

# ФИСКАЛНА УСТОЙЧИВОСТ И ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ: ТЕНДЕНЦИИ И ВЪЗМОЖНОСТИ

*доц. д-р Ирена Николова, департамент „Икономика“, Нов български университет*

[inikolova@nbu.bg](mailto:inikolova@nbu.bg)

## FISCAL SUSTAINABILITY AND ECONOMIC GROWTH: TRENDS AND OPPORTUNITIES

*Assoc. Prof. Dr. Irena Nikolova, Department of Economics, New Bulgarian University*

[inikolova@nbu.bg](mailto:inikolova@nbu.bg)

**Резюме:** Един от основните въпроси в икономиката днес, който стои пред Европейския съюз и отделните държави-членки, е запазването на фискална устойчивост и едновременно с това постигането на икономически растеж и развитие. Целта на доклада е да бъдат представени приоритетите по отношение на фискалната устойчивост и финансовата стабилност на Европейския съюз и конкретно на България, както и потенциалните възможности за растеж.

**Abstract:** Today, one of the major issues in economy for the European Union and the Member States is the fiscal sustainability and at the same time the achievement of the economic growth and development. The purpose of the paper is to present the EU and Bulgaria's priorities for fiscal sustainability and financial stability as well as the potential growth opportunities.

**Ключови думи:** фискална устойчивост, икономически растеж, България, устойчиво развитие, Европейски съюз, бюджет

**Keywords:** fiscal sustainability, economic growth, Bulgaria, sustainable development, European Union, budget

**JEL:** F36, F34, F43, E62

Фискалната устойчивост е понятие, което активно започна да се използва през 80те и 90те години на 20 век, но по своята същност може да се проследи в историята и преди това. Така или иначе, средствата в бюджета на дадена страна винаги е важно как се разходват, но е съществено и как се акумулират, което в значителна степен е свързано с преразпределителната функция на държавата.

Обикновено акцентът при анализиране на фискалната устойчивост се фокусира върху дълга и неговото управление. Още повече, че през последните десетилетия нивата на външния дълг както на развитите, така и на развиващите се страни се увеличиха значително. Това предполага, че правителствата отделят повече средства за неговото управление отколкото за повече инвестиции и стремеж за повишаване на икономическия растеж.

Въпреки това, към фискалната устойчивост се отнасят и други елементи на държавния бюджет, които са необходими за осигуряването на повече средства в приходната част и поддържането на балансираното им разходване. Включва се също отчитането на промяната по лихвените проценти, изпълнението на приходната и разходната част на бюджета, състоянието на търговската и текущата сметка на платежния баланс и други променливи, които намират място при количественото измерване. Така правителствата могат да коригират своите политики в зависимост от стойността на тези измерители и от състоянието във външната среда.

Няколко въпроса са съществени при анализирането на данните за състоянието на фискалната политика и постигането на устойчивост, а именно:

- ✓ До каква степен трябва държавата да се намесва в икономиката чрез данъци (приходната част) и чрез инвестиции (разходна част), т.е. какъв да е процентът на преразпределение на публичните средства?
- ✓ Кой е разумният (управляемият) праг на дълга, който може да си позволи една държава и нейният бюджет?
- ✓ В какво да се инвестира повече: в дейности, водещи до по-високи приходи и икономически растеж или в социални дейности, или в човешки ресурси?

Това са въпроси, на които в икономическата литература няма еднозначен отговор, още повече, че има значителен брой променливи, които да се отчетат при количественото измерване. Освен това, са налице и рискове във външната среда за всяка държава, които тя не може да пренебрегне, тъй като днес преобладаващата част от икономиките са отворени и са свързани помежду си. Но това са въпросите, по които могат да се определят приоритетите на едно правителство спрямо фискалната устойчивост.

По отношение на процентът на преразпределение на средства чрез държавния бюджет се счита, че в пазарни икономики трябва да е между 30% и 40%, т.е. не бива намесата на държавата в икономиката да надвишава тези нива. При социално-ориентираните икономики процентът е по-висок, чрез което се осигуряват повече социални мерки.

Въпреки това има разногласия за баланса на намеса на държавата в икономиката, но той е важен при определяне на фискалната устойчивост.

При криза в света (или продължителна пандемия) състоянието на икономиката се променя и това се отразява върху предварително заложените действия на правителствата, особено по отношение на насърчаването на икономическия растеж. Обикновено се наблюдава увеличаване на рисковете и разходите и влошаване на макроикономическите променливи, което променя и фискалната устойчивост. Това се отразява и върху средствата, които са необходими за насърчаване на икономическия растеж и развитие в дадена страна.

### **1. Дефиниция и проявления на фискалната устойчивост**

Общо възприетото определение за фискална устойчивост е представено от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие като способността на правителството да поддържа държавните финанси в надеждно и стабилно състояние в дългосрочен план като отчита екологичните и социално-икономическите тенденции и фактори и така планира бъдещите постъпления и плащания (OECD, 2013).

По отношение на измерването и анализа на фискалната устойчивост има различни подходи, представени от отделните автори. Според А. Schick (Schick, 2005) при фискалната устойчивост трябва да се имат предвид четири основни елемента, които се анализират детайлно:

- ✓ *Платежоспособност*, което представлява способността на правителството да обслужва своите финансови задължения;
- ✓ *Растеж*, който предвижда провеждането на фискална политика, поддържаща икономическия растеж;
- ✓ *Стабилност*, която се определя като способността на правителството да посрещне бъдещите задължения със съществуващите данъчни тежести;
- ✓ *Почтеност*, която включва способността на правителството да погасява настоящите си задължения без да прехвърля отговорността и разходите за това върху бъдещите поколения.

От посочените области за постигането на фискална устойчивост обслужването на задълженията и постигането на икономически растеж са сред приоритетите на правителствата. Разбира се, това се осъществява чрез мерки в различен времеви хоризонт. Европейската комисия (European Union, 2021) се концентрира върху устойчивостта на дълга в три направления: краткосрочен, средносрочен и дългосрочен.

За всяка от тях се предприемат конкретни стъпки за синхронизирането на икономическата конвергенция и стабилността на еврото на международните пазари.

Измерването на устойчивостта за страните от Европейския съюз и еврозоната се основава на три индикатора (S0, S1, S2), които отчитат отделни променливи от държавния бюджет. Състоянието на дълга, както и възможните рискове за неизпълнение на заложените фискални цели се включват в тези индикатори с различен времеви хоризонт.

Въпреки че фискалните индикатори отчитат различни променливи, настъпването на кризи се дължи не само на финансовите и фискални въпроси. В някои случаи това е резултат от политически и социални фактори, които също трябва се имат предвид при анализа на фискалната устойчивост (Ко, 2020).

Не на последно място трябва да се отчита, че за да се постигне напредък по отношение на икономическата и фискалната политика, както и при фискалната устойчивост, са необходими качествено функциониращи институции. Чрез тях могат да се прилагат реално действащи мерки, които да имат отражение върху социално-икономическите процеси (Минасян, 2020).

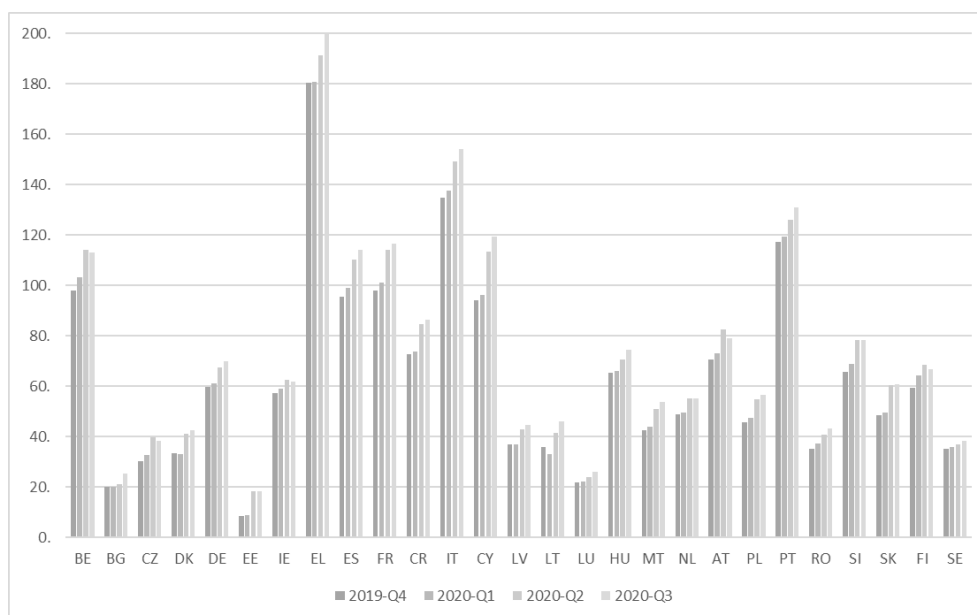
Както бе посочено, независимо от многото променливи, акцентът при фискалната устойчивост е върху външния дълг на дадена страна и неговото управление. Причината за това е възможността да се финансират повече разходи от страна на дадено правителство като се емитира нов дълг. Рискът при поддържането на фискалната устойчивост е свързана с нивата на дълга и наблюдението на съотношението дълг към БВП. Така връзката между фискалната устойчивост и развитието на икономиката е свързано с наблюдението на дълга и възможностите за постигане на икономически растеж.

Външният дълг е свързан както със спазването на определен праг, до който правителството може да го обслужва, така и с целта на този дълг. В първия случай, ако се разгледат критериите от Маастрихт, то нивото не трябва да превишава 60% от БВП. По отношение на втората страна за неговата цел, то инвестициите в определени дейности могат да доведат до повишаване на икономическия растеж (напр. комуникационна, енергийна, транспортна инфраструктура) и има необходимост от това. Но когато целта е да се рефинансира съществуващ дълг или да се осъществят конкретни плащания, то не може да се очаква влияние върху икономическия растеж. Целта на даден дълг е трудноизмерима и обикновено е предмет на анализ.

Измерването на фискалната устойчивост се осъществява чрез три основни показателя (Shaw, 2017): 1. дълг към БВП към настоящия момент; 2. целево ниво на дълга към БВП за определен период; и 3. последователност при поддържането на бъдещите първични салда от страна на правителството.

Критериите за конвергенция или критериите от Маастрихт също дават ориентир за нивата на дълга, които да се поддържат (Заркова, 2018), (Angelov and Zarkova, 2019). Освен това, възможността да се разгледа дълга през призмата на устойчивостта (Николова, 2020) дава възможност за допълнително анализиране на въпросите, свързани с неговото управление чрез клъстерния подход.

На фиг. 1 са представени нивата на дълга спрямо БВП за страните от Европейския съюз за последната година по тримесечия. Пандемията, и най-вече нейната продължителност, се отразяват върху състоянието на дълга в държавите-членки, като през третото тримесечие на 2020 г. при всички държави се наблюдава увеличение на съотношението дълг към БВП. Данните по тримесечия за 2020 г. са все още прогнозни, но тенденцията на ръст на този индикатор се запазва за всички страни.



**Фигура 1. Дълг към БВП за страните от ЕС, в проценти, по тримесечия**  
(източник на данни: Евростат, изчисления на автора)

Съотношението дълг към БВП е винаги ключово за определянето на възможностите за покритие от страна на държавата на задълженията, които има спрямо инвеститорите.

Както се вижда от фиг. 1, дългът на страните от Европейския съюз преобладаващо се движи между 50% и 100% от БВП, а при някои и значително над 100%.

Кумулативният дълг на Европейския съюз към началото на 2021 г. е 95%, а на еврозоната е 102%, като се очаква през следващите поне две години тази тенденция на ръст да се запази.

При разглеждането на фискалната устойчивост в дадена икономиката не бива да се пренебрегва и състоянието на частния дълг към БВП, тъй като особено при криза, това се отразява на платежоспособността между участниците (Николова, 2018), (Nikolova, 2019).

## **2. Предизвикателства пред икономическия растеж при поддържането на фискална устойчивост**

Пандемията промени изцяло програмите на правителствата и преразпредели приоритетите от 2020 г. и следващите години. Ясно е, че бюджетите са насочени на първо място към справяне с пандемията и прилагането на икономически и социални мерки за нейното преодоляване. Така водещите области за финансиране и генериране на икономически растеж бяха променени и едва ли ще се върнат на нивата преди пандемията. Това, което е необходимо да се направи наред с финансирането на дейностите за справяне с пандемията, е преразглеждане и насочване на ресурси към сектори, които ще са приоритетни и след нейното отминаване.

Предвид възможността за осигуряването на развитието на икономиката, икономическият растеж е стремежът на всяко правителство. При неговия анализ трябва да се имат предвид неговите структурни характеристики (Ралева, 2019), както и конкретните методи за неговото формиране (доходна, производителна, разходна).

Дейностите, които допринасят за повишаване на икономическия растеж трябва да се търсят отново в конкретен времеви хоризонт – краткосрочен и дългосрочен. Тези от тях, които водят до бързо до увеличение на растежа са инвестициите в комуникационна, транспортна и енергийна инфраструктура (Benos, 2009), както и в т.нар. обществени блага, които само държавата може да предостави като сигурност. При тях за кратък период е възможно да се отчете растеж.

Влиянието върху икономическия растеж в дългосрочен план е по-бавно и изисква повече последователност в изпълнението на мерките. Това се отнася до инвестиции в човешки капитал като образование, здравеопазване, опазване на околната среда, социални дейности и др., тъй като е необходимо време, за да се види техният ефект и отражението им върху икономическия растеж.

Така връзката между развитието на икономиките и благосъстоянието на отделните индивиди се отразява върху фискалната устойчивост, въпреки че към момента то ва е трудно измеримо и все още липсват достатъчно данни за анализиране. Но в страните от Европейския съюз, особено в западните и северните държави-членки, стимулирането на инвестициите от страна на частния сектор в дейности по опазване на околната среда и социална интеграция се осъществява чрез редица мерки, напр. намаляване на данъчната тежест, регулиране на социални дейности и др. Така наред със средствата от държавния бюджет, инвестициите в тези области се превръщат в приоритет, и то в дългосрочен план.

По отношение на образованието отново е необходимо време, за да се установи какво е отражението върху икономическия растеж и като цяло икономическото развитие в една страна (Текев, 2003). Но без съмнение, това е секторът, който води до ръст на иновациите и конкурентните предимства на страната, която е успяла да инвестира и е приела този сектор за свой приоритет.

По отношение на България различията в икономическия растеж могат да се търсят по отделни региони и като цяло между Северна и Южна България. Например, има значителен превес на преките чуждестранни инвестиции в Южна България, които са пет пъти повече отколкото тези в Северна България и това се дължи на фактори като инфраструктура, намален принос в създаването на брутна добавена стойност и др. (Славева, 2020). Така регионалните различия и размерът на инвестициите допринася за увеличение на разликите в рамките на страната, а това не допринася за повишаване на общия икономически растеж и възможността да се поддържа фискална устойчивост в страната.

## **Изводи**

Чрез постигането на фискална устойчивост страните-членки на Европейския съюз и на Евроната се стремят да преодолеят периода на рецесия в Европа и да открият нови възможности за растеж на икономиката. Така предизвикателствата в резултат на настоящата пандемия и очакваната икономическа криза могат да бъдат преодоленни или тяхното влияние може да се намали.

Разбира се, за да се насърчи икономическия растеж са необходими инвестиции в сектори, които биха допринесли не само за постигането на бързо развитие, но и за запазване на тази преднина във времето. Предвид бързата дигитализация на процесите още в началото на пандемията, очакванията са дейностите, които не е необходимо да се

извършват физически, да останат изцяло дигитални. Така се появява още един актуален въпрос, този за реструктурирането на икономическите сектори и бързата преквалификация на служителите, ангажирани в тях и в същото време запазване на фискалната устойчивост и постигането на икономически растеж.

Именно, балансирането между фискалната устойчивост, постигането на икономически растеж и реструктурирането на отделни икономически сектори ще е ключовият въпрос за икономиките през следващите години в рамките на тази пандемия, а и в периода след нея.

### **Литература**

Заркова, С. (2018). Държавна задлъжнялост и бюджетен дефицит на страните от еврозоната през призмата на Маастрихтските критерии, [https://www.researchgate.net/publication/324899596\\_DRZAVNA\\_ZADLZNALOST\\_I\\_BUDZETEN\\_DEFICIT\\_NA\\_STRANITE\\_OT\\_EVROZONATA\\_PREZ\\_PRIZMATA\\_NA\\_MA\\_ASTRITSKITE\\_KRITERII](https://www.researchgate.net/publication/324899596_DRZAVNA_ZADLZNALOST_I_BUDZETEN_DEFICIT_NA_STRANITE_OT_EVROZONATA_PREZ_PRIZMATA_NA_MA_ASTRITSKITE_KRITERII)

Минасян, Г. (2020). Фискална vs. монетарна политика, м. ноември 2020 г., [https://www.researchgate.net/publication/346054722\\_Fiskalna\\_vs\\_monetarna\\_politika?channel=doi&linkId=5fb8f024458515b7975c1d24&showFulltext=true](https://www.researchgate.net/publication/346054722_Fiskalna_vs_monetarna_politika?channel=doi&linkId=5fb8f024458515b7975c1d24&showFulltext=true)

Николова, В. (2020). Дългова устойчивост на страните от Европейския съюз: клъстерен анализ, Народностопански архив, (1), 1/2020, с. 48-64, [https://www.researchgate.net/publication/338986444\\_Dlgova\\_ustojcivost\\_v\\_stranite\\_ot\\_Evr\\_opejskia\\_suz\\_klsteren\\_analiz](https://www.researchgate.net/publication/338986444_Dlgova_ustojcivost_v_stranite_ot_Evr_opejskia_suz_klsteren_analiz)

Николова, И. (2018). Глобалните икономически рискове – мит или реалност? В: Годишник „Икономика и бизнес“ на департамент „Икономика“, Нов български университет, ISSN 2534-9651, с. 68-74.

Ралева, С. (2019). Структурни характеристики на икономическия растеж на България, Научни трудове на УНСС, том 5/ 2019, ИК- УНСС, с. 65-79.

Славева, К. (2020). Анализ на различията в ключови показатели за икономическото развитие на Северна и Южна България, Сборник от кръгла маса с международно участие „Статистически измерения на регионалните различия и неравенства между Северна и Южна България“, 16 октомври 2020 г., [https://www.researchgate.net/publication/347531024\\_ANALIZ\\_NA\\_RAZLICIATA\\_V\\_KLUCOVI\\_POKAZATELI\\_ZA\\_IKONOMICESKOTO\\_RAZVITIE\\_NA\\_SEVERNA\\_I\\_UZNA](https://www.researchgate.net/publication/347531024_ANALIZ_NA_RAZLICIATA_V_KLUCOVI_POKAZATELI_ZA_IKONOMICESKOTO_RAZVITIE_NA_SEVERNA_I_UZNA)



[BLGARIA ANALYSIS OF THE DIFFERENCES IN KEY INDICATORS FOR THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF NORTH AND SOUTH BULGARIA](#)

Текев, Г. (2003). Стратегия на управлението: Централизация и децентрализация в Нов български университет, В: Годишник на Департамент „Икономика и бизнесадминистрация“ – „Икономика, психология, управление, бизнес“, ISBN 954-535-329-5.

Angelov, P. and S. Zarkova. (2019). Government Debt Management Approaches, Conference: XIX Міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів та молодих вчених " Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація, підприємництво, стале економічне зростання", Вінниця, [https://www.researchgate.net/publication/338610879\\_GOVERNMENT\\_DEBT\\_MANAGEMENT\\_APPROACHES](https://www.researchgate.net/publication/338610879_GOVERNMENT_DEBT_MANAGEMENT_APPROACHES)

Benos, N. (2009). Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Evidence From EU Countries, University of Ioannina, [https://www.researchgate.net/publication/40534177\\_Fiscal\\_policy\\_and\\_economic\\_growth\\_empirical\\_evidence\\_from\\_EU\\_countries](https://www.researchgate.net/publication/40534177_Fiscal_policy_and_economic_growth_empirical_evidence_from_EU_countries).

European Union (2021). Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional Paper 143, February 2021, ISSN 2443-8014.

Ko, H. (2020). Measuring Fiscal Sustainability in the Welfare State: Fiscal Space as Fiscal Sustainability, In: International Economics and Economic Policy (2020) 17:531-554, [https://www.researchgate.net/publication/40534177\\_Fiscal\\_policy\\_and\\_economic\\_growth\\_empirical\\_evidence\\_from\\_EU\\_countries](https://www.researchgate.net/publication/40534177_Fiscal_policy_and_economic_growth_empirical_evidence_from_EU_countries)

Nikolova, I. (2019). External Debt and Debt Crises in European Economies, In International Scientific Conference Proceedings “Bulgaria and Romania: Country Members of the EU, Part of the Global Economy”, 10 December 2018, Economic Research Institute, Bulgarian Academy of Sciences, ISBN (print) 978-954-9313-14-7 and ISBN (pdf) 978-954-9313-15-4, pp.153-158.

OECD (2013), "Fiscal sustainability", in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-11-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-11-en).

Schick, A. (2005). Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No1, ISSN 1608 7143.

Shaw, T. (2017). Long-term fiscal sustainability analysis: Benchmarks for Independent Fiscal Institutions, OECD Journal on Budgeting, Volume 1/ 2017, ISSN 1608 7143.