

ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО НА ЕС: РАВНОСМЕТКАТА ДОТУК И ПЪТЯТ НАПРЕД

Ивайло Беев¹, Иван Тодоров²

e-mail: ibeev@unwe.bg

e-mail: ivan.todorov@unwe.bg

Резюме

В настоящата статия се поставя ударение върху заложените икономически импликации в прокламацията на план за „ЕС от следващо поколение“ с централен фокус Предложението за регламент за Механизъм за възстановяване и устойчивост. Реализацията на този план е необходимо, но не и е достатъчно условие за успешно връщане на икономиките на ЕС към траекторията на БВП преди кризата – в краткосрочен план е нужен допълнителен и целенасочен фискален импулс, докато в дългосрочен аспект ЕС има неизбежна нужда от преформулиране на фискалното си управление в посока адаптиране на фискалните правила към новата действителност и дори провеждане на обща фискална политика.

Ключови думи: COVID-19, икономическа криза, публични инвестиции, реформи, ЕС от следващо поколение

JEL: H62, H63

Увод

COVID-19 пандемията има значително социално и икономическо въздействие върху много аспекти от живота на хората в глобален мащаб и в частност в ЕС. През първите шест месеца на 2020 г. икономическата активност на всички държави в ЕС претърпя исторически спад. Икономическото въздействие варира значително в отделните държави членки в зависимост от степента и продължителността на мерките за блокиране и икономическата тежест на някои сектори. Въпреки че няколко показателя пораждат надежда, че възстановяването ще се осъществи през следващия период, разликата в активността преди кризата е все още безпрецедентна, особено в сектори, силно засегнати от пандемията (туризъм, хотелиерство, транспорт). Предвижданията на водещите глобални институции са цялостната икономическа среда да остане крехка, особено на фона на несигурното развитие на пандемията. Структурната несигурност не само ще формира икономическото развитие в Европа, но също така може да допринесе за потенциално различни

¹ Доцент, доктор, катедра „Икономика“, УНСС

² Докторант, катедра „Икономика“, УНСС

траектории на възстановяване между държавите-членки. С други думи икономическата ситуация се подобрява, но остават значителни рискове. За предотвратяване на дълготрайните белези за глобалната икономика – особено вълни от фалити, рискове за финансовата стабилност, висока безработица и нарастващо неравенство – икономическата политика трябва да съсредоточи внимание върху четири ключови области. Първо, сигурността на общественото здраве остава основен приоритет за защита на хората, работните места и икономическата дейност. Спасителните линии трябва да се поддържат при необходимост и в някои случаи да се разширяват. Второ, подкрепящата фискална и парична политика ще трябва да продължи, докато не се осигури безопасно и трайно излизане от кризата. Преждевременното оттегляне на тази поддръжка може да провали възстановяването и да доведе до по-големи щети. Трето, политиките трябва да се подготвят и да подкрепят трансформационните промени, тъй като някои сектори могат да се свият за постоянно, докато други – като цифровите услуги – ще се разширят. И четвърто, необходима е помощ на най-бедните и уязвими икономики, особено на тези, които се борят с висок дълг или са зависими от силно засегнатите сектори.

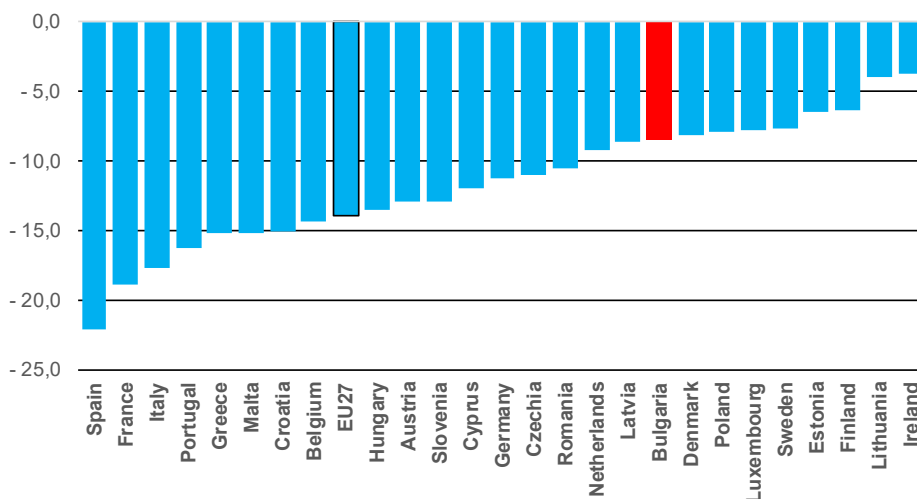
Разпространението на COVID-19 пандемията от началото на 2020 г., в условия, в които широкото използване на инструментите на паричната политика вече проявяваше своите ограничения, допълнително показва актуалната нужда от адекватна фискална подкрепа за икономическия растеж. В отговор на несигурността Европейският съвет постигна новаторско споразумение през юли по програмата за „ЕС от следващо поколение /Next generation EU“ с обхват от 750 милиарда евро и неговия основен разходен механизъм – Механизъмът за възстановяване и устойчивост (Recovery and Resilience Facility/ RRF). RRF надхвърля спешните мерки, като балансира необходимостта от краткосрочна икономическа подкрепа с целта да се осигури устойчив и приобщаващ растеж в бъдеще, той също разглежда стратегически въпроси като изменението на климата и цифровата трансформация.

Целта на настоящия материал е да се анализира фискалната политика в ЕС след силното разпространение на COVID-19 пандемията в Европа от началото на 2020 г., фокусирайки се върху прокламирания механизъм за възстановяване на устойчивост, като се представят факторите за формирането му и очакваните импликации върху икономическия растеж в краткосрочен и дългосрочен аспект съгласно нормативно детерминиранияте цели и средства. Основната теза е, че формирането на Механизма за възстановяване и устойчивост е необходимо условие за запазване на конкурентоспособността и устойчивостта на ЕС в дългосрочен аспект, но времето на реалното изплащане остава несигурно. Въпреки че като цяло това е огромна сделка

и напредък в правилната посока на фискално управление на ЕС, добавяща над 2% към БВП на ЕС през следващите 3-4 години, е нереалистично да очакваме големи потоци до края на 2021 г. – следователно има спешна необходимост от повече национални фискални стимули, като за някои сектори може да са необходими стимули за структурна промяна, която непременно ще се случи или ще се ускори след кризата, например в сектори „Туризъм“, „Транспорт“ и „Образование“. В съответствие с посочената теза, авторите следва да изпълнят няколко задачи, които отразяват и структурата на последващото изложение. Освен настоящия увод материалът включва: представяне на стилизирани факти за негативните ефекти от разпространението на пандемията върху икономиките на държавите от ЕС, както и спешните мерки, които са предприети в техен отговор; анонсиране на необходимостта от целенасочена икономическа политика, като се представят възможните хистерезисни връзки между текущия икономически спад и дългосрочния икономически растеж; по-детайлно представяне на действията на ЕС в контекста на нормативното предложение на ЕК – „Механизъм за възстановяване и устойчивост“ и нуждите от реформи за повишаване на конкурентоспособността на ЕС.

Пътят на пандемията

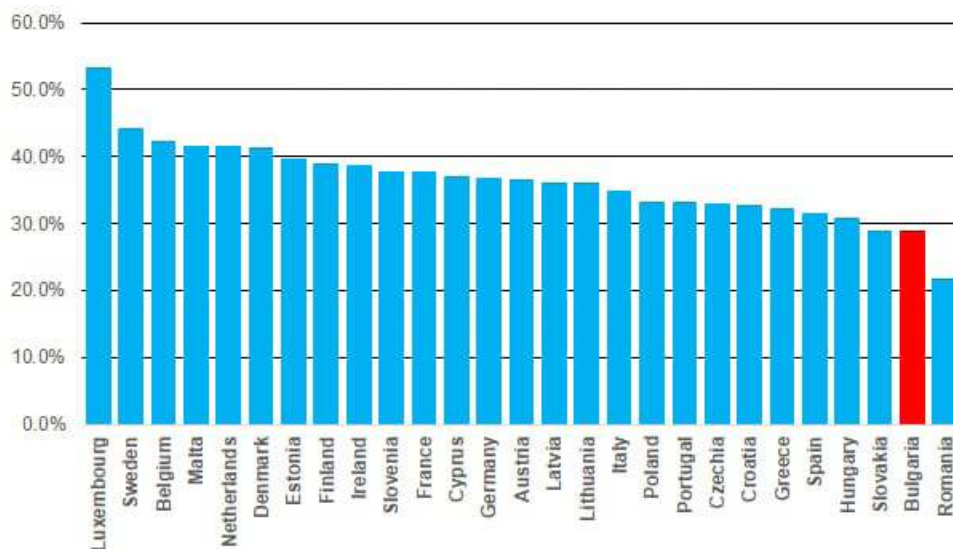
Тази част представя някои стилизирани факти за негативните ефекти от разпространението на пандемията върху икономиките на държавите от ЕС, както и спешните мерки, които бяха предприети в техен отговор. През второто тримесечие се наблюдава безпрецедентно свиване на европейския БВП, вариращо от 20-22% на тримесечие като Испания до 8-9% в Германия, Швеция и България (фигура 1 по-долу). От май месец насам повечето икономически показатели показват, че активността се подобрява, но в значително различни темпове. Макар да изглежда, че европейската икономиката е преминала през най-ниската точка на БВП в резултат от настоящата криза, пътят пред държавите със сигурност ще бъде неравен, както вероятно ще отнеме относително дълъг период, докато не се достигнат нивата на БВП отпреди кризата, камо ли да се доближи с тенденцията, която бе формирана преди пандемията.



Източник: Евростат *Данни за Словакия не са налични

Фигура 1: БВП на държави – членки на ЕС за 2020 Q2, изменение спрямо същото тримесечие от предходната година (в %)

Данните за мобилност показват доста ясна връзка със степента на инфекция и/или смъртност, независимо от степента на формалните ограничения на дейността. Докато производството вече нараства в първите преминали кризата (Китай), търсенето все още изостава, което вероятно отразява продължаващите притеснения на хората за смесване помежду си. Държавите – членки на ЕС, са предприели обширни мерки за ограничаване на разпространението на вируса и ограничаване на неговото въздействие върху здравето. Националните мерки за социална дистанция показаха ефект, намалявайки разпространението на вируса. Отскоро обаче броят на случаите на COVID отново нараства в много държави-членки. Дейностите, които даден работник може да извършва дистанционно от вкъщи според своята професия сочат, че продължително затваряне на икономиките ще има пряк негативен ефект най-вече върху секторите транспорт и складиране (25% – възможност за извършване на дейностите от разстояние), строителство (22%), продажби на дребно (22%), земеделие (13%), настаняване и кетъринг (7%) (виж фигура 2 по-долу). Така на агрегирано ниво работните места, които не могат да се извършват от разстояние/вкъщи драстично намаляват устойчивостта на икономиките в условия на пандемия.



Източник: по данни на Евростат и методология на Dingel and Nieman (2020)

Фигура 2: Дял на работните места, които могат да се извършват от разстояние

За да смекчат непосредственото въздействие върху икономиките и да ограничат трайните щети правителствата осигуриха ликвидност в подкрепа на компаниите и използваха краткосрочни работни условия, за да поддържат заетостта и да запазят продуктивните компании жизнени. От самото начало усилията на отделните държави членки са силно подкрепяни и подпомагани от мерки на европейско ниво. Срещу непосредственото въздействие на кризата през април финансовите министри събраха три елемента от европейски защитен щит COVID-19 (European COVID-19 protection shield), който вече обхваща повече от половин трилион евро. Програмата SURE на ЕК подкрепя национални условия за подпомагане и за осигуряване на работни места, достъпни са кредитни програми на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), а Европейският механизъм за стабилност (ЕСМ) предостави възможност на държавите членки да използват кредитни линии, съобразени с въздействието на пандемията върху здравните разходи. В същото време Комисията прие временна рамка за държавната помощ и фискалните правила.

Тъй като икономическото предизвикателство преминава от спешни мерки към поддържане на възстановяването през следващите тримесечия, ще бъде важно да се реши колко дълго и до каква степен да се запазят извънредните политически мерки в подкрепа на фирмите и служителите. Изглежда необходимо да се използват повече мерки за поддържане на доверие, под-

държане на жизнеспособни бизнес модели и продуктивни отношения между работниците и фирмите. В някои сектори може да са необходими стимули за структурна промяна, която непременно ще се случи или ще се ускори след кризата, например „Туризм“ „Транспорт“ и „Образование“.

Краткосрочен спад с дългосрочно отношение

В тази част се разглеждат теоретични и емпирични аспекти относно необходимостта от съществена подкрепа от страна на икономическата политика, в частност фискалната, за преодоляването на настоящата кризисна ситуация и постигането на по-благоприятна дългосрочна икономическа перспектива. Безпрецедентният шок оспори политическата и административната способност на държавите-членки и на европейското ниво да реагират поради липсата на практика за общ фискален орган и/или фонд за управление на кризисни ситуации. Така на преден план отново бе поставен дебатът за фискално управление в ЕС с цел връщане към предходната траектория, като не бе подминат сблъсъкът на различните трактовки в теорията на икономическия растеж. Според основоположниците на неокласическата теория за икономическия растеж същият се счита за изместване (или темп на изместване) на дългосрочната крива на съвкупно предлагане надясно, т.е. отразява дългосрочно явление (David, 2009). Едно от схващанията е, че търсенето няма отношение в изместването на дългосрочната крива на предлагане, следователно подобни кризисни ситуации са само временни, но теорията и емпириката дават малко доказателства за подобно твърдение. Контрапункт се явява съществуването на хистерезисни¹ връзки между краткосрочния цикъл и дългосрочната тенденция, което повдига идеята, че всяко случайно отклонение продължава повече или по-малко завинаги (виж например пионерите в тази област (Cambel, Mankiw, 1987), преди тях доказателства правят (Nelson, Plosser, 1982) и (Blanchard, Summers, 1986)).

Намаленото търсене и блокираната търговия влияят негативно на стимулите за частни инвестиции, а при липсата и на достатъчна подкрепа от публичните инвестиции няма да бъде осигурен необходимият темп на натрупване на капитал в съюза (в т.ч. и в нови технологии) нито за постигането на зеления и цифров преход (по изчисления на ЕК инвестиционните

¹ В материала си Olivier J. Blanchard и Lawrence H. Summers (1986), „Hysteresis And The European Unemployment Problem“ авторите използват термина „евросклероза“, тъй като те разглеждат хистерезиса като европейски проблем. Констатацията им е, че след всяка рецесия безработицата се повишава и никога повече не се връща към нивото от преди това. Изразът „хистерезис“ се използва в същия смисъл и е подчертан отново в последните материали на Европейската комисия, посветени на Механизма за възставяване и устойчивост на ЕС – COM(2020) 408 final.

нужди за осъществяване на зеления преход и дигиталната трансформация се изчисляват на най-малко 595 млрд. евро годишно), нито дори за запълването на инвестиционния разрыв, който възниква спрямо траекторията на икономиките в ЕС преди разпространението на COVID-19 пандемията (разчети на ЕК сочат, че кумулативният спад на инвестициите се оценява на 846 млрд. евро през 2020 г. и 2021 г., взети заедно). Големите исторически пандемии от изминалото хилядолетие обикновено са свързани с последваща ниска възвръщаемост на активите. Измерено чрез отклонения в естествения лихвен процент Жордà и кол. (Jordà, Singh, Taylor (2020) демонстрират, че пандемии са последвани от продължителни периоди — в продължение на няколко десетилетия — с намалени реални лихвени проценти. Това може да отразява липсата на необходимите инвестиции, повишено желание за спестяване (от предпазливост, по-голяма несигурност или желание за възстановяване на изчерпаното богатство) или и двете. Ако тези автори са прави в своите заключения, то тогава ниските реални лихви трябва да осигурят добре дошло фискално пространство за правителствата да смекчат по-настоятелно последиците от пандемията и чрез публични инвестиции да осигурят справедлив договор между поколенията.

Освен капитал (или поток от капиталова услуга) дългосрочният растеж зависи и от работната сила заедно с вложените от нея способности и знания. В контекста на теорията за човешкия капитал, когато безработните загубят някои от уменията си, ефектите от временен шок върху заетостта могат да продължат дълго време. Лицата, останали за дълго време извън заетост, не успяват да натрупат запас от знания чрез трудовата дейност (Mincer, 1974; Pissarides, 1992). Повсеместното повишаване на лицата в риск от бедност, неравенството и маргинализацията на големи прослойки от обществото би задълбочило проблемите с нивото на образование на населението — без съмнение акумулирането на човешки капитал се оказва най-важният канал, по който по-високото ниво на доходно неравенство въздейства негативно върху икономическия растеж.

Всичко това потвърждава заключенията за важността на политиките за поддържане на съвкупното търсене, защитавана от редица икономисти, сред които и Б. Кьоре (Sœuré, 2014), който много точно отбелязва, че „*постигането на устойчив икономически растеж винаги е свързано както с търсенето, така и с предлагането*“. В това твърдение се открива явната взаимовръзка между политиките — тези, които поддържат търсенето, дават възможност за политики, които поддържат предлагането, и обратно. В някои случаи, например, водени от неясните мерки за строги икономии се налагат ограничения дори в най-основните инвестиции. В този смисъл публичните инвестиции имат преимущество да пренесат ресурси там, където ще е

полезно за обществото в следващите десетилетия, а не там където се струва рентабилно на пазара в момента, но то се реализира едва при наличието на адекватни институции. Разпространението на COVID-19 пандемията показва, че ЕС се нуждае от фискално управление, с предназначение да преодолява подобни извънредни икономически спадове.

ЕС от следващо поколение: шанс за подобряване на устойчивостта и потенциала за растеж

Тази част от материала представя големия общоевропейски ход, който промени представата на глобалните инвеститори за Европа, свързан с пакета „ЕС от следващо поколение“ – инструмент за възстановяване за периода 2021 – 2024 г. в размер на 750 милиарда евро, с който бюджетът на ЕС ще се увеличи с финансиране, набрано основно на финансовите пазари. Макар че Европейският парламент трябва да го одобри и след това да си проправи път през националните парламенти реализацията на пакета изглежда в завършващата си фаза и ролята на икономистите е да му отдадат по-голямо внимание. Пакетът „ЕС от следващо поколение“ е изграден от три стълба: 1) Инструменти за подкрепа на усилията на държавите членки да се възстановят, да поправят щетите и да излязат по-силни от кризата; 2) Мерки за насърчаване на частните инвестиции и подкрепа за предприятията в затруднено положение и 3) Укрепване на ключови програми на ЕС с цел извличане на поуки от кризата, повишаване на стабилността и устойчивостта на единния пазар и ускоряване на двойния екологичен и цифров преход. Най-голям финансов принос притежава първият стълб и по-конкретно предложението в него Механизъм за възстановяване и устойчивост (виж очакваното разпределение на финансовата подкрепа в таблица 1 по-долу).

Таблица 1: Проект на разпределение на безвъзмездните средства от Механизма за възстановяване и устойчивост

Държава	70% РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ ОБЩОТО ФИНАНСИРАНЕ (2021-22)	% ОТ БВП ЗА 2019 (ПО ЦЕНИ ЗА 2018)	30% ИНДИКАТИВНО* РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ОТ ОБЩОТО ФИНАНСИРАНЕ (2023-)	% ОТ БВП ЗА 2019 (ПО ЦЕНИ ЗА 2018)	ОБЩО ФИНАНСИРАНЕ	% ОТ БВП ЗА 2019 (ПО ЦЕНИ ЗА 2018)
1	2	3	4	5	6	7
EU27	100,0%	1,6%	100,0%	0,7%	100,0%	2,3%
HR	2,0%	8,1%	1,7%	3,1%	1,9%	11,2%
BG	2,0%	7,5%	1,8%	2,9%	1,9%	10,3%
EL	5,8%	6,7%	3,9%	1,9%	5,2%	8,6%
RO	4,4%	4,5%	4,6%	2,0%	4,4%	6,5%
SK	2,0%	4,7%	1,6%	1,6%	1,9%	6,4%
PT	4,2%	4,4%	4,3%	1,9%	4,2%	6,3%
LV	0,7%	5,2%	0,4%	1,2%	0,6%	6,3%
LT	0,9%	4,1%	0,5%	1,0%	0,8%	5,2%
ES	19,9%	3,5%	16,7%	1,3%	18,9%	4,8%
HU	2,0%	3,1%	2,1%	1,4%	2,0%	4,5%
PL	8,6%	3,7%	4,4%	0,8%	7,4%	4,4%
CY	0,3%	3,5%	0,2%	0,9%	0,3%	4,4%
EE	0,3%	2,6%	0,3%	1,1%	0,3%	3,7%
IT	20,4%	2,5%	22,1%	1,2%	20,9%	3,7%
SI	0,5%	2,5%	0,4%	0,8%	0,5%	3,3%
CZ	1,5%	1,5%	3,7%	1,6%	2,2%	3,1%
FR	10,4%	0,9%	15,7%	0,6%	12,0%	1,6%
MT	0,1%	1,2%	0,0%	0,3%	0,1%	1,6%
BE	1,6%	0,7%	1,9%	0,4%	1,6%	1,1%

Продължение

1	2	3	4	5	6	7
FI	0,7%	0,7%	0,8%	0,3%	0,7%	1,0%
SE	1,2%	0,6%	1,1%	0,2%	1,2%	0,8%
AT	1,0%	0,5%	1,0%	0,2%	1,0%	0,8%
NL	1,7%	0,5%	2,0%	0,2%	1,8%	0,7%
DE	6,9%	0,5%	8,0%	0,2%	7,3%	0,7%
DK	0,6%	0,4%	0,4%	0,1%	0,5%	0,5%
IE	0,4%	0,2%	0,4%	0,1%	0,4%	0,4%
LU	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%

Източник: ЕК (WK 9326/2020 INIT), Евростат *индикативното разпределение е на базата на лятната прогноза на ЕК за ръст в БВП през 2020 – 2021г.

Общият размер на безвъзмездни средства на RRF по постоянни цени се очаква бъде около 310 млрд. евро, като на разположение ще бъдат и допълнителни 250 млрд. евро под формата на заеми. Очевидно е, че (все още неокончателно към дата на изготвяне на статията) разпределението на средствата предоставя източник на потенциално голям фискален импулс за относително по-бедните държави в ЕС, като например България би разпределила допълнително над 10% от своя БВП в следващите години. Предвижда се изплащане на средства да се осъществи не по-късно от края на 2026 г., т.е. близо 6 пълни години.

Контекстът на Предложението за регламент за механизма за възстановяване и устойчивост (наричано по-долу „предложението“), прието от ЕК на 28 май 2020 г. разкрива четири общи цели, на които – по предназначение – Механизмът ще спомогне да се осъществят. Член 4, параграф 1 от предложението гласи: *„Общата цел на Механизма за възстановяване и устойчивост е да се насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване в Съюза чрез повишаване на устойчивостта и капацитета за приспособяване на държавите членки, смекчаване на социалното и икономическото въздействие на кризата и подпомагане на екологичния и цифровия преход, като по този начин се допринася за възстановяване на потенциала за растеж на икономиките на Съюза, насърчаване на създаването на заетост след кризата с COVID-19 и насърчаване на устойчивия растеж“*. Декомпозирането на тези цели не е случайно, а е продиктувано от уязвимостите в европейските икономики. Кризата ускори много процеси на трансформация, които вероятно няма да бъдат напълно обърнати след края на непосредствения кризисен период. Важно е да се отчете, че много структурни предизвикателства, съществували преди кризата, остават актуални. Например Европа изостава от другите региони по отношение на растежа на производителността и иновациите. Преодоляването на тези пропуски чрез насърчаване на конкуренцията и иновациите в рамките на единния пазар, улесняване на инвестиционните възможности за фирмите чрез прокарване на съюза на капиталовите пазари и подобряване на образователните резултати все още трябва да бъде приоритет, който е на дневен ред. Освен това демографските промени ще продължат да засягат социалния и икономическия живот в Европа. Това също ще създаде допълнителни предизвикателства пред публичните финанси, които са подложени на значително напрежение от кризата. Увеличаването на потенциала за растеж е от ключово значение за улесняване намаляването на нивата на дълга, които са се повишили след кризата, и за намаляване на рисковете за устойчивост. По-конкретно разписаните цели са, както следва:

Цел 1: Насърчаване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза

Предложението за регламент се основава на член 175, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Като такъв Механизмът има за цел да насърчи икономическото, социалното и териториалното сближаване на Съюза. Икономическият спад дойде в момент, в който дългосрочната картина на застаряващата Източна Европа накара МВФ (Lee et al., 2019) да посочи, че „...повечето страни от Централна и Източна Европа все още са на известно разстояние от нивата на доход на глава от населението в Западна Европа, което ги излага на риск да остаряят, преди да забогатеят“. Проектирането на RRF да подпомогне държавите с по-ниски доходи очевидно цели именно в най-голяма степен да се запази икономическата конвергенция между държавите-членки на ЕС и по-високата степен на преразпределение е важен фактор за това.

Цел 2: Укрепване на икономическата и социална устойчивост

Устойчивостта се отнася до способността на държавите да издържат и да реагират на шокове и предизвикателства и да се възстановяват бързо по справедлив, устойчив и приобщаващ начин (Eurogroup, 2019). COVID-19 кризата постави на изпитание способността на държавите-членки и Съюза да се справят с големи и неочаквани шокове, разкри уязвимостите на здравните системи за справяне с високи нива на заразяване и смущения в доставките, като същевременно изостря съществуващите и евентуално създава нови макроикономически дисбаланси. Необходимо е също така да се засили устойчивостта на някои критични вериги на доставки, особено за сектори, които са най-изложени на външни шокове.

Цел 3: Смекчаване на социалното и икономическото въздействие на кризата

Макар да напомня на формулировката на Цел 1, в тази част законодателят предвижда при изготвянето на своите индивидуални планове държавите членки да се стремят към бързо и стабилно възстановяване, като чрез своите политики ефективно да допринесят за прилагането на Европейския стълб на социалните права. По-конкретно ЕК подчертава, че това следва да се осъществи във връзка с „...измерения[та] на равни възможности и достъп до пазара на труда, справедливи условия на труд и социална защита и приобщаване“ (ЕС, 2020а).

Цел 4: Подкрепа за зеления и цифров преход

В съответствие с политическите приоритети на Съюза, Механизмът за възстановяване и устойчивост е предназначен да насърчава устойчиво и приобщаващо възстановяване и да насърчава зеления и цифровия преход. Плановите на всяка държава-членка следва да са съгласувани с приоритети-

те на Европейската зелена сделка и тези, изложени във „Формиране на цифровото бъдеще на Европа“ (ЕС, 2020b), по-специално да подкрепят действия при пълно отчитане на климатичните, екологичните, социалните и цифровите приоритети на Съюза и „принципът ненанасяне значителна вреда“.

Наред с основните цели подпомогнатите от Механизма за възстановяване и устойчивост икономическите политики следва да отчитат водещите инициативи, идентифицирани в съобщението относно Годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г. Водещите инициативи, които в известна степен операционализират целите на предложението за RRF, изразяват амбициите за целия ЕС както следва:

1. *Ускоряване:* Подкрепа за изграждането и секторната интеграция на почти 40% от 500 GW производство на енергия от възобновяеми източници, необходимо до 2030 г., подкрепа за инсталирането на 6 GW електролизерен капацитет и производството и транспортирането на 1 милион тона възобновяем водород в ЕС до 2025 г.

2. *Санитарие:* До 2025 г. да се допринесе за удвояване на скоростта на обновяване и насърчаване на дълбоко обновяване.

3. *Зареждане и презареждане:* До 2025 г. да се стреми да изгради един от трите милиона точки за зареждане, необходими през 2030 г., и половината от необходимите 1000 водородни станции.

4. *Свързване:* Да се осигури до 2025 г. възможно най-широкото непрекъснато 5G покритие за всички зони.

5. *Модернизирание:* До 2025 г. да се осигури предоставянето на европейска цифрова идентичност (e-ID) и публичните администрации да предоставят оперативно съвместими, персонализирани и лесни за ползване цифрови обществени услуги.

6. *Разрастване:* До 2025 г. да се удвои производството на полупроводници в Европа, за да произведете 10 пъти по-енергийно ефективни процесори и да се удвои дялът на компаниите от ЕС, използващи усъвършенствани облачни услуги и големи масиви данни (от 16% по настоящем).

7. *Прекавалификация и повишаване на квалификацията:* До 2025 г. дялът на европейците на възраст от 16 до 74 години с основни цифрови умения трябва да се увеличи, за да достигне 70%. Образователните системи трябва да бъдат допълнително адаптирани към предизвикателствата на 21 век. Държавите членки трябва да гарантират, че цифровата компетентност на учениците е значително подобрена, за да се намали дялът на 13-14 годишни ученици, които се представят по-слабо в компютърната и информационна грамотност до под 15%. До 2025 г. поне четирима на всеки пет завършили ПОО трябва да бъдат назначени на работа, а трима на всеки пет трябва да се възползват от обучението на работното място.

Важно е да се отчете, че реалното изплащане остава несигурно, както и че вероятно значителна част от държавите членки ще предпочетат да използват преимуществено грантовете и да прибегнат до заеми (макар и преференциални) само в крайни случаи. Това означава, че потенциалният фискален импулс през следващите 3-4 години ще бъде по-малък от този в САЩ или Япония, като е нереалистично да очакваме големи потоци до края на следващата година (2021 г.) – следователно необходими са повече национални фискални стимули в настоящето. Това забавяне с операционализацията представи една добре позната болка на федеративната организация на ЕС – липсата на обща фискална политика и общ фонд за справяне с кризисни ситуации. Неминуемо фискалното управление на Съюза ще бъде подложено на дебат в тази светлина. Видно е, че недостатъчното изграждане на буфери в добри икономически времена води до високи икономически разходи, тъй като поражда необходимостта от проциклично фискално затягане по време на икономически спадове. Това от своя страна увеличава тежестта върху паричната политика. Многобройните варианти за реформи, предложени от редица икономисти (Европейски фискален съвет (2017); Eyraud (2015, 2018); Benassy-Quere (2018); Darvas (2018); Feld (2018), се посочват синтезирано по-долу, както следва:

- Осигуряване на съгласуваност на фискалните показатели на фискалната рамка чрез преразглеждане на триумвирата, включващ референтната стойност на дефицита от 3% от БВП, 60% референтна стойност на БВП на дълга, както и на средносрочния резултат, близък до балансиран бюджет;
- Намаляване на сложността на фискалните правила с оглед по-малко разчитане на структурните баланси/оценки на разрыв в БВП;
- Изследване на варианти за постигане на по-висока фискална дисциплина чрез финансови награди вместо санкции;
- Изясняване на ролята на фискалните политики и общата фискална позиция на еврозоната във времена, когато еврозоната е в изключителни обстоятелства.

Финансиране срещу реформи

Това, което дава повече оптимизъм за действителна промяна и повишаване в доверието в институциите се свързва с налагането на принципа финансиране срещу реформи. Самите реформи често се реферират като действие или процес на извършване на промени и подобрения със значително въздействие и дълготрайни ефекти върху функционирането на пазара или политиката, функционирането или структурите на институцията или админи-

страция или върху напредъка към съответните цели на политиката, като растеж и работни места, устойчивост и двоен преход. Целта на реформата е да промени структурно параметрите, да отговори на необходимите двигатели или да премахне пречките или други спънки за правилното изпълнение или за основите на справедливия и устойчив растеж и благосъстояние. Реформите също трябва да подобрят рамковите условия в области като качеството на публичните институции и услуги, както и бизнес средата, образованието или социалната защита. Следователно съществуват важни полезни взаимодействия между реформите и инвестициите, обхванати от Механизма.

Логиката на нормативното предложение за регулация е индивидуалните планове, които възплащават Механизма за възстановяване и устойчивост, да бъдат насочени към онези области, които се нуждаят от реформа, за да подобрят функционирането на икономиката и обществото и устойчивостта на публичните финанси днес, да създадат работни места, да подобрят приобщаващия растеж и социалното сближаване и да направят секторите, икономиките и социалните системи по-устойчиви в бъдеще и по-устойчиви на сътресения и промени. По конкретно член 14, параграф 1 посочва ясно, че: „[Т]ези планове определят програмата за реформи и инвестиции на съответната държава членка за следващите четири години. Плановете за възстановяване и устойчивост, които отговарят на условията за финансиране по този инструмент, включват мерки за осъществяване на реформи и проекти за публични инвестиции чрез съгласуван пакет“. Волята на ЕК да допусне само „подходящи“ мерки произтича също от член 16, параграф 3, буква й), гласящ, че Комисията оценява значението и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост и неговия принос за екологичния и цифровия преход, като за тази цел взема предвид: „дали планът за възстановяване и устойчивост съдържа мерки за осъществяването на реформи и на проекти за публични инвестиции, които представляват съгласувани действия.“

Реформите трябва да бъдат надлежно мотивирани и обосновани (член 15, параграф 3). Това означава, че информацията, предоставена за всяка реформа, включена в плана, трябва да бъде достатъчно подробна, за да се определи дали те (реформите) отговарят на общите цели (участници и график на реформите трябва да бъдат подробно описани) и да служи като основа за установяване на съответните етапи и цели и калкулира свързаните прогнозни разходи. Този процес на оценка очевидно е стъпка в правилната посока и надгражда вече прилаганите способности на ЕК по отношение на оперативните програми. Въпреки стриктния процес за одобрение държавите-членки могат да разчитат на различни елементи, за да посочат очакваното въздействие на реформите и да обосноват очакваната си ефективност, с което и да „из-

действат“ такива реформи, които отразяват в по-голяма степен националните специфики. Например реформите могат да имат голямо положително въздействие чрез повишаване на потенциалния устойчив растеж или чрез засилване на икономическата и социалната устойчивост, осигуряване на дългосрочна устойчивост на публичните финанси, подобряване на бизнес средата (особено за МСП) или чрез ускоряване на двойния преход (зелен и цифров). Примери за такива видове реформи са пенсионни реформи, реформи на пазара на труда, реформи в образованието и обучението, реформи за подобряване на бизнес средата чрез спазване на регулаторните изисквания или добре проектирани и всеобхватни пакети от реформи в зеления и дигиталния сектор.

Реформите могат да имат по-голямо въздействие, когато засилят ефекта от други реформи или инвестиции в плана чрез подходяща комбинация и последователност на изпълнението. Реформите могат да доведат и до икономии на бюджета (като някои пенсионни реформи или премахване на екологично вредни национални субсидии) или да увеличат потенциала за приходи в средносрочен и дългосрочен план (като вторичен ефект от насърчаването на по-ефективна, цифрова и устойчива икономика с по-висока потенциална продукция, по-ниска структурна безработица, увеличено участие на работната сила или по-висок капацитет за иновации) или от комбинация от всички тези ефекти. Например преминаването от данъчното облагане на труда към добре проектирано екологично данъчно облагане, като се отчитат възможните ефекти върху разпределението, има потенциала да стимулира заетостта, да промени поведението към по-устойчиво потребление и производство и да помогне на ЕС и държавите членки да постигнат своите екологични и климатични цели. Предварителната оценка на бъдещите планове за възстановяване и устойчивост по зададените критерии е положителна отправна точка за това да приемем кризата като възможност за създаване на стимули за реформиране и подобряване на ЕС (и в частност България, като страна с висок интензитет на финансиране). Полагането на основите за устойчив и приобщаващ растеж и устойчива Европа ще оформи нашето икономическо бъдеще по решаващ начин.

Заклучение

С едновременната си функция на стабилизатор на растежа и на дългосрочен негов фактор публичните инвестиции са призвани да изпълняват ролята на договор между поколенията. В съучастие с реформи, инвестициите в широк смисъл (в основен, човешки и природен капитал) са от съществена нужда за повишаване на устойчивостта на икономиките на ЕС. Предложението

за регламент за Механизъм за възстановяване и устойчивост изглежда като много правилна, но ненавременна и с относително по-слаб от сравнимите райони фискален импулс. В този смисъл реализацията на този план е необходимо, но не и е достатъчно условие за успешно връщане на икономиките на ЕС към траекторията на БВП преди кризата, като изглежда че тежките последици от разпространението на COVID-19 ще обезсърчат частните инвестиции, потреблението и търговията в твърде голяма степен. За да се предпази от подобно развитие ЕС следва да предприеме още по-координиран подход, поставяйки основите на общата фискална политика в съюза първоначално чрез създаване на дълготраен фонд за управление на кризи и на следващо място адаптиране на фискалните правила към новата действителност.

Използвана литература:

- Benassy-Quere, A., и кол. (2018). Reconciling risk sharing и market discipline: a constructive approach to euro area reform, CEPR Policy Insight, No 91, January.
- Blanchard Olivier J., H. Summers Lawrence, (1986). Hysteresis And The European Unemployment Problem, NBER Macroeconomics Annual 1986, Volume 1.
- Cambel J., Mankiw, G. (1987). Are output fluctuations transitory?, The Quarterly Journal of Economics.
- Caraiani, P., (2011). Fiscal Policy in CEE Countries. Evidence from Czech Republic и Romania, Ekonomický časopis, 59, 2011, č. 1, s. 79 – 104, Slovakia.
- Cœuré, B., (2014). Structural reforms: learning the right lessons from the crisis, Economic conference, Latvijas Banka, Riga.
- COM (2020). 408 final, Proposal for a regulation of the European parliament and of the council establishing a Recovery and Resilience Facility, Brussels, 28.5.2020.
- COM (2020). 442 final, The EU budget powering the recovery plan for Europe, Brussels, 27.5.2020.
- COM (2020). 456 final, „Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation”, Brussels, 27.5.2020.
- COM (2020). 575 final, Annual Sustainable Growth Strategy 2021, Brussels, 17.9.2020.
- COM (2020). 67 final, Shaping Europe’s digital future, Brussels, 19.2.2020.
- Darvas, Z, Martin, P. и Ragot, X. (2018). The economic case for an expenditure rule in Europe, Vox EU, 12 September.
- David, W., (2009). Economic Growth, Pearson international 2009.

- DeLong, B. H. Summers, L., (2012). Fiscal Policy in a Depressed Economy, Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2012.
- Eurogroup, „ECONOMIC RESILIENCE IN EMU”, Brussels, 13.9.2017.
- European Central Bank (2019). Fiscal rules in the euro area и lessons from other monetary unions, Economic Bulletin, Issue 3, Frankfurt am Main.
- European Fiscal Board (2017). „2017 Annual Report of the European Fiscal Board“, Brussels.
- Eyraud, L и кол. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility и enforceability, IMF Staff Discussion Note, April.
- Eyraud, L. и Wu, T. (2015). Playing by the rules: Reforming fiscal governance in Europe, IMF Working Paper, WP/15/67, March.
- Feld, L, Schmidt, C., Schnabel, I. и Wiel, V. (2018). Refocusing the European Fiscal Framework, Vox EU, 12 September.
- Jordà, Ò., Singh, S., Taylor, A., (2020). Longer-Run Economic Consequences of Pandemics, Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2020-09.
- Lee, J. and co (2019). Demographic Headwinds in Central and Eastern Europe, IMF Departmental Paper No.19/12.
- Mincer, J. (1974). Schooling, Experience and Earnings, New York: National Bureau of Economic Research.
- Nelson C., Plosser, C., (1982). Trends and random walk in macroeconomic time series, Journal of Monetary Economic.
- Ostry J., Berg, A., Tsangarides, C.G. (2014). Redistribution, inequality, and growth, IMF Staff Discussion Notes 14/02. International Monetary Fund.
- Pissarides, C., (1992). Loss of skill during unemployment and the persistence of employment shocks, The Quarterly Journal of Economics, 107.4, 1371-1391
- SWD (2020). 205 final, Guidance to member states recovery and resilience plans, Brussels, 17.9.2020.
- SWD (2020). 98 final, Identifying Europe’s recovery needs, Brussels, 27.5.2020.

THE RECOVERY OF EU: TAKING STOCK AND THE WAY FORWARD

Assoc. Prof. Ivailo Beev, PhD
Economics Department, General Economics Faculty,
University of National and World Economy
e-mail: ibeev@unwe.bg

Ivan Todorov, PhD student
Economics Department, General Economics Faculty,
University of National and World Economy
e-mail: ivan.todorov@unwe.bg

Abstract

This paper emphasizes the underlying economic implications of the proclamation plan for a „Next generation EU“ with a central focus on the Proposal for a Regulation on the Recovery and Resilience Facility. The implementation of this plan is necessary, but not a sufficient condition for a successful return of EU economies to the trajectory of GDP before the crisis – in the short term additional and targeted fiscal impulse is needed, while in the long run the EU inevitably needs to reformulate its fiscal management in the direction of adapting fiscal rules to the new reality and even conducting a common fiscal policy.

Key words: COVID-19, economic crisis, public investment, reforms, Next generation EU

JEL: H62, H63