010	2011	2012	2012
Последни данни	/2016				

Източник: Таблицата е изготвена от автора по данни от (ESM, 2017, р. 22).

На *Таблица 3* се демонстрира изменението на показателите, изграждащи коефициента за уязвимост за държавите, на които се отпуска финансова помощ по линия на EFSF, EFSM и ESM. По-тъмните клетки показват подобрене, благодарение основно на тази помощ, която позволява нормализирането на икономическото състояние и предоставя необходимите средства за провеждане на жизненоважни реформи, които да позволят справяне с текущото сътресение и избягването на евентуално бъдещо такова.

3.1. Гърция

Изследването на инструментариума на фискалната политика за борба с последиците от кризата предполага един по-задълбочен прочит на здравителните програми на ЕС. В икономическите среди единодушно се заключава, че Гърция е най-силно засегнатата от трусовете страна. Това е и причината, гръцкото правителство първо да потърси помощ от ЕС през 2010 г. за справяне със задълбочаващите се проблеми в икономиката.

Проблемите могат да се проследят много преди 2010 г., а именно още от приемането на еврото като официална валута през 2001 г. След присъединяването към еврозоната Гърция получава възможността да заема финансови средства с много по-ниски лихвени нива, въпреки влошеното състояние на публичния сектор на страната. Този улеснен достъп до средства води до постоянното рефинансиране на един непрестанно растящ дефицит, който в следващото десетилетие достига неконтролируеми нива. Публичните разходи растат, заемането се увеличава, а данъчните постъпления спадат, поради лошата данъчна политика и тромавата администрация. В същото време растежът на нивата на заплатите в страната продължава да изпреварва продуктивността на заетите в икономиката, което заедно с изброеното дотук води до рязко свиване на икономиката и покачване на безработицата (European Stability Mechanism, 2018).

Това влошаване на икономическия климат в Гърция води до отлив на инвестиции и до още по-голям колапс. Гръцкото правителство се принуждава да поиска финансова помощ от ЕС през 2010 г., която идва под формата на т.нар. Гръцки заеман фонд (GLF), който се изразява в билатерални заеми от страна на останалите държави-членки на еврозоната. GLF акумулира 52,9 млрд. евро, които заедно с 20,1 млрд. евро помощ от страна на МВФ успяват да спасят за момента Гърция.

Две години по-късно, въпреки усилията на гръцкото правителство да реформира икономиката и да изкара страната от кризата, се налага нов спасителен план, този път от страна на EFSF. Гръцкият дълг расте неудържимо и се налага реструктуриране. Втората спасителна програма за периода 2012–2015 г. е на стойност 141,8 млрд. евро.

Въпреки усилията на Гърция се налага употребата и на трета спасителна програма, която този път идва от страна на ESM. Общата сума за периода 2016–2018 г. е планирано да бъде 86 млрд. евро, но поради по-малко от очакваното разходвани средства за банкова рекапитализация гръцкото правителство заема 61,9 млрд. евро. След множество икономии, реформи и усилия Гърция успява да приключи и последната спасителна програма на 20 август 2018 г.

3.2. Ирландия

Следващата изследвана икономика, която изпитва нужда от финансова помощ от страна на ЕС, е Ирландия. През периода 1997–2007 г. страната е подложена на тежки сътресения в сектора на недвижими имоти. За това сравнително кратко време цените на имотите нарастват четворно, което неизбежно води до рязък срив на пазара, след пукането на балона и до спад на стойността на имотите. Поради факта, че бумът на цените се финансира от банковата система, този спад води до големи загуби за ирландските банки и до нужда от финансова помощ са тяхното спасение. Правителството на страната отделя над 60 млрд. евро, за да запаси платежоспособността на банките, което от своя страна довежда до скок на държавния дълг на Ирландия. Нарастващите държавни задължения и намаляващата икономическа активност, заедно с увеличената безработица, довеждат до спад в БВП на страната (European Stability Mechanism, 2016).

На 28 ноември 2010 г. Ирландия става втората страна след Гърция, която иска помощ от ЕС. EFSF осигурява 17,7 млрд. евро на страната, което е и първата програма за финансова помощ от страна на Фонда, тъй като той е учреден само няколко месеца по-рано. Други 22,5 млрд. евро са осигурени от Европейската комисия, в лицето на EFSM.

До края на тригодишната програма (декември 2013 г.) Ирландия успява да се пребори със сътресенията в банковия сектор и да намали фискалния си дефицит до нормални нива, което ѝ позволи да напусне програмата без нуждата от допълнителни средства.

3.3. Португалия

Третата страна, получила помощ от ЕС, е Португалия. Икономиката на страната, за разлика от другите изследвани държави, изпитва продължителни проблеми още преди началото на кризата. Ниските лихвени нива, които замаскират икономическите проблеми поради улеснения достъп по кредитиране, водят до високи дългови нива в частния и държавния сектор. Забелязва се и по-висок растеж на заплатите, в сравнение с продуктивността на труда, което води до увеличение на цените на местните стоки за износ и засилен спад в износа. Банковият сектор на страната също е изложен на колебливата икономическа среда, което се проявява под

формата на намален приток на капитали от страна на инвеститорите (European Stability Mechanism, 2015).

С началото на дълговата криза в Европа спират и възможностите на Португалия да получава заеми срещу ниски нива на възвръщаемост за инвеститорите. През април 2011 г. правителството отправя искане за финансова помощ към ЕС. На помощ идва EFSF и Европейската комисия, в лицето на EFSM. Само месец по-късно общо 52 млрд. евро са отпуснати по линия на спасителни финансови планове.

Три години по-късно, през 2014 г., Португалия съумява да нормализира икономическите си показатели, което води до успешно излизане от спасителните програми. Износът на страната нараства, което води и до икономически растеж. Намален е и бюджетният дефицит, с което се дава правото на страната отново да емитира държавни облигации.

3.4. Кипър

В началото на новия век икономиката на Кипър е във възход и расте почти двойно по-бързо от икономиките в еврозоната, което се дължи най-вече на наличието на голям офшорен банков сектор и на все по-голямата вероятност, страната да приеме еврото. Скоро се забелязват и отрицателни последици от този растеж. Рязкото покачване на заплатите в страната води до поскъпване на местните продукти, което от своя страна потиска износа.

Първите сигнали за проблеми в банковия сектор идват, малко след като икономиката се е възстановила от сътресенията, следствие на глобалната финансова криза. След присъединяването на Кипър към еврозоната през 2008 г. възможностите за заемане на евтини финансови средства се покачват. Банките се разрастват твърде бързо и банковия сектор прегрява. Икономическата среда се влошава и правителството започва да търси изход.

През май 2013 г., след тригодишен икономически спад, предизвикан от дълговата криза, кипърското правителство се принуждава да поиска помощ в размер на почти 50% от икономиката на страната. ESM, по това време единствената възможна алтернатива за Кипър, след като EFSF и EFSM преустановяват дейността си като кредитори на икономиките от ЕС, набира 9 млрд. евро средства под формата на програма за финансова помощ за изпадналата в беда икономика (European Stability Mechanism, 2016).

Кипър бързо се връща към нормалните нива на икономическо развитие, след успешното реструктуриране на банковия сектор и рекапитализирането на затруднените банки. Фискалният дефицит е намален, а държавният дълг е в норма, благодарение на помощта от страна на Европейската комисия и ESM.

3.5. Испания

Последната икономика, получила финансова помощ от ЕС, е Испания. За разлика от другите четири държави програмата за подкрепа на испанската икономика е продължила само 18 месеца, което е значително по-кратък период от останалите. Средствата, получени по нея, се впрягат с една единствена цел – реструктуриране на банковия сектор (European Stability Mechanism, 2014).

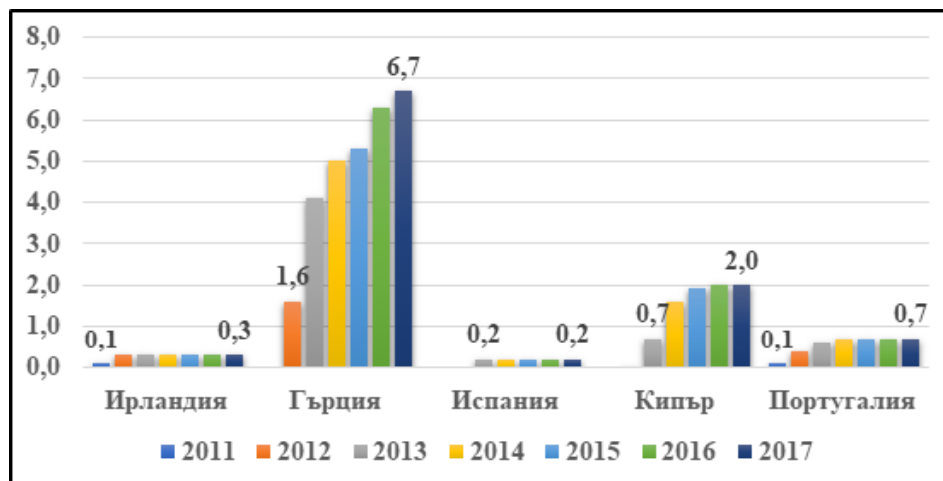
В десетилетието преди кризата испанската икономика е във възход. В сравнение с останалите държави от Европа Испания се радва на висок икономически растеж и много висока заетост. Проблемите за страната започват от сектора на недвижимите имоти. За периода 1997–2008 г. цените на имотите скачат почти тройно, което е спомогнато от лесно достъпните заеми, предоставяни от местните банки. Резкият спад на цените, започнал непосредствено след срива на кредитния пазар, води след себе си още редица други проблеми. Така през 2011 г. страната навлиза в рецесия, която довежда до нуждата от външно финансиране на приемлива цена.

Испанското правителство се договаря с ESM за финансова помощ. През юли 2012 г. ЕС предоставя на Испания 100 млрд. евро, които се оказват твърде много и в крайна сметка само 41,3 млрд. евро влизат в употреба. Благодарение на тази помощ правителството успява да модернизира банковия сектор и да изкара икономиката от рецесията до края на 2013 г., когато се слага и край на спасителната програма.

След края на последната спасителна програма, през август 2018 г., институциите на ЕС заедно с правителствата на подпомогнатите страни правят равностойна на свършената дотук работа. На база на резултатите се заформя ожесточен спор между привържениците на програмите за финансово подпомагане и тези, които смятат, че те са пряко вмешателство в работата на правителствата на страните и че целта им е да отнемат и малкото автономия, която все още притежават управниците на страните–членки на Съюза.

Според привържениците на идеята за наднационално подпомагане страните няма как да се справят без външна намеса и едно евентуално невмешателство би поставило цяла Европа пред угрозата от икономическо падение. Множество доклади, разработки и отчети доказват, че показателите след края на програмните периоди са значително по-добри отколкото преди началото на спасителните програми. Основният довод, който ответната страна дава, е, че повишението на икономическото благосъстояние се дължи единствено на отшумяването на дълговата криза, а не толкова на помощта на ЕС. Въпреки факта, че наистина се забелязват държави–членки на съюза, които заздравяват икономиките си без външна помощ, няма как да не споменем и факта, че при тях не се забелязват хронични икономически проблеми, както при най-силно засегнатите от кризата страни. *Фигура 1* показва величината на спестените бюджетни средства

от страните–членки на ЕС, потърсили финансова помощ. Разликата идва от по-ниските лихви по заемите от EFSF, EFSM и ESM.

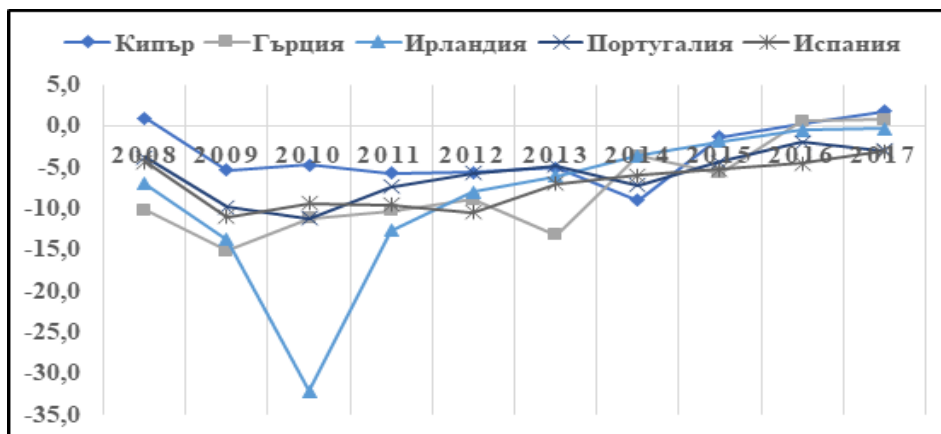


Източник: Изготвена от автора по данни от (ESM, 2018, р. 41).

Фигура 1. Общо спестени бюджетни средства за всички страни, получили финансова помощ (в % от БВП)

Гръцкото правителство получава най-голяма помощ, оттам идват и високите нива на спестените средства (почти 7% от БВП до 2017 г.). Големината на икономиките на Ирландия, Испания и Португалия, както и фактът, че те получават малко като обща сума подпомагане, допринасят за ниските нива на спестяване при тях (съответно 0,3%, 0,2% и 0,7% от БВП към 2017 г.). Показателите за Кипър са сравнително ниски, но все пак са по-високи от тези на трите предходни държави (2% от БВП към 2017г.). На пръв поглед тези показатели не звучат внушително, но ако вземем показателите за Испания и ги съпоставим с БВП за 2017 г., се получават почти 2,3 млрд. евро спестени средства.

Фигура 2 показва изменението в размера на бюджетните дефицити на изследваните държави. След началото на дълговата криза през 2008 г. се забелязва рязко покачване на дефицита, като при Ирландия се отчитат нива, достигащи 32% от БВП през 2010 г., което отговаря на малко над 60 млрд. евро. При нива от около 2% излишък в началото на 2008 г. това показва какъв огромен удар върху икономиката на страната нанася дълговата криза.



Източник: (Eurostat, 2018).

Фигура 2. Държавен дефицит(-)/Излишък(+) (в % от БВП)

След началото на оздравителните програми веднага се забелязва намаляване на нивата на дефицита в петте изследвани страни. Бавно, но сигурно дефицитът се стопява, като дори при Гърция и Кипър се забелязва наличието на бюджетен излишък в края на 2017 г., което, въпреки че се дължи на голямото количество финансова помощ, предоставена им от ЕС, е сигурен признак за положителна тенденция в икономически план.

Следващата фигура (Фигура 3) показва повишението на размера на реалния БВП в изследваните икономики към края на периода на финансово подпомагане. Този растеж се дължи както на тази помощ, така и на правилната икономическа и фискална политика, която правителствата на държавите изготвят и следват. Тези политики са неизменна част от програмите за финансово подпомагане и са основно изискване, без което страните не могат да бъдат одобрени.



Източник: (IMF, 2018).

Фигура 3. Годишно изменение на реалния БВП (в % от БВП)

Анализирайки фигурата, се забелязва огромен ръст при Ирландия през 2015 г. (25% от БВП), който дори и краткотраен позволява заздравяване на икономиката. По-малък е растежът на реалния БВП при останалите държави. Кипър постига повишение от отрицателни стойности (почти -6% от БВП) до положителна промяна от 3%. Най-силно е засегната гръцката икономика, която от отрицателна стойност от -9%, съумява да достигне 2% растеж на реалния БВП през 2017 г. Към последната изследвана година всички подпомогнати страни са с положително изменение на реалния БВП, което е ясен знак за положителния ефект от програмите за финансово подпомагане.

Европейската дългова криза е контролирана от финансовите гаранции на европейските държави, които се опасяват от колапса на еврото като единна валута и от прекомерното влошаване на икономическата среда, както и от EFSF, EFSM и ESM.

Като част от споразуменията по финансова помощ държавите, получаващи такава, трябва да спазват стриктни фискални правила, имащи за цел забавяне растежа на публичния дълг. Така наречените мерки за строги икономии (Austerity measures) се прилагат от правителствата в отговор на свръхвисоките нива на държавния дълг в някои европейски икономики по време на дълговата криза, в които рискът от неплатежоспособност за покриване на задълженията е висок. Този риск може бързо да излезе извън контрол, ако не се вземат подходящите мерки. И тъй като при изпадане в дългова криза и неизпълнение на задълженията по договора заемодателите често начисляват бъдещите заеми с по-висока норма на възвръщаемост, това допълнително влошава ситуацията. Можем да разграничим три основни типа мерки за строги икономии (вж. Фигура 4).



Източник: Фигурата е изготвена от автора.

Фигура 4. Типове мерки за строги икономии

При първия тип се цели увеличение на ръста на икономиката, посредством повече държавни разходи, което впоследствие да се балансира с по-големи данъчни приходи. Вторият и третият нямат нужда от пояснения. Единствено можем да добавим, че третият тип е най-предпочитан от икономистите, изповядващи принципите на свободния пазар (Blyth, 2013, p. 64).

Въпреки че целта на строгите фискални мерки е намаляване размера на държавния дълг, тяхната ефективност все още е повод за множество дебати. Привържениците твърдят, че високите нива на дефицита могат да нанесат огромни щети на икономиката, като по този начин ограничат данъчните постъпления в хазната. Опонентите на мерките за строги икономии са на мнение, че увеличение на правителствените разходи са единственият начин за борба със свиването на потреблението по време на рецесия. Те още смятат, че големите разходи на публичния сектор намаляват безработицата и увеличават броят на данъкоплатците, които се облагат с данък върху дохода в дадената икономика. Въпреки множеството спорове по време на дълговата криза много от европейските икономики се придържат към тези фискални ограничения, като по този начин намаляват бюджетния дефицит спрямо БВП в най-лошите години от кризата.

Пактът за стабилност и растеж (SGP) е споразумение между 28-те държави-членки на ЕС за осигуряване и поддържане на икономическата стабилност на Икономическия и паричен съюз. В основата му стои фискалният мониторинг на държавите от страна на Европейската комисия и Съвета на министрите и издаване на годишни препоръки.

Ако членка на Съюза наруши посочения в SGP лимит на държавния дефицит и дълг, надзорът бива затегнат, като може да се стигне до засилени коригиращи действия и откриването на Процедура за прекомерен дефицит (EDP). Ако тези нарушения не бъдат коригирани след неколkokратни предупреждения, може да се стигне до икономически санкции за държавата.

Начало на идеята на Пакта за стабилност и растеж е дадена с резолюция и два регламента на Съвета на министрите през 1997 г. Първият от тях – относно засилване на надзора върху бюджетните позиции и координацията на икономическата политика, познат като Превантивен орган, влиза в сила на 1 юли 1998 г. Вторият регламент относно ускоряване и изясняване на Процедурата за прекомерен дефицит, познат като Възпиращ орган, влиза в сила още на 1 януари 1996 г. (Council of the European Union, 2011).

През март 2011 г. е инициирана нова реформа на SGP, която има за цел улесняване на правилата чрез въвеждането на автоматична процедура за налагане на икономически санкции при нарушаване на наложения лимит от дефицит под 3% от БВП и дълг под 60% от БВП, или това са т.нар. Маастрихтски критерии. За да се насърчи постигането на средносрочните цели (MTOs) на държавите-членки на ЕС, реформата въвежда референтен

показател за разходите, което означава, че годишният растеж на разходите не трябва да надвишава референтния средносрочен темп на растеж на БВП. По този начин се гарантира, че непредвидените приходи не се разходват, а вместо това се разпределят с цел намаляване на дълговата тежест (European Commission, 2018, p. 2).

За страните под Превантивния орган на SGP изискванията за структурно приспособяване към средносрочната бюджетна цел се променят според размера на разликата между реалния и потенциалния БВП и икономическия растеж (производствен разрыв), както и от равнището на съотношението на държавния дълг. Съществува разлика между различните състояния на икономиката, които се делят на „благоприятно“, „нормално“, „лошо“, „много лошо“ и „изключително лошо“ (вж. Таблица 4). В условията на неблагоприятна икономическа среда дори страните с висок коефициент на Дълга/БВП имат правото на влошено структурно равновесие, без това да нарушава фискалните правила на ЕС (European Central Bank, 2017, pp. 36-37).

Таблица 4

Матрица за определяне на годишната фискална корекция за постигане на МТО под Превантивния орган на SGP

Състояние на икономиката	Условие	Нужда от ежегодна фискална корекция (% от БВП)	
		Дълг под 60% от БВП	Дълг над 60% от БВП
Изключително лошо	Реален растеж < 0 или производствен разрыв < -4	Няма нужда от корекция	
Много лошо	-4 ≤ производствен разрыв < -3	0	0,25
Лошо	-3 ≤ производствен разрыв < -1,5	0 при растеж под потенциала, 0,25 при растеж над потенциала	0,25 при растеж под потенциала, 0,5 при растеж над потенциала
Нормално	-1,5 ≤ производствен разрыв < 1,5	0,5	> 0,5
Добро	производствен разрыв ≥ 1,5%	> 0,5 при растеж под потенциала, ≥ 0,75 при растеж над потенциала	≥ 0,75 при растеж под потенциала, ≥ 1 при растеж над потенциала

Източник: (European Central Bank, 2017, p. 37).

Заклучение

Съществуват множество различни мнения и позиции, свързани с фискалната политика на Европейския съюз и програмите за финансова подкрепа на най-засегнатите от дълговата криза икономики. Това, което не можем да отречем, е, че въпреки спорния успех, всички мероприятия на европейските институции в кооперация с правителствата на държавите–членки съумяват да притъпят икономическите шокове и бавно, но сигурно да подобрят икономическото състояние в Европа.

Основните изводи и заключения, които следва да направим на база казаното в разработката дотук, могат да се обобщят в следното:

- Фискалната политика е неизменна част от държавната политика, поради факта, че ако не е добре структурирана и подходяща за дадената страна, правителството трудно може да функционира оптимално;
- Фискалната политика на ЕС има за цел да подпомогне страните–членки в борбата с всякакъв вид икономически сътресения;
- Дълговата криза в ЕС поставя редица икономики пред почти непреодолими препятствия, които чрез общи сили, благодарение на новосъздадените фискални инструменти, биват превъзможнати;
- Дори и най-засегнатите държави от кризата, начело с Гърция, съумяват да подобрят икономическото си състояние и да се справят с голяма част от дълговата тежест посредством финансова взаимопомощ.

Използвани източници

- Захариев, А. (2012). *Управление на дълга*. Свищов: АИ "Ценов".
- Илиев, И., Маринов, Г., & Шиваров, А. (2010). *Международни финанси*. Варна: Издателство "Наука и икономика".
- Институт за български език. (2018). *Речник на българския език*. Извлечено от Сайт на ИБЕ „Професор Любомир Андрейчин“ към БАН: <http://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D1%84%D0%B8%D1%81%D0%BA/>
- Коцев, Ц., Владимирова, Т., Владимиров, В., Киров, С., Герчева, С., Благойчева, Х., & Найденов, Л. (2008). *Публични финанси*. Варна: ИК Стено.
- Лилова, Р., Захариев, А., Божинов, Б., Въртев, Ж., Пъртев, П., Симеонов, С., . . . Ганчев, А. (2015). *Финанси*. Свищов: АИ "Ценов".

- Маринов, Е. (2017). *Икономика на публичния сектор*. Велико Търново: ЕВМ.
- Радков, Р., & Захариев, А. (2016). *Международни финанси* (Том 2). Велико Търново: Фабер.
- Фискален съвет на България. (2018). *Фискална политика – основни понятия, теория и практика*. София: ФСБ.
- Acharyya, R., & Kar, S. (2014). *International Trade and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: New York.
- Council of the European Union. (2011, March 15). *Documents & Publications*. Retrieved from Council of the European Union Web site: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec_ofin/119888.pdf
- ESM. (2017). *EFSS/ESM Financial Assistance: Evaluation Report*. Luxembourg: European Stability Mechanism. Retrieved from https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/ti_pubpdf_dw0616055enn_pdfweb_20170607111409.pdf
- ESM. (2018). *2017 Annual Report*. Luxembourg: Imprimerie Centrale. Retrieved from <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/ar2017final.pdf>
- ESM. (2018, October 25). *Financial Assistance*. Retrieved from European Stability Mechanism Website: <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>
- European Central Bank. (2011, June). *Research & Publications*. Retrieved from European Central Bank Web site: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>
- European Central Bank. (2017). *Euro area fiscal stance*. Frankfurt: ECB. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecb_-_euro_area_fiscal_stance.pdf
- European Commission. (2015). *European Financial Stability Mechanism Overview*. Retrieved from European Commission Web site: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en
- European Commission. (2018). *Stability and Growth Pact*. Retrieved from European Commission Web site: <https://ec.europa.eu/info/node/4287/>

- European Commission. (2018, August). *The European Semester*. Retrieved from European Commission Web site:
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en
- European Financial Stability Facility. (2017, December 31). *EFSF Financial Statements 2017*. Retrieved from European Stability Mechanism Web site:
https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20180627_efs_f_financial_statements_2017.pdf
- European Stability Mechanism. (2014, October 7). *Financial assistance: Spain*. Retrieved from ESM Web site:
<https://www.esm.europa.eu/assistance/spain>
- European Stability Mechanism. (2015, May 20). *Financial Assistance: Portugal*. Retrieved from ESM Web site:
<https://www.esm.europa.eu/assistance/portugal>
- European Stability Mechanism. (2016, February 10). *Financial assistance: Cyprus*. Retrieved from ESM Web site:
<https://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus>
- European Stability Mechanism. (2016, May 10). *Ireland Explainer*. Retrieved from ESM Web site:
<https://www.esm.europa.eu/assistance/ireland#explainer>
- European Stability Mechanism. (2018, September 15). *Explainer on ESM and EFSF financial assistance for Greece*. Retrieved from ESM Web site:
https://www.esm.europa.eu/assistance/greece/explainer-esm-and-efs-financial-assistance-greece#debt_relief
- Eurostat. (2018, April 24). *Government deficit/surplus, debt and associated data*. Retrieved from Eurostat Website:
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- IMF. (2018, September 20). *Real GDP growth*. Retrieved from International Monetary Fund:
https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/CYP/GRC/IRL/PRT/ESP