

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ “СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”**

**СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ**

**КАТЕДРА “ИКОНОМИКА”**

**МИХАИЛ РАЙЧЕВ РАЕВ**

**ИКОНОМИЧЕСКИТЕ РЕФОРМИ В ГЪРЦИЯ И ПОРТУГАЛИЯ**

**(1999 – 2018 Г.) – СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на ДИСЕРТАЦИЯ**

**за присъждане на**

**образователната и научна степен “доктор”**

**научна специалност 3.8 Икономика (Икономика и икономическа политика)**

**научен ръководител:**

**доц. д-р Мариела Ненова-Амар**

**София, 2024 г.**

Дисертационния труд се състои от въведение, четири глави, заключение, три приложения, списък на използваната литература, списък на фигурите, списък на таблиците и списък на използваните съкращения. Общият обем е 286 страници, които съдържат пет таблици и осем фигури, както и заглавия използвана литература, от която 236 литературни източника на английски, португалски и гръцки език, и 10 източника на български език.

Михаил Раев е задочен докторант в катедра “Икономика”, Стопански факултет на СУ “Св. Климент Охридски”. Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от катедра “Икономика”, Стопански факултет на СУ “Св. Климент Охридски”.

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>3</b>
<b>II. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>8</b>
<b>III. ОПИСАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО .....</b>	<b>11</b>
<b>3.2 ГЪРЦИЯ.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 ПОРТУГАЛИЯ .....</b>	<b>29</b>
<b>3.4 ИКОНОМИЧЕСКИТЕ РЕФОРМИ В ГЪРЦИЯ И ПОРТУГАЛИЯ И РОЛЯТА НА ЕЛИТА ЗА ПРОМЯНА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ ОГРАНИЧЕНИЯ (1999-2018) ....</b>	<b>34</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>35</b>
<b>ОСНОВНИ ПРИНОСИ .....</b>	<b>41</b>
<b>ПУБЛИКАЦИИ .....</b>	<b>42</b>

# **I. ОБЩИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **Актуалност и значение на темата**

Финансовата криза в САЩ започва през 2007 г., усилва се през 2008 г. с фалита и изкупуването на инвестиционната банка Bear Stearns от J P Morgan Chase през май 2008г. и достига своята кулминация с фалита на Lehman Brothers през септември 2008 г. Последният фалит превръща кризата от чисто американска в световна с пренасянето на ефектите от него в редица водещи развити страни и техните банки и корпорации. В Европейския съюз (ЕС) и еврозоната, световната криза довежда до влошаване на условията за кредитиране, спадане на бюджетните приходи, увеличение на бюджетния дефицит и нужда от финансиране или ограничаване на разходната част на бюджетите на редица държави. В резултат на този процес настъпва преоценка на риска, включително и на риска по външните дългове на правителствата на отделните страни-членки на ЕС и провокира дългови кризи в някои от тях. Освен това, тези кризисни процеси предизвикват сериозни промени в икономическите политики на страните-членки на ЕС, стимулират тяхното по-тясно интегриране и създаването на нови европейски организации в областта на икономическото и финансовото координиране и гарантиране с цел посрещане на евентуални бъдещи икономически шокове.

Най-тежко засегнатата европейска държава от световната криза е Гърция. Между ноември 2009 и май 2010 г. се пораждат съмнения в публичното пространство и в очакванията на световните финансови пазари, че правителството може да обслужва плащанията по външния дълг с падеж през май 2010 г., заради влошаващите се кредитни рейтинги на гръцките ДЦК след септември 2008 г. Поради негативната кампания в световните масмедии и неадекватните реакции от страна на правителството, страната остава без достъп до световните финансови пазари от 2010 г. до 2018 г. и сключва серия от споразумения с Международния валутен фонд (МВФ), Европейската централна банка (ЕЦБ) и Европейската комисия (ЕК), известни като Тройката (Тройката) в публичното пространство, за рефинансиране и реструктуриране на външния си дълг. Световната финансова криза от 2008 г. и гръцката дългова криза от 2010 г. се отразяват негативно върху доверието в устойчивостта на платежоспособност на редица държави от Европейския съюз. Например Кипър (2012-2013), Португалия (2011-2014) и Ирландия (2010-2013) също изпитват нужда от програми за реструктуриране на външните си задължения и допълнително финансиране.

Гърция и Португалия притежават сходни икономически, демографски и исторически показатели, което позволява да се сравнят и анализират програмите им за реформи, предложени от Тройката, с тези, предложени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) десетилетие по-рано и да се предложи обяснение какви са причините, поради които препоръките на ОИСР не са приложени. Началната година на изследвания период е 1999 г., когато Португалия се присъединява към еврозоната. Крайната година на периода на изследването е 2014 г. за Португалия и 2018 г. за Гърция, когато двете страни се завръщат на световните финансови пазари.

Нито едно от съществуващите изследвания не се концентрира върху сравнителния анализ на програмите за икономическо реструктуриране и договорените реформи подписани с Тройката и тяхната съпоставка с препоръките на ОИСР до приемането на Гърция и Португалия в еврозоната. Това сравнение е в основата на настоящата дисертация и представлява един от нейните приноси. Разработената матрица за оценка на успеваемостта на една програма за реформи договорена между развита страна и група международни кредитори също така откроява проучването спрямо достъпната литература по този кръг от въпроси.

Темата е важна за България поради две причини. От една страна, българската икономика е тясно свързана с гръцката икономика и понася определени негативи от кризисните явления в Гърция. От друга страна, задължението пред България за приемането ѝ в еврозоната в даден момент в бъдещето, произтичащо от договора за приемането на страната към ЕС, както и кандидатурата ѝ за членство в ОИСР, превръщат тази тема в особено актуална, защото по този начин може да се изведат общите проблеми и подходите за тяхното справяне с възникналите трудностите от икономическата конвергенция, които предприемат или не прилагат Гърция и Португалия.

### **Цел на изследването**

При програмите за икономически и социални реформи, които се подготвят при всяко споразумение с МВФ за предоставяне на заеми, МВФ одитира и оценява държавните финанси и законодателството, за да отправи своите препоръки. Докато част от препоръчаните мерки целят краткосрочно стабилизиране на публичните финанси, то друга част от програмите за реформи целят връщане на икономиката на дадената страна към средносрочна и дългосрочна стабилизация и растеж. До 2010 г. основните получатели на заеми от МВФ са развиващи се страни и страни от Източна Европа. За възстановяване доверието на международните пазари на дългови книжа, Гърция се

нуждае от три програми за икономическо реструктуриране, чието изпълнение заема периода от 2010 г. до 2018 г., докато Португалия се справя със своята икономическа криза само с една програма за икономическо реструктуриране, която прилага между 2011 и 2014 г. Целта на дисертацията е да се анализират програмите за реформи на ОИСР и Тройката, за да се направи сравнение между тях, така че да се открие ролята на националните елити и политическите фактори за техния успех или неуспех, както и да се отговори на въпроса защо Португалия успява да излезе от дълговата криза след една програма на Тройката, а Гърция успява едва след три програми.

### **Основни задачи на изследването**

1 Реализирането на основната цел на изследването става чрез решаването на следните научно-изследователски задачи:

1. Анализиране на препоръките за реформи в сектори от икономиката, публичните финанси и свързаното законодателство на Гърция и Португалия, отправени от ОИСР след 1992 г., вследствие на Договора за Европейски съюз, подписан в Маастрихт на 7 февруари 1992 г., за формиране на Икономическия и паричен съюз чрез установяване на свободното движение на капитали между държавите членки.

2. Идентифициране на препоръките за икономически и законодателни реформи със средносрочни и дългосрочни ефекти върху публичните финанси, които се отправят в споразуменията на Тройката с Гърция (2010, 2012 и 2015 г.) и Португалия (2011 г.).

3. Сравняване на структурните реформи, идентифицирани в т. 1 и т. 2, както и определяне на институционалните ограничения, които пречат на тяхното въвеждане.

4. Идентифициране на основните политически властови групи в двете страни и разкриване на начина, по който програмите за реструктуриране влияят за тяхното утвърждаване или изместване от конкурентни политически елити.

5. Изследване на влиянието на националните политически елити, както за изпадането на двете страни в кризи по външните им задължения, така и за приноса им за тяхното бързо възстановяване или бавно завръщане на международните финансови пазари.

6. Формулиране на изводи от изследването, които са приложими за България, предвид нейното задължение за присъединяване към еврозоната.

### **Обект и предмет на изследването**

Във връзка с поставените цел и задачи на дисертационния труд, могат да се формулират следните обект и предмет на изследването:

**Обект на изследването** са сходствата и обхвата на икономическите и законодателни реформи, описани в докладите на ОИСР между 1992 г. и 2001 г., с тези, заложи в Програмите за икономическо реструктуриране, договорени между Тройката и правителствата на Гърция и Португалия за излизане от кризите им по обслужване на външните им дългове в периода 2010-2018 за Гърция и 2011-2013 за Португалия.

**Предмет на изследването** са проявленията и динамиката на съвкупността от икономически, политически и институционални фактори, водещи до изпадането на Гърция и Португалия в кризи по държавните им задължения и до тяхното завръщане на световните финансови пазари.

#### **Изследователска теза**

Основната изследователска теза в дисертацията е, че противоречията и сътрудничеството между различните елитарни политически и социални структури в Гърция и Португалия са в основата на икономическите и политическите процеси, довели до изпадането им във финансова криза, за продължителното завръщане на Гърция на финансовите пазари и за бързото излизане на Португалия от финансовата криза.

#### **Подходи за изследване**

- Изследване на социално-икономическото и политическо развитие на двете държави за периода след 1974 до 2018 г.
- Изследване на препоръките за реформи в сектори от икономиката, публичните финанси и свързаното законодателство на Гърция и Португалия, отправени от ОИСР.
- Сравняване на Програмите за икономическо реструктуриране на Португалия и Гърция с препоръки за реформи от ОИСР.

#### **Методи на изследване**

- Исторически и логически методи при работата с емпиричния материал и данни.
- Анализ и синтез на политическите и икономически основания за изпадането на Гърция и Португалия във кризи по обслужването на външните им дългове.
- Сравнителен анализ на препоръчаните реформи от ОИСР за гръцката и португалската икономика (1992-2001) с договорените реформи в програмите за реструктуриране

на двете страни с Тройката (2010-2015), както и на общите проблемни области между двете държави;

- Индуктивен и дедуктивен метод при изследване на теоретичните връзки между причините за възникването на финансови кризи, институционалната икономика, теорията за елита, теорията за публичния избор и видове политико-икономически модели.
- Дескриптивен анализ на политическото и икономическото развитие на Гърция и Португалия след 1974 г. с акцент след тяхното приемане в еврозоната и изпадането им в кризи по държавните им задължения.

### **Възможни ограничения на изследването**

Изследването е ограничено, поради достъп само до официалните източници и анализи, публикувани от правителствата на Гърция и Португалия, както и от международните икономически организации. От друга страна, проучването е ограничено теоретично от това, че въпреки наличието на различни политико-икономически подходи и модели, досега не е прилагана социално-политическата теория за елитите при анализа на успеха или неуспеха на дадена програма за икономическо реструктуриране на страна, изпаднала във финансова криза. Проучването е ограничено и статистически, тъй като: през изследвания период на няколко пъти са променяни определенията и обхвата на няколко статистически показатели; за националните статистически институти има сериозни съмнения в лошо качество на данните; редовите данни с източници ОИСР, МВФ и Евростат са непълни, което предполага чест от графиките да се допълват взаимно.

Тъй като изследването е на български език, то част от наименованията на основните теории, актьори и политически партии и организации ще бъдат представени в скоби на техните оригинални езици, за да може по-лесно да се извърши независима проверка на резултатите в бъдеще.



## II. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертацията е съставена от въведение, четири глави, заключение и три приложения.

В **глава първа** е направен преглед на литературата по темата на изследването. Тя е разделена на пет части. Първата част изследва макроикономическите теории за устойчивост на публичните финанси и видовете финансови кризи. Втората част разкрива елементи от теорията на институционалната икономика, както и връзките между създаването и промяната на правилата и институциите. В третата част се разглежда социално-политическата теория за елитите, както и как елитът и свързаните с него регионални и местни елити създават, влияят, спират, налагат и контролират старите или новите правила за поведение и организация в обществото и икономиката в частност. В четвъртата част се описват теоретичните основи на новата политическа икономия и политико-икономическите модели. В петата част се интегрират тези теоретични наблюдения и се предлага модел за оценка на успеваемостта на една програма за икономическо реструктуриране, който се прилага в глава четири.

Във втора глава се анализира икономическото и политическото развитие на Гърция и причините за натрупването на държавен дълг след 1974 г., когато в страната настъпва политически преврат, който води до ключови институционални промени в конституцията и законодателството. Анализират се последствията от петролните шокове от 70-те години, които сериозно ерозират конкурентоспособността на гръцките фирми и мерките, които взима правителството за подкрепа на частния сектор чрез национализиране на ключови индустрии през 80-те години и социалните програми за посрещане на повишеното ниво на безработица. Тези политики се рефлектират върху повишаването на дълговото бреме на гръцкото правителство. В отделна секция се разглеждат причините и хронологията на кризата с държавния дълг на Гърция (2009-2010) и политическите и икономическите политики между 2010 и 2018 г. за справяне с нея. Особен акцент се поставя върху препоръките за структурни реформи от страна на ОИСР за подготовката на страната за влизането ѝ в еврозоната през 2001 г. по отношение на пазара на труда, пенсионното осигуряване, субсидирането на държавните и общински предприятия и данъчната събираемост. В следващата секция се изследват проблемите на статистическата отчетност, данъчната събираемост, структурата на гръцката икономика и се обобщават различните препоръки и програми за икономически и законодателни реформи между 2010 и 2018 г. В главата се прави сравнение на препоръките за реформи

от ОИСР от 1992 г. до 2001 г. с програмите за реформи, предложени от Тройката след 2010 г.

Глава три от дисертацията изследва Португалия, която изминава преход от колониална сила до член на еврозоната в рамките на няколко десетилетия. В първата секция се разглеждат институционалните промени, които настъпват в страната след военния преврат от 1974 г., и икономическите последици от тях. Акцент се поставя на промените свързани с национализацията на редица сектори от икономиката. Разглежда се как този процес се отразява върху устойчивостта на публичните финанси и какви са последициите от конституционните промени през 1976 г. върху пазара на труда. Анализират се последициите от влизането на страната в еврозоната между 1999 г. и 2011 г. В отделна секция се разглеждат препоръките на ОИСР от 90-те години по отношение повишаването на конкурентоспособността на португалската икономика, реформите на социално-осигурителната система, пазара на труда, здравната и данъчната система. На следващото място се разглеждат препоръките в програмата за икономическо реструктуриране подписана от Тройката и Португалия през 2011 г., както и тяхното сравнение с предходните препоръки на ОИСР.

Глава четири представя сравнителен анализ на икономическите реформи между 1974 г. и 2001 г. и формирането на редица институционални ограничения пред Гърция и Португалия. На следващо място се изследва как те се отразяват при приемането и прилагането на препоръките за реформи от страна на ОИСР през 90-те години, и доколко те са причина, както за изпадането на двете страни в икономически кризи, така и за продължителността на кризата в Гърция и бързото излизане от кризата в Португалия. В главата се излага тезата, че натрупаният опит на социалните структури има значение за вземането на правилно решение, като по този начин той се явява институционално ограничение. В този смисъл, както нарасналата увереност на гръцкото правителство в международните преговори, както и ограниченията наложени от синдикални и други социални структури са допринасящи фактори за изпадането на страната в криза. В следващата секция се анализира успешния опит на серия португалски правителства да работят с МВФ и формирането на единна политическа елитарна група в страната. Разгледани са противниците на институционалните промени в двете страни, които допринасят за удължаване на кризата в Гърция, а накрая са сравнение икономическите реформи в Гърция и Португалия между 1999 г. и 2018 г. В тази глава е приложен модел

на оценка на основните автори и заеманите от тях роли и позиции по време на действието на Програмите за икономическо реструктуриране в Гърция и Португалия.

В заключението се излагат основните приноси и изводи от извършените проучвания.

Приложение 1 представя икономическите, социалните и законодателните анализи на гръцката икономика, подкрепящи препоръките за реформи от страна на ОИСР между 1992 г. и 2001 г. В Приложение 2 са изложени икономическите и законодателните анализи, предхождащи реформите в Програмите за икономическо реструктуриране, договорени от Гърция и Тройката. Приложение 3 обобщава икономическите и законодателните изследвания от годишните доклади на ОИСР за Португалия между 1992 г. и 2001 г., като акцент се поставя на пазара на труда и институционалните промени, настъпили след 1974 г.,

## III. ОПИСАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 3.1 ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

В тази глава е извършен преглед на литературата в няколко области: макроикономическата теория по отношение на фискалната устойчивост и финансовите кризи, възникването и промяната на формални и неформални институции, които са част от институционалната икономика и социално-политическата теория за елита като основен фактор за обществената и институционална промяна. В четвъртия параграф се разглеждат теорията за публичния избор и на новата политическа икономия. В последния параграф се обединяват различните елементи от горните теоретични конструкции и се предлага модел за оценка на институционална промяна, който ще бъде приложен в четвърта глава.

В първата секция на главата се разглеждат накратко основните критерии и положения за фискалната устойчивост на държавния бюджет. Сред икономистите съществува консенсус каква е неустойчивата фискална политика, а именно, когато настоящата и бъдещата фискална позиция води до увеличаване на отношението на държавен дълг към брутният вътрешен продукт (БВП). Високото съотношение на дълг към БВП води до загуби, защото повишава реалните лихвени проценти и повишава равнището на разходите по обслужването на дълга. Високото съотношение между тези две величини е неустойчиво, защото финансовите пазари могат да променят очакванията си в даден бъдещ момент, ако не се доверяват повече на водената правителствена фискална политика. Тази промяна прави трудно, а даже и невъзможно, емитирането и продажбата на нов правителствен дълг. Пазарът разбира, че колкото по-висок е един държавен дълг, толкова по-трудно правителството се вмести в своите бюджетни ограничения чрез ограничаване на разходите и създаване на първичен излишък, и съществува риск от реструктуриране и разсрочване на дълга. Имено наличието или липсата на фискална устойчивост позволяват да / не се посрещнат външните шокове, които могат да доведат до няколко форми на финансова криза: банкови, валутни, или такива с държавния дълг.

С проучването на Йохан Густаф Кнут Виксел (1851-1926) озаглавено *Лихвеният процент и цените* (1898 г.) се разглеждат самостоятелно зараждането и развитието на финансовите кризи. Основната теза на Виксел, която има отношение към темата на дисертацията е, че промените в очакванията на икономическите агенти, водят до

ендогенни промени в търсенето и предлагането на пари. Разликите в очакванията водят до липса на равновесие между финансовите пазари и пазарите на блага, и тяхното натрупване води до финансови кризи. Поради това, от значение са факторите, които формират тези очаквания и дали може да се манипулират. Може да се формулира въпроса: ако икономическите очакванията на населението се базират на изминал пазарен опит, то може ли дадени социални групи в рамките на съвкупното население да насочат тези очаквания в една или друга посока и каква е тяхната мотивация за подобни действия?

В скорошно проучване посветено на финансовите кризи, Виктор Йоцов отбелязва, че финансовата криза се разглежда в икономическите изследвания като валутна, дългова или банкова криза. Често кризите преливат една в друга като започват от банкова и преминават в дългова или обратно. Йоцов изследва три трансмисионни механизма за превръщането на една криза от банкова в криза на държавния дълг. На първо място това са спасителните операции на държавата с оглед запазване на банковата система. Вторият механизъм е материализацията на условните задължения на проблемните банки, което води до висока фискална цена за тяхното рефинансиране. Третият механизъм е спадът в икономическата активност в страната, тъй като фирмите се финансират от банковата система и всяка една финансова контракция ограничава обема на разполагаемите кредити. Ниските обеми на производство водят до по-ниски бюджетни приходи, което непосредствено рефлектира на бюджетния дефицит и натрупването на нов дълг.

Вторият параграф обобщава проучванията относно възникването и промяната на формални и неформални институции, които са част от институционалната икономика. Този клон на икономиката изследва вкусовете и очакванията на населението за бъдещето, навиците и мотивациите на социалните групи, които не само предопределят създадените от тях институциите, но и се повлияват от тях впоследствие. За настоящото изследване е ползвано определение за институция на А. Шотер, според когото “Социалната институция е тази регулярност в социалното поведение, с която са се съгласили всички членове на обществото, и с която се определя поведението в повтарящи се ситуации и изпълнението ѝ се контролира от самите участници или от външна инстанция”.

Дъглас Норт дава и най-популярните определения за институция, а именно: “Институциите са наложени от хората ограничения, които структурират взаимодействието между тях [...както] и характеристиките, свързани с принудителното

им налагане.” Както и институциите са: “Правилата на играта в едно общество [...] които структурират стимулите в размяната между хората, [...] влияят върху стопанските резултати”. В този смисъл Попов и Седларски (2012) приемат, че институциите са много широк термин, който включва наред с пазарите и фирмите, така също и социалните норми, езика, парите, законодателството, частните договорни форми, имуществените права и др. За разлика от тях, организациите се формират от социални групи чрез договорености за управление, които те създават за вътрешна координация на тяхното групово действие срещу действията на други групи, които функционират като организации.

Следвайки Макс Вебер, Попов и Седларски (2012) очертават седем групи в едно общество, от които най-важни за създаването на институциите са тези на домакинствата, на едрия капитал и на политиците и чиновниците. Групите на представителите на едрия капитал, както и на политиците и чиновниците, заедно с представителите на висшите военни, духовенството, службите за сигурност и полиция, както и лидерите на престъпните групировки, формират определена форма на обществен елит. Основен критерий за формирането на тези групи е сходството във възможностите им да влияят на обществото за създаване на правила и формиране на ценностна система. Попов и Седларски (2012) определят формалните институции тези правни норми, които се създават от държавата чрез нейните различни органи, като парламенти, приемащи конституцията и законите, министерства и агенции и общински съвети за подзаконовите административни актове. Във всяка държава се формират групи, които целят промяна или въвеждане на нови формални правила. Този процес не е регулиран в законодателството и даже може да е противозаконен. Попов и Седларски (2012) наричат този процес неформален механизъм за създаване на формални институции.

След това се предлага обобщение на резултатите от изследванията относно влиянието на институционалните правила за икономическия растеж. Дарън Аджемоглу (2009) достига до извода, че институциите са най-важната фундаментална причина за икономическия растеж. Според него, наличието на институционални промени обяснява защо икономическия растеж започва преди около 200 г. Правилата не се приемат за доброто на обществото като цяло, а са резултат на политическо равновесие, което се достига периодично чрез по-често или по-рядко повтарящи се електорални цикли. За това трябва да се разберат противоположните интереси на различните индивиди и групи в обществото и как си посредничат за формирането на различните политически правила.

Разбирането защо институциите рефлектират върху икономическите резултати изисква модели на политическа икономия, които да отразяват противоположните интереси на различните индивиди, които са обединени като колективни избори. Подобни модели биха могли да обяснят защо дадени хора и групи са против икономическия растеж и предпочитат институции, които подяждат възможностите за растеж на местната икономика.

В третия параграф на главата се разглежда социално-политическата теория на елитите, която се формира от Вилфредо Парето, Гаetano Мосха и Робърт Михелс. Те приемат за аксиома неизбежността на формирането на политически елити, което се подкрепя от исторически и емпирични данни. След всяко едно политическо или социално разтърсване, политическите елити се формират наново и чрез процесите на обновяване и трансформация, те показват огромно разнообразие на структурни проявления и приспособявания към обществените промени. Политическите елити се определят като индивиди и малка и относително сплотена и стабилна група с непропорционална сила да влияе на националните и наднационални решения в продължителен период от време. Обикновено се състоят от няколко хиляди човека дори в най-малки общества. Политическия елит държи топ позициите в големите и структуроопределящи организации и социални движения и влияе директно върху политическото вземане на решения. Политическите елити включват силовия триумвират от топ бизнес ръководители, високопоставени правителствени чиновници и военни лидери, както и хора и групи заемащи стратегически позиции в политическите партии и парламенти, основните организации представляващи синдикати, асоциации, медийни конгломерати, религиозни и други йерархично структурирани институции които са достатъчно силни да повлияят на политическите движения.

В институционалната икономика, Норт и колектив (North, Wallis, Weingast, 2009) разглеждат елита като формиращ фактор за писаните и неписаните правила в общественото развитие, но не разглеждат в детайли каква част от обществото представлява елита, какви групи се включват в него, как си взаимодействат с останалите групи в обществото.

Съвременните концепции за политическите елити ги определят като мрежи от индивиди и малки, относително еднородни и стабилни групи с основна власт за вземане на решения. Членовете на политическия елит в съвременното общество се определят с методи за позициониране, репутация и социометрични данни. Вследствие на това,

елитите се определят като социални групи от няколко хиляди човека до един-два процента от притежателите на националното богатство. Открива се, че има вътрешна стратификация в елитите на централни и външни кръгове, които отново се състоят от дадени групи, но включват влиятелни хора и групи на по-ниско ниво, от които се привличат членовете на елита. Така концепцията за елитите позволява сегментиране и стратифициране на различни и ясно различими части от населението. На второ място, приема се, че в големите общества и сложните съвременни национални държави, властта е концентрирана в ръцете на елита, който е на върха на организирания социални йерархии. Властта преминава отгоре надолу, от елита към неелитарните кръгове. От трета страна, във всички големи общества характеристиките и действията на елитите са от съществено значение за основните политически и социални резултати, включително типа на политически режим в обществото.

Темата за изпадането на Гърция и Португалия във финансова криза може да бъде разгледана от гледната точка на теорията за публичния избор и на политическата икономия, разглеждана в неокласически контекст, което е направено в четвъртия параграф. Първата е с основоположник Кнут Виксел, който разглежда формирането на дадено управление като форма на политически обмен между избирателите и политическите партии като по този начин формулира принципа за обществената полза, който свързва данъците с обществените разходи. Теорията за публичния избор стъпва на няколко основни предположения, принципи и методи, заети от микроикономиката, които ползва като средства за проучване и описание на поведението на отделните субекти на политическите пазари, както и на самото функциониране на тези пазари. В този смисъл, публичният избор се отнася до поведението на тези субекти и пазари в процеса, при който обществените стоки и услуги се предоставят и разпределят. В рамките на тази теория трима изследователи имат съществен принос - Мансур Олсън, Джеймс Бюканън и Гордън Тълок, като в определена степен те допълват с наблюдения идеите на Чарлс Райт Милс относно структурата на управлението.

Джеймс Бюканън и Гордън Тълок от своя страна предлагат алтернативна теоретична рамка в новата политическа икономия (Buchanan & Tullock, 1962). Двамата автори прилагат аналитичен подход на основата на методологичния индивидуализъм, според който колективното действие е сбор от индивидуалните действия. Подобен подход изключва създаването на държавата по естествен път, а по-скоро тя се възприема като създаване на хората, което подлежи на промяна и подобрене. Бюканън и Тълок



защитават гледната точка, че само конституционните промени, които са в интерес на всички заинтересовани страни, може да се разглеждат като „подобрения“ на конституционната рамка. За разлика от редица политически изследователи, които разглеждат политическия процес като система, в която политическите решения са вземат в резултат на борбата между частния и обществения интерес, Бюканън и Тълок предлагат общественият интерес да се приема като събирателно на частните интереси.

Поставянето на икономическото развитие, резултати, очаквания и изпадане във финансови кризи в зависимост от политическото развитие на страните и тяхната политическа система е обект на редица политико-икономически теории и модели, чието начало поставя теоретичният модел на Нордхаус.

В последният параграф се предлага концептуализация на теоретичната рамка и модел за оценка на ролята на отделните организации, чиито ръководства формират националния елит на една държава, за провеждане или спиране на институционална промяна, която следва от реформите заложи в една Програмата за икономическо реструктуриране. Предложеният модел в табличен вид обобщава горните наблюдения чрез адаптиране на макета на Неновски и Ризопулос.

Таблица 1: Модел на представяне на отношенията и позициите, заемани от основните актьори за/против институционална промяна (2010-2015 г.)

Основни актьори / Споразумение	Т	
	Актьор	Оценка
Правителство – Управляващи партии / коалиция		
Основна опозиционна партия		
Други опозиционни партии		
Синдикати/ Асоциации		
Работодателски асоциации		
Тройка		
Други държавни органи		

*Източник:* Авторова систематизация и оценка

Обзорът на различните теоретични направления в икономическите, социалните и политическите науки ясно демонстрира важноста на една обща характеристика между

различните клонове на тези науки, а именно възможността да се формират и управляват очакванията в населението. Очакванията са в основата на поведението на индивидите и фирмите в една икономика, тъй като се базират на миналия икономически и социален опит, който ги ограничава под формата на формални и неформални правила за поведение на членовете на едно общество. И ако от една страна очакванията имат свойството да са консервативни, т.е. не се отклоняват от предходния опит, то политиците могат да ги формулират, така че очакванията за бъдещето да отразяват по-добре външните стресовите и шоковете, с които се сблъсква едно общество в рамките на световната икономика. Политиците и останалите членове и групи в обществото, които определят или променят наличните институционални правила формират елитарна структура, която е концентрирана в столицата, но и има своите разклонения по места. Вследствие на политическия цикъл, елитът се обновява с нови членове, които могат по-добре да отразят очакванията на обществото за неговото непосредствено и бъдещо развитие. Много често, за да удовлетворят определени очаквания, политиците следват такива икономически политики, които влошават фискалната устойчивост на държавния бюджет и не отчитат влошаването на салдото по текущата сметка и платежния баланс. Натрупването на серия от годишни дефицити на държавния бюджет води до избухването на финансова криза, която може да има проявления, както в банковата сфера, така и в обезценка на валутата, или във влошаването или невъзможността за обслужване на държавните дългове.

Достигането на ново равновесие често е за сметка на обезценка на валутния курс, поемането на нови държавни дългове или обявяването на държавен фалит. Последната възможност ограничава правителствата от рефинансиране на задълженията им през международните финансови пазари и ги принуждава да търсят финансиране от международните финансови институции – МВФ, Световна банка, ЕЦБ и др. Политиката на МВФ е да финансира изпаднали страни в неплатежоспособност при условие, че техните правителства извършат определени икономически и законодателни реформи, които целят достигането на нов баланс в техните публични финанси. Такива програми за реформи са краткосрочни, докато тези, които променят правилата и институциите в обществото са средносрочни и дългосрочни, поради което те доста по-трудно се моделират и оценяват като крайни резултати. Вероятно причината е, че след достигането на баланс в публичните си финанси, правителствата не са склонни към сериозни институционални промени, тъй като това би променило обществените правила, би предизвикало обществено напрежение и в крайна сметка би подронило водещото

политическо и социално положение на елита. Изследователите са проучвали отделни последици от кризисните явления и програмите за реформи в отделните страни, но като цяло финансовите и икономическите кризи не са изучени като кризи на формалните и неформалните правила, очакванията и политико-икономическите елити. Промяната на институциите и по-силната или по-слабата съпротива на отделните страни срещу тази промяна вероятно стои в основите на продължителността на тази криза в Гърция и Португалия. Горните наблюдения позволяват конструирането на теоретична рамка, обединяваща макроикономическата теория за фискална стабилност и видовете икономически кризи с елементи на институционалната икономика и социално-политическата теория за елитите. Тя служи за основа на изследването на Гърция и Португалия. По този начин ще се определят какви правила и ограничения са ръководещи за двете страни; как двете общества възприемат наложените отвън промени в тяхното функциониране и устройство; и каква е ролята на социалните елитарни структури за изпадането, задържането и излизането на Гърция и Португалия в кризи по външните си дългове.

### **3.2 ГЪРЦИЯ**

В първата под-глава на тази глава от дисертационния труд се разглежда политическото и институционално развитие на Гърция след 1974 г. Военната хунта, взела властта през 1967 г., е свалена от въстанали военни части в Северна Гърция и властта е поета от Константинос Караманлис. Той създава партията Нова Демокрация (Νέα Δημοκρατία), която обединява консервативните партии от периода преди преврата. Нова Демокрация управлява страната между 1974 и 1980 г. През 1974 г. е създадена и партия ПАСОК (Общогръцко социалистическо движение - Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα), начело с професора по икономика Андреас Папандреу. От 1981 г., ПАСОК поема властта в страната и със следващите две правителства започва да се формира политически модел основан на партийния клиентелизъм, който се изразява в съществуването на дълбока зависимост между управляващата партия и държавния апарат. След кратко завръщане на Нова Демокрация на власт между 1990 и 1993 г., поради разочароващи икономически показатели за мнозинството от населението, ПАСОК застава начело на страната между 1993 и 2004 г. Между 2004 г. и 2009 г., Нова Демокрация отново управлява страна, но поради разочарование на населението от разминаването на създадени очаквания и постигнати резултати, след извънредни избори през октомври 2009 г., властта е поета от ПАСОК.

През 1975 г., правителството предлага референдум за нова конституция, която юридически да промени държавното устройство от конституционна монархия на парламентарна република. Освен това са приети две важни конституционни промени, които имат ключова роля за повишаване на съотношението на държавния дълг към БВП през 80-те години на ХХ в. Първата промяна е въведеното с чл. 22 ал. 5 задължение на държавата да се грижи за социалната сигурност на работещите, което се детайлизира в съответното законодателство. В тази връзка, с чл. 82 ал. 3 се въвежда създаването на Икономическа и социална комисия, която трябва да създава условия и да провежда социалния диалог между основните заинтересовани страни в страната, така че това да се отрази в цялостната социална и икономическа политика на правителството като се споделят становища за закони и законопроекти. Нейните функции и роля се определят с отделен закон.

В рамките на институционалната икономика и теорията за елитите, в дисертацията се отбелязва, че в периода след 1974 г. се формират две антагонистични страни в гръцкия политически елит. Те създават и своите кръгове за влияние. От една страна е Нова Демокрация с нейните връзки и избиратели от страна на частния бизнес и професионалните среди, а друга страна е политическия елит на ПАСОК с неговите връзки на държавно-административно, синдикално и регионално ниво. ПАСОК се възползва от европейските фондове за преразпределяне на средства към своите избиратели и създаването на зависимости по време на избори. Отличителна черта на гръцката политика е враждата между лидерите на двете партии, която се отразява на техните публични действия и изразени позиции.

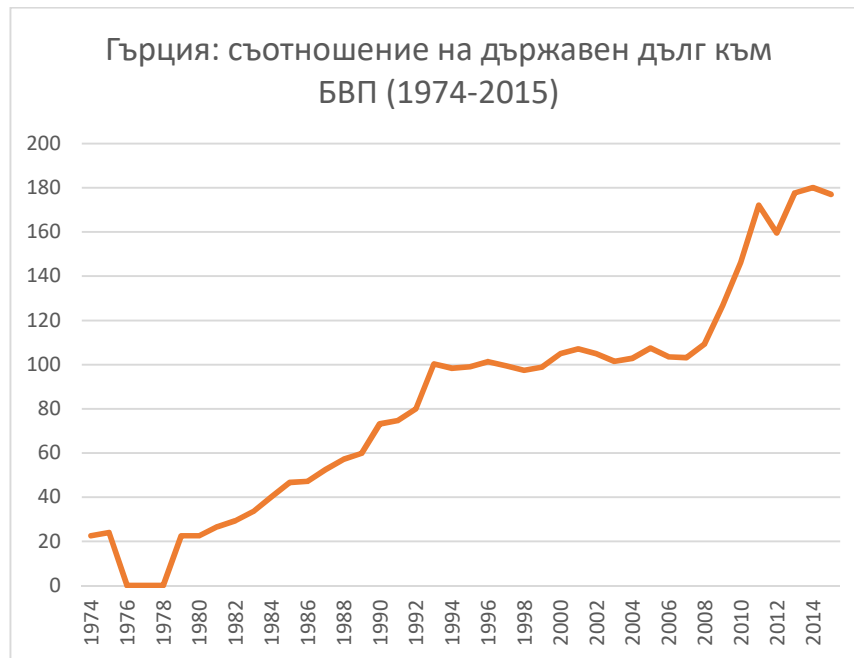
В следващата под-глава се разглежда в детайли икономическото развитие на Гърция от 1974 г. до 2009 г. Правителството дава приоритет на ролята на държавата като арбитър и разпределител на икономическите блага сред работещите и широките слоеве на населението. Балансът в икономиката е постепенно разрушен, поради външните шокове с предлагането, т.е. рязкото поскъпване на нефта създава инфлационна спирала, която през 80-те години не се успокоява въпреки спадането на цената на нефта на международните пазари (Фигура 1). Икономическите дисбаланси в обществото са допълнително подсилени със серията привилегии, които правителството на ПАСОК дава на работещите в държавната администрация и фирми, а чрез националните и секторни договори и над частните предприятия. Това допълнително влошава конкурентоспособността на големите частни предприятия и с цел запазването на заетостта, държавата

национализира част от тях. И отново, с цел борба с безработицата през 80-те години на XX в., правителството започва да разширява броят на наетите лица в държавната администрация и дружества. Серията от привилегии, които правителството на ПАСОК осигурява на широки маси от населението под влияние на синдикатите и поради идеологически причини, довеждат до влошаване на фискалната стабилност в Гърция към началото на 90-те години на XX в. През това десетилетие, държавата успява да запази съотношението на държавен дълг към БВП, което варира между 90% и 110%, в зависимост от статистическата методика, която се използва (Фигура 1). Това съотношение поставя Гърция в неизгодна позиция при преговорите за приемане на страната в Икономически и паричен съюз, който се планира да започне да функционира от 1999 г.



Източник: ОИСП

Фигура 1: Динамика на изменението на инфлацията на годишна основа в периода 1974 – 2018 г.



*Източник: МВФ*

Фигура 2: Промяна на съотношението държавен дълг към БВП в периода 1974 – 2015 г.

Управленията на ПАСОК установяват редица нови институционални правила, като например зависимостта на бюджетния дефицит от електоралния цикъл в страната; удовлетворяване на икономическите и социалните очаквания на синдикалните организации, както и на редица регионални и браншови групи; балансиране на бюджетния дефицит и търговския дефицит на страната с постепенно обезценяване на курса на драмата към останалите валути. Веднъж създадени, обаче, тези правила не са променени от Нова Демокрация по време на нейните два периода на управление, тъй като всяка подобна промяна би довела до разочарование на големи слоеве от избиратели, които имат очаквания за дадени икономически концесии.

Обзорът на политическото и икономическо развитие на Гърция след 1974 г. позволява да се открият няколко основни групи фактори за изпадането на страната в криза по външния си дълг. Политическите партии правят определени институционални промени в законите на страната с цел удовлетворяване на определени социални очаквания. ПАСОК обещава и раздава повече бюджетни и европейски средства сред населението през 80-те години на ХХ в. за да победи над Нова Демокрация. Връщайки се на власт през 1990 г. Нова Демокрация успява да се задържи като управляваща партия до 1993 г.. Тогава тя пада от власт, защото ощетява редица социални групи като

служители в държавната администрация, банките с държавно участие и фирмите с държавно или общинско участие чрез замразяване на заплатите им при двуцифрена инфлация с цел достигане на фискална стабилност (фигура 1). Падането на Нова Демокрация от власт служи като урок за ПАСОК, която управлява следващите 11 години и не прилага икономическите реформи, предлагани от ОИСР, тъй като те ще се отразят негативно социално и вероятно партията няма да бъде преизбрана. В първото десетилетие на XXI в. се наблюдава процес на конвергенция между двете водещи партии и при връщането на власт на Нова Демокрация не се проявява инициатива за провеждането на предлаганите реформи в обзорните доклади на ОИСР.

В третата и четвъртата секция от тази глава се описват причините и хипотезите, защо Гърция изпада в криза по държавния дълг през 2010 г. и как се развива страната по време на кризисните години. Съпротивата на управляващия елит за институционални промени, налагани от международни организации, се проявява особено силно след като ПАСОК взема властта в края на 2009 г. и успява да се задържи самостоятелно или в коалиция до 2015 г. За това време, Гърция обявява неплатежоспособност по обслужване на външния си дълг и приема две програми за икономическо реструктуриране, договорени съвместно с Тройката. Опитите чрез строги мерки на икономии да се достигне до фискална стабилност и връщане на международните финансови пазари, но без институционална промяна и без приетите закони да влязат в сила, позволяват на дълговата криза да се трансформира в банкова криза през 2015 г. и превръщат краткия престой на Гърция на тези пазари през 2014 г. в неустойчив. Липсата на конкретно разписани промени в законодателството и обвързаните с тях трансове представляват негативни характеристики при първите две програми за икономическо реструктуриране. Едва с политическата промяна и навлизането на политически несистемни партии през 2015 г., които да поемат вероятните политически загуби в следващите изборителни кампании, налагането на ясно изложени промени в конкретни закони в Третата програма за икономическо реструктуриране от Тройката, и приемането на голяма част от препоръките на ОИСР, позволяват на страната да достигне фискална устойчивост след 2016 г. Постепенно, Гърция разплаща дължимите заеми на МВФ и през 2018 г. се завръща на международните финансови пазари. Естествено, управляващата коалиция начело със СИРИЗА поема политическите негативи и слиза от власт след парламентарните избори от септември 2019 г.

В петата секция се изследват препоръките за икономически, структурни и институционални реформи, които ОИСР отправя в своите годишни доклади през 90-те години, които се налагат поради формирането от страните-членки на Европейския съюз на планирания в договора от Маастрихт (1992) Икономически и паричен съюз. В първия доклад относно реформите на пазара на труда, ОИСР отправя серия от препоръки към Гърция като ги съчетава със стратегия за намаляване на безработицата и подобряване на възможността на нейната икономика за справяне със структурните реформи на сектори от икономиката и повишаване на конкурентоспособността. Реформите засягат: подобряване на гъвкавостта на заплатите и разходите за труд; реформи в законодателството по охрана на труда; повишаване на гъвкавостта на работното време; реформи на системите за обезщетения при безработица и свързаните помощи; разширяване и повишаване на активните политики на пазара на труда; подобряване на уменията и компетенциите на работната ръка и подобряване на условията за конкуренцията на пазарите на блага.

Вторият доклад анализира реформите в пенсионното осигуряване, които включват обединяване на голям брой фондове и техните активи, както и нови схеми за пенсиониране. Тази консолидацията би довела до повишаване на стойността на вложенията им, мобилност на работещите и оптимизация на административните разходи. От друга страна, централизацията би довела до намаляване на злоупотребите с пенсионната система, подобряване на надзорното наблюдение, особено, когато се получават множество пенсии от различни фондове. Друга мярка, с цел да се намали неконтролируемата щедрост на пенсионната система, е въвеждането на унификация в рамките на системата по пол, сектор и вид пенсия. По този начин пенсионната система би станала по-обективна, а получаваната пенсия би отговаряла в много по-голяма степен на действителните вноски на осигурените лица. В доклада се предлага модел за пенсионна система със седем основни фонда по категории осигурени лица.

В третия доклад се анализират реформите, свързани с държавната собственост на предприятията в банковно-финансовия, енергийния, транспортния и ВиК сектори. По този начин, ОИСР предвижда, че ще се получат по-добри икономически резултати за обществото, вследствие на по-ниските цени за производството на едни и същи продукти и повишаване на общата производителност и допълнителната заетост. Системата на държавно-контролирани предприятия е в тежест на бюджета като между 1983 и 1998 г., субсидирането на тези предприятия е в размер на ок. 50% от дълга към БВП. Държавния



бюджет ги подпомага годишно със субсидия от 3.5% от БВП. Реформа в тези сектори, освен спестяване на годишната субсидия, би се отразило с разширяване на икономиката с 10% от БВП.

В доклада на ОИСР се предполага, че освен в електрогенерацията от въглища, петрол, газ и в електроразпределението, реструктуриране се налага и в други сектори, доминирани от монополистични държавни компании, примерно при предлагането на железопътни услуги, градски транспорт, въздушен транспорт, ВиК услуги и медийните компании. Препоръчва се разбиване на монополните структури вертикално и хоризонтално, т.е. създаването на компании на регионален принцип както и създаването на компании, които оперират част от процеса. Освен това се препоръчва тяхната постепенна приватизация за привличане на частен капитал в тяхното капиталово обновяване, както и привличането на съвременни иновационни технологии. Техните раздути трудови ресурси се предвижда да бъдат съкратени, а освободената работна сила пренасочена към по-конкурентни сектори от икономиката.

Последният доклад обобщава реформите в приходната част на бюджета и мерките за борба с избягване на плащането на данъци. Те са групирани в четири кръга: подобряване на прозрачността и доверието в данъчната система чрез намаляване на броя на промените в данъчното законодателство, отпадане на данъчните амнистии и банковата тайна за данъчни цели; по-равнопоставено данъчно облагане между различните категории работещи чрез разширяване и унифициране на данъчната основа и намаляване на данъчната ставка, за сметка на данъците върху недвижимите имоти; повишаване на вноските за социално-осигурителните вноски на самоосигуряващите се лица, по-високи екологични данъци, намаление и отпадане на различните видове данъчни облекчения при корпоративните данъци и повишаване на данъчната събираемост; разширяване на данъчната основа и последващо намаляване на ставките при корпоративните данъци, включително чрез облагане на инструментите за спестяване по по-неутрален начин чрез оптимизиране на облекченията за данъците върху инвестициите. Намаляването на част от данъчните приходи в бюджета се предвижда да е за сметка на съкращаване на част от бюджетните разходи.

В следващия параграф се обобщават реформите в Програмите за реструктуриране на гръцката икономика договорени между Гърция и Тройката през 2010, 2012 и 2015 г. Краткосрочните цели на Програмата от 2010 г. са подобряване на капацитета на правителството да събира данъчни приходи, реформи в пенсионната система,

държавната администрация и борба с корупцията и бягството от плащането на данъци. В средносрочен план, в Програмата са заложили цели като подобряване на конкурентоспособността и промяна на структурата на националната икономика към модел, основан на повече инвестиции и износ на стоки, чрез реформи в публичния сектор и повишаване на ефективността и гъвкавостта на пазарите на труда и блага.

Втората програма за икономическо реструктуриране приета през 2012 г. прави обзор на дейностите и макроикономическото развитие между 2010 г. и 2012 г., дава оценка на изпълнението на заложените реформи в първата Програма и последващите я допълнения, предлага и план за нови законодателни реформи, чрез които заложените цели за достигане на устойчивост на публичните финанси да бъдат постигнати. Отбелязва се, че редица реформи не са започнати или срещат съпротива от законодателно, съдебно или административно естество. Програмата от 2012 г. запазва основните цели непроменени спрямо първата Програма, но предвид очакванията, че структурните реформи с цел растеж ще дадат резултат, са разхлабени фискалните цели за 2012 и 2013 г. През февруари и март 2012 г., Гърция извършва серия от предварителни действия, свързани с фискалната консолидация, данъчната администрация, пенсионната реформа, статистиката, регулацията и надзорът на финансовия сектор, структурните реформи, насочени към растеж на пазара на труда и либерализиране на регулираните професии. Всички тези действия изискват приемането им от Парламента, Министерския съвет, отделните министерства и други административни действия и няма законово-обвързващ срок за тяхното прилагане.

Третата програма за икономическо реструктуриране е подписана под формата на Меморандум за разбирателство от една страна от ЕЦБ и ЕК от името на Европейския стабилизационен механизъм и, от друга страна, от гръцката държава и гръцката централна банка през август 2015 г. В Програмата се отчита, че за устойчивото прилагане на заложените политики и реформи има нужда от политическа устойчивост и ангажираност, тъй като независимо от планираната техническа помощ от страна на ЕК, гръцката администрация не би дала ход на тези реформи без политическата воля на управляващото правителство. Освен това, гръцките власти се съгласяват да въведат бързо реформи, обобщени в Доклада с оценка на конкурентоспособността на ОИСР (2011), а също така и предложенията на Световната банка по отношение на инвестиционното лицензиране, здравната помощ, данъците върху доходите,

автономността на данъчните органи, проверката и събирането на данни за социалните и данъчните кредити, както и реформите в публичната администрация.

Правителството се задължава да продължи с втората фаза на пенсионната реформа (първата фаза е приета законодателно през 2010 г.); да реформира кодекса за данъка върху доходите и да въведе отпадане на преференциалното данъчно облагане на фермерите в същия кодекс. Чрез законодателни промени на ДДС се цели да се опрости неговата структура, да се разшири данъчната основа и да се урегулират данъчните изключения. Правителството поема ангажимент до март 2016 г. да приеме всички свързани законодателни изменения с Кодекса за данъка върху доходите и Данъчно-процесуалния кодекс. Освен това данъчната администрация трябва да приведе стойностите на всички оценки на недвижими имоти в съответствие с пазарните цени, така че да са в сила от януари 2017 г. Създават се редица нови организации за прилагането на тези закони: Специален орган за борба с финансовите престъпления, Центъра за събиране на задължения, Централен регистър на осигурителите и независима Национална агенция по приходите. Тъй като пенсионните реформи от 2010 г. и 2012 г. не са изцяло приложени, пенсионната система продължава да е фрагментирана и изисква значителни годишни трансфери от държавния бюджет, с които да компенсира разликата между разходите за пенсии и други социални разходи, както и спада в пенсионните и социално-осигурителни вноски на заетите лица, които намаляват съществено между 2010 и 2015 г., поради увеличената безработица и стагниращите заплати. Предвижда се създаването на Институт за социално осигуряване, който не само да изплаща пенсиите на всички служители, но и да покрива всички останали социални рискове (заболявания, майчинство, старост, инвалидност или смърт). Като краен резултат от реформите се предвижда създаването на нов социално-осигурителен фонд (Εθνικός Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ)), който да интегрира всички фондове. Функцията по събиране на социално-осигурителни плащания трябва да бъде прехвърлена към данъчната администрация.

Правителството се ангажира да актуализират съществуващото трудово законодателство с най-добрите практики в ЕС и се съгласява да получи техническа помощ от ОИСР и Международната организация на труда.

Властите се съгласяват да приложат всички отложени препоръки разписани в част 1 и 2 на Набора от мерки за подобряване на конкуренцията на ОИСР с някои малки изключения. За подобряване на конкурентоспособността се отваря достъпа до закритите

професии на нотариуси, актюери и частни съдебни изпълнители, както и се либерализира пазара за отдаване под наем на имоти за туристическите цели.

В Програмата е предвидено създаването на още няколко организации и законодателни кодекси: Национална агенция по кадастър, нов Гражданско-процесуален кодекс, прилагане на европейското законодателство по отношение на секторите енергетиката, транспортните услуги и водоснабдяването. Кредиторите изискват правителството да приеме приватизационната програма, която да стане анекс към Третата програма за икономическо реструктуриране. Накрая, правителството се съгласява с оптимизирането на държавната администрация чрез отпадането на дублиращите се позиции и унификация на заплащането.

В седма секция на главата се сравняват предложените реформи в докладите от ОИСР и планираните реформи в Програмите за реструктуриране. Повтарянето на определени теми в серия от документи изготвени от няколко международни организации и гръцкото правителство позволява да се направи изводът, че самите гръцки власти са напълно наясно с проблемните области, имат представа за възможните решения, и единствено по политически съображения и поради институционални ограничения не привеждат необходимите реформи в действие за достигане на фискална стабилност, излизане от кризата с външния дълг и връщане на международните финансови пазари.

Прегледът на отделните Програми показва, че международните кредитори не идентифицират напълно в началото необходимите реформи в гръцката икономика, държавно устройство и общество. Гръцкото правителство вероятно предлага част от реформите в първите две Програми, които целят достигане на фискална стабилност и връщане на Гърция отново на финансовите пазари чрез мерки за строги икономии плюс вдигане на данъчното бреме. Те, обаче, подкопават дългосрочните перспективи за обслужване на външния дълг на страната. Продължителността на негативните условия за бизнеса и перспективите пред икономическата активност и инвестиции в страната довеждат от трансфериране на спестяванията на фирми и граждани от гръцки банки към чуждестранни. По този начин, в рамките на периода от 2010 г. до 2014 г., кризата по обслужване на външния дълг на страната се превръща в криза на гръцката банкова система, която се отразява на всички сектори на икономиката през 2015 г.

В третата Програма са приети всички предложения за реформи от ОИСР от 90-те г., плюс тези предложения, които ОИСР прави в своите секторни доклади след 2000 г. Правителството се съгласява да приведе всички договорени законодателни реформи и

законодателни актове, създаващи нови държавни надзорни и регулаторни организации, както и да приватизира всички държавни предприятия от одобрения списък с кредитори при ясен график на изпълнение. В опита си да избегне налагането на институционални промени отвън, гръцките правителства между 2010 и 2015 г., са принудени да капитулират пред чуждестранните кредитори.

В последната част от главата се правят серия обобщения относно управленията на ПАСОК, които установяват редица нови институционални правила, като например зависимостта на бюджетния дефицит от електоралния цикъл в страната; удовлетворяване на икономическите и социалните очаквания на синдикалните организации, както и на редица регионални и браншови групи. Те не са променени от Нова Демокрация по време на нейните два периода на управление, тъй като всяка подобна промяна би довела до разочарование на големи слоеве от избиратели, които имат очаквания за дадени икономически концесии.

Съпротивата на управляващия елит за институционални промени, налагани от международни организации, се проявява особено силно след като ПАСОК взема властта в края на 2009 г. и успява да се задържи самостоятелно или в коалиция до 2015 г. В този период, Гърция обявява неплатежоспособност по обслужване на външния си дълг и приема две програми за икономическо реструктуриране, договорени съвместно с Тройката. Опитите чрез строги мерки на икономии да се достигне до фискална стабилност и връщане на международните финансови пазари, но без институционална промяна и без приетите закони да влязат в сила, позволяват на дълговата криза да се трансформира в банкова криза през 2015 г. и превръщат краткия престой на Гърция на тези пазари през 2014 г. в неустойчив. Липсата на конкретно разписани промени в законодателството и обвързването с тях на превежданите траншове от заемите представляват негативни характеристики при първите две Програми. Политическата промяна и навлизането на политически несистемни партии през 2015 г., които да поемат вероятните политически загуби в следващите изборителни кампании, както и налагането на ясно разписани промени в конкретни закони в Третата програма, и приемането на голяма част от препоръките на ОИСР, позволяват на страната да достигне фискална устойчивост след 2016 г. Постепенно, Гърция разплаща дължимите заеми на МВФ и през 2018 г. се завръща на международните финансови пазари.

### 3.3 ПОРТУГАЛИЯ

В първите две под-глави се разглеждат политическото и икономическото развитие на Португалия между 1974 г. и 2011 г.

На 25 Април 1974 г., след военен преврат на ляво-ориентирани части от армията, известен като Революцията на карамфилите, законното правителство на Португалия е свалено и последва безкръвен период на рязка смяна на политическия и икономическия курс на развитие на страната. Между 1974 г. и 1985 г., страната се управлява от серия от правителства, много от които краткосрочно и се люшка между крайно леви до десни политически програми. Веднага след преврата, серия от правителства осъществяват национализация на ок. 30% от португалската индустрия, както и големи части от поземлената собственост, до 1976 г. Същата година се приема и новата конституция, която залага като цел пред управлението на страната достигането до социалистическо общество. В допълнение към това, конституцията гарантира широки трудови права на работещите и по този начин прави невъзможни съкращения, дори когато фирмите се сблъскват с финансови трудности.

До 1985 г., Португалия преживява периоди на сериозен инфлационен натиск (фигура 3), спадане на износа и конкурентоспособността на португалските фирми, влошаване на платежния баланс, повишаване на външния дълг и сериозен ръст на безработицата и емиграцията. Постепенно част от реформите от периода 1974-1976 г. са отменени, отчасти поради споразумения с МВФ и поради преговорите за влизане на страната в ЕИО през 1985 г. като основна фигура в този период в Марио Суариш, министър председател от Социалистическата партия. Тогава се формират основните допирни точки относно необходимите икономически и социални реформи между формиращите се елитни групи на отделните партии. Поради сериозните социално-икономически промени настъпили през 1974 г., нивото на БВП спада, а след това се възстановява до 55% между 1974 и 1986 г. С приемането на страната в ЕИО и широките европейски инвестиции и субсидии за ок. десетилетие страната достига до ок. 65% от средното за напредналите страни в общността и остава около това ниво до началото на световната финансова криза. Докладите на ОИСР между 1994-2009 г. показват, че до голяма степен това състояние на португалската икономика се дължи на липсата на гъвкавост на пазара на труда, за която допринасят и определени изкривявания в публичния сектор, в пенсионната система и в липсата на развит пазар на имоти.



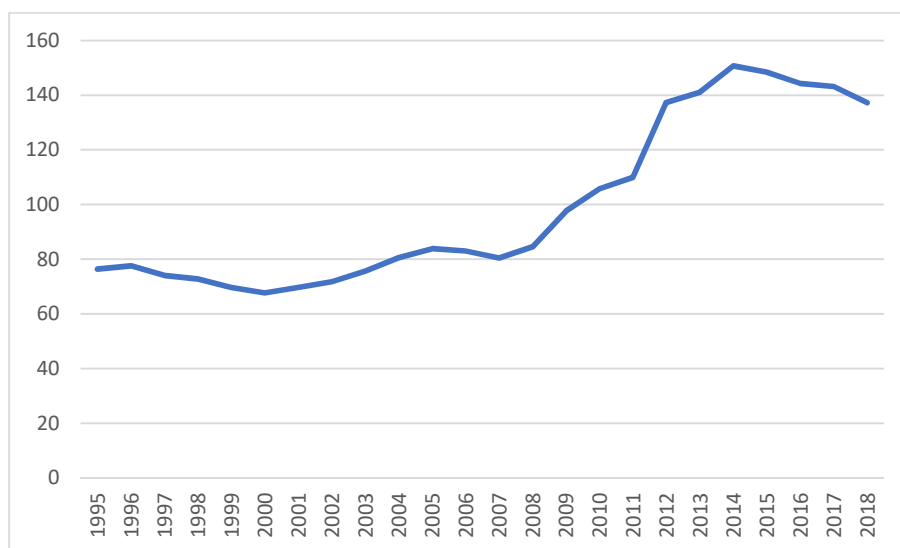
*Източник: ОИСП*

Фигура 3 Динамика на инфлацията в Португалия между 1974 г. и 2018 г.

През следващите десетилетия, политическата обстановка в страната се стабилизира и Социално-демократическата и Социалистическата партия се редуват начело на управлението като по-важните фигури в този процес са министър-председателите Анибал Каваку Силва, Жозе Барозо и Антониу Гутериш. Те успяват да водят продължителна икономическа политика в посока на либерализация на пазара и законодателството съгласно изискванията на европейското законодателство и регулаторна рамка. В този период от отделни елитарни групи на политическите партии започват да се формира национален елит, който може да следва една и съща програма за икономически реформи, без значение от управляващата в момента партия. Двете основни партии, Социалистическа и Социалдемократическа, всъщност започват да се редуват начело на държавното кормило от 1985 г. След 2009 г., синхронизирането на действията между основните партии става особено видно при изпадането на страната в икономическа криза през март 2011 г. Тогава нивото на държавен дълг се прима за трудно обслужвано (фигура 4), което налага привличането на външен кредитор.

В третия параграф се анализира политическото, институционалното и икономическо развитие на Португалия в период на кризата по обслужване на държавния дълг. Въпреки усилията на действащия министър-председател, Сократиш от Социалистическата партия, партийните елити си поставят за цел въвеждането на серия от реформи, част от които са предложени от ОИСП и които не биха били одобрени от обществото, но биха повишили конкурентоспособността на португалската икономика. С

цел тяхното прокарване, правителството обявява в края на март 2011 г., че ще се обърне към Тройката за финансова подкрепа. В процеса на преговорите, одобрената Програма съвпада изцяло с идеите за реформи, които не са приети от парламента няколко месеца по-рано. Новото португалското правителство на Пасош Коельо от Социално-демократичната партия не успява да прокара всички предложения за реформи, които заимства от докладите на ОИСР след изпадането си в криза през 2011 г. Основен противник на институционализирането на законодателните промени залегнали в Програмата за икономическо реструктуриране е Конституционния съд, който отменя част от тези промени, като например постоянно съкращение на пенсиите. От друга страна, тъй като съществува консенсус на ниво политически елит, въпреки че Социално-демократичната партия губи изборите през 2015 г., то нейните противници не отменят голяма част от наложените реформи, включително ограничаването на колективното договаряне, редица повишени данъчни ставки, и други промени в трудовото законодателство, които успяват бързо да подобрят конкурентоспособността на португалската икономика.



*Източник: ОИСР*

Фигура 4: Динамика на изменението на държавния дълг в % към БВП (1995-2018 г.)

В четвърти параграф се анализират препоръките за реформи в Португалия от ОИСР от 1992 г. до 2001 г., които се отнасят до конкурентоспособността на португалската икономика, социално-осигурителната система и пазара на труда, здравната и данъчната система. По отношение на първия доклад, няколко са важните препоръки отправени в



него: Банковият сектор и този на застрахователните услуги се нуждаят от структурни реформи, тъй като първият изостава по отношение на ефективността си, а вторият демонстрира форми на пазарна концентрация, които водят до спад в продуктивността. Препоръчва се отпадане на законодателните пречки пред инвестициите на пазара на имоти. Авторите обръщат внимание на конфликта между ефективността на производителността и монополното положение на естествените монополи в производството и доставката на електричество, вода, пощенски, транспортни и телекомуникационни услуги, който може да повлияе на относителните цени и да намали удовлетвореността на потребителите.

Във втория доклад се предлага основен принцип зад всяка реформа в социалната сфера да бъде създаването на пряка връзка между социалните вноски и социалните разходи. За тази цел, трябва да се обособят разходи зависими от дохода и такива, свързани със социалните цели, примерно за компенсиране на краткосрочна загуба на заетост. При промяна на институционалната и законовата уредба в страната, всички социални програми трябва да се финансират от общите бюджетни приходи, а пенсионните вноски да зависят от направените отчисления от доходите на работещите лица. По този начин ще се намалят нивата на социално-осигурителни вноски, което би се отразило положително на търсенето на работна ръка. По отношение на пенсионната система, в доклада се предлага преход към система от три стълба, която би била почетна към социално-осигурените лица и би имала по-малък разрушителен ефект над тяхното поведение към спестяване. В доклада отчита като основно предизвикателство пред пазара на труда на Португалия създаването на условия, които да позволят съвпадение на търсенето на образована работна ръка с предлагането на обучена работна ръка от образователната система. В доклада се предлагат следните мерки: намаляване на данъчната тежест над трудовите доходи и повишаване на гъвкавостта на пазара на труда; увеличаване на възрастовата разлика по отношение на нивата на минимална заплата; намаление на ограниченията наложени от пазара на имотите пред мобилността на работниците; увеличаване на конкуренцията на пазара на блага; ускоряване на програмата за приватизация и либерализиране на процедурите за обществени поръчки и др.

В третия доклад се препоръчва общественото здравеопазване да оказва натиск върху обществените здравни заведения да предоставят икономически ефективни услуги, както и засилване на конкуренцията в частното здравеопазване и в продажбата на

фармацевтични продукти. В допълнение се отбелязва, че насърчаването на домакинствата да използват здравните услуги по-икономично и намаляване на припокриващите се здравни застраховки между общественото и частното здравеопазване са от ключово значение за ограничаване на обществените разходи.

В четвъртия доклад се анализира данъчната реформа. В него се предлага подобряване спазването на данъчното законодателство предвид високия процент на лица, избягващи да го съблюдават; социално-осигурителните вноски на самоосигурените лица да облагат пропорционално на техните нетни доходи или поне на частта, свързана с трудовата им дейност; осъвременят кадастралния и имотния регистър за осъществяване на кръстосана проверка на доходите; разширяване на данъчната основа като се намалят данъчните облекчения и кредити, и се подобри данъчното облагане на самоосигурените лица, които представляват ок. 25% от работещото население; промяна в данъчните облекчения за собствениците на жилища, които ги обитават с цел активизиране на пазара на недвижими имоти.

В следващия параграф се представят реформите на Програмата за икономическо реструктуриране подписана от Тройката и Португалия през юни 2011 г. Те предвиждат фискална консолидация, така че фискалните цели да се покриват, като мерките не са само съкращения на разходите, но включват подобряване на фискалната уредба, административния капацитет, контролите на разходите, и намаляване на рисковете създавани от широкия държавен сектор, т.е. публично-частните компании и държавните предприятия. Освен това, в Програма се предвижда реформи в здравния сектор с цел контрол на разходите и повишаване на ефективността. В допълнение, Програмата планира реформи с цел повишаване гъвкавостта на пазара на труда; реформи с цел подобряване на конкурентоспособността и качеството на услугите, като се намалят пазарните разриви и свръхпечалбите в защитените сектори; подобряване на условията за бизнес чрез реформа в правосъдната система, облекчаване на административната тежест и налагането на законодателството в защита на конкуренцията. В Програмата се предлага разширяване на данъчната основа и повишаване на приходите от ДДС и акцизите. Не на последно място, се предвижда подобряване на гъвкавостта на пазара на недвижимите имоти.

В следващия параграф се сравняват предложенията за реформи в докладите на ОИСР през 90-те години с договорените реформи в Програмата подписана от Португалия и Тройката през 2011 г. Общи за тях се явяват препоръките за приватизация на голяма част

от дяловете в държавните предприятия, като по този начин ще се намалят генерираните загуби за държавата, както и нуждата от субсидии на дейността на тези предприятия. Друга обща реформа е изравняване нивата на заместване на дохода с пенсионните плащания при държавните и банковите служители, и останалите работещи. Това се отразява на далеч по-високите пенсии на първите две групи, както и много по-високи разходи за пенсионно-осигурителната система. Редица предложения за ограничаване на здравните разходите са също общи, включително за заместване на скъпите лекарства с генерични аналози, споделянето на част от разходите от страна на пациентите и реорганизиране на болниците в страната. В областта на данъчната реформа също се откриват общи части, като намаляване на списъка със стоки с по-ниска ДДС ставка, преценка на данъчната оценка на имуществото съобразно актуалните данни от Кадастралния и имотния регистър, съкращаване и премахване на данъчните изключения, облекчения и стимули са част от общите предложения за реформи. Важна реформа е тази на пазара на наемите на недвижими имоти.

#### **3.4 ИКОНОМИЧЕСКИТЕ РЕФОРМИ В ГЪРЦИЯ И ПОРТУГАЛИЯ И РОЛЯТА НА ЕЛИТА ЗА ПРОМЯНА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ ОГРАНИЧЕНИЯ (1999-2018)**

В тази глава е приложена теоретичната рамка, изградена в глава I относно причините за изпадането на Гърция и Португалия в кризи по външния си дълг, която свързва фискалната стабилност и устойчивостта на публичните финанси с изградената институционална рамка и елитарни структури в двете държави до приемането им в еврозоната. На анализите на ОИСР върху Гърция и Португалия между 1974 г. и 1999 г. е посветена първия параграф на дисертацията. В нея се обръща особено внимание на конституционните промени в двете страни и по-какъв начин те се отразяват на пазара на труда и конкурентността на двете икономики.

Вторият параграф е изследва институционалните ограничения и източници на институционална промяна в Гърция и Португалия. Тъй като изминалия опит формира очаквания в основата на бъдещото поведение, то тук се аргументира, че способността на гръцкото правителство да преговаря успешно с чуждестранните партньори е една форма на институционално ограничение. Други институционални ограничения са зависимостта на гръцкото правителство от синдикални и работодателски организации, както и зависимост на гръцката политика от електоралния цикъл в страната. По отношение на Португалия, в дисертационния труд се аргументира, че положителният

опит на португалския политически елит със стенд-бай споразуменията, сключени с МВФ, изиграва роля за изпадането на страната във финансова криза през 2011 г., защото по този начин, управляващия политически елит, който създава единна структура, може да наложи дадени институционални промени.

В третия параграф са конкретизирани и противниците на институционалните промени в двете страни, а именно синдикалните, аграрните и регионалните организации, както и Конституционния съд на официално ниво.

В четвъртия параграф е приложен моделът за оценка на ролите на отделните актьори за институционална промяна спрямо данните за Гърция и Португалия във втора и трета глава.

В последния параграф се прави оценка на икономическите реформи в Гърция и Португалия между 1999 г. и 2018 г. Идентифицираните по-горе ограничения не престават да съществуват след влизането на двете страни в еврозоната и продължават да доминират гръцката и португалската политика и икономика. До голяма степен, може да се аргументира, че те служат и като предпоставки за изпадането на двете държави в несъстоятелност. Докладите на ОИСР и Програмите за икономическо реструктуриране подписани на двете страни с Тройката идентифицират сходни проблемни области: раздутата и неефективна държавна и общинска администрация, губещите държавни и общински предприятия, липсата на гъвкавост на пазарите на труда и благата, дефицитите в социално-осигурителната, пенсионната и здравни системи, които са свързани до голяма степен и с широкото популярното избягване на плащане на данъци и нуждата от реформа на данъчната система.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Последната световна финансова криза от 2007/2009 г., която започва в САЩ, се отразява на европейските държави и довежда няколко от тях до обявяване на несъстоятелност по обслужване на своите външни дългове в периода от 2010 г. до 2018 г. В дисертацията подробно бе разгледано икономическото развитие на Гърция и Португалия. Тези, на пръв поглед, отдалечени една от друга държави следват сходна траектория на политическо развитие след 1974 г. Те притежават близки икономически и демографски показатели, и са членове на редица международни организации – МВФ, ОИСР, ЕС и др. Именно членството им в ОИСР ги прави обект на периодични

икономически прегледи, което позволява в представения труд да се изследват Програмите за икономическо реструктуриране на двете държави, които те подписват с Тройката след фалита по обслужването на външните им задължения през 2010 и 2011 г., в сравнителна перспектива с тези прегледи. За целта подробно са анализирани препоръките за реформи в докладите на ОИСР до влизане им в еврозоната.

В процеса на работа по настоящото изследване е постигната целта на дисертацията, като е предложен отговор на въпроса: защо Португалия успява да излезе от дълговата криза след две години и една Програма за икономическо реструктуриране на Тройката, а на Гърция са ѝ необходими девет години и три програми за икономическо реструктуриране? За достигането на тази цел в проучването, първо се анализират препоръките за реформи в сектори от икономиката, публичните финанси и свързаното с тях законодателство на Гърция и Португалия, отправени от ОИСР след 1992 г. до присъединяването им към еврозоната през 1999 г. и 2001 г. На второ място, в дисертацията са идентифицирани препоръките за икономически и законодателни реформи със средносрочни и дългосрочни ефекти върху публичните финанси, които се отправят в споразуменията между Тройката с Гърция (2010, 2012 и 2015 г.) и Португалия (2011 г.). На трето място, тези реформи са сравнени във времето, като са набелязани сходствата в реформите в докладите на ОИСР и програмите за реструктуриране на двете страни с Тройката. Голяма част от проблемните сектори съвпадат за Гърция и Португалия: разходи и численост на държавната администрация; субсидиране на монополистични държавни и общински предприятия; социално-осигурителни и пенсионни деформации; приходна администрация и избягване заплащането на данъци и социални осигуровки.

В изследването се отбелязва, че първите две програми за икономическо реструктуриране на Гърция, въпреки че предлагат реформи в горните сфери, не нарушават толкова много наложеното политическо и икономическо статукво, колкото ако бяха приложени препоръките в по-ранните доклади на ОИСР. Поради това, в дисертацията се дефинира институционалното ограничение за правителствата на ПАСОК и Нова демокрация от синдикатите и другите социални партньори, които им служат като политически клиенти. От друга страна, след идването на правителството на Сириза на власт през 2015 г., поради необвързаността на партията с политическите клиенти на ПАСОК и Нова демокрация, то приема всички препоръки в Третата програма за икономическо реструктуриране, договорена с Тройката. В нея са отчетени

препоръките от докладите на ОИСР от 90-те години, които са осъвременени с редица нови препоръки след 2001 г., свързани не само с посочените сектори, но и със здравеопазването. Възприети предложения за реформи на ОИСР са и редица реформи и нови организации – Национален осигурителен институт, Национална здравна каса, Национална кадастрална служба, приватизацията на редица субсидирани държавни предприятия, пенсионна и здравна реформа, реформа в данъчната администрация, отпадането на редица лицензионни режими и откриването на редица ограничени професии с цел повишаване гъвкавостта на пазара на труда и подобряване на конкурентоспособността на гръцките фирми.

Проучването поставя акцент на институционалните и законодателните промени, които имат дългосрочно икономическо въздействие в Гърция и Португалия след 1974 г. В изследването се откроява наличието на деформация на политическата система в Гърция чрез създаването от ПАСОК на политически клиенти като синдикални организации, фермерски и професионални асоциации и съюзи, и липсата на подобна деформация в Португалия. Подробно са разгледани политическото и икономическото развитие на двете страни след 1999 г. с фокусиране на взаимоотношенията между отделните политически елити и техните мрежи за въздействие. Това позволи в глава IV да се определят основните институционални ограничения и практики, с които се съобразяват политическите елити.

В допълнение към горния сравнителен анализ, изследването идентифицира наличието на дългогодишна политическа борба между ПАСОК и Нова Демокрация в Гърция. Предложен е нов прочит на събитията, довели до изпадане на Гърция в дългова криза, не само като следствие на негативния отзвук от процедурата по свръх дефицит, инициирана от ЕК, или от лошите кредитни рейтинги на нейните ДЦК, оценени от международните кредитни агенции, а именно като резултат от това вътрешно елитно противопоставяне. При него управляващата партия договаря първата Програма за икономическо реструктуриране, а опозиционната партия не се съгласява с договорените клаузи. Тази борба продължава и след като Гърция изпада в дългова криза. Въпреки съвместното им управление между 2012 и 2014 г., двете партии не се примиряват и отиват на предсрочни избори, които губят. Продължителността на кризата дава възможност на крайно леви и популистки партии като Сириза да вземат властта през 2015 г. За разлика от Гърция, Португалия и елитите на нейните две основни политически партии (Социалистическа и Социалдемократическа) успяват да изработят сътрудничество

след 1995 г., при което те започват да се редуват начело на държавата и да се подкрепят взаимно. Това става особено ясно след влошаването на публичните финанси през 2009 г. Управляващата Социалистическа партия е подкрепена от опозиционната Социалдемократическа партия, която не влиза в парламента при гласуването на бюджетите за 2010 г. и 2011 г., или за трите програми за съкращения на разходите и икономическите реформи. След като става ясно, че се налага четвърта подобна програма, елитите на двете партии се обединяват от нуждата за привличането на МВФ и другите европейски финансови организации за прокарането на институционалните реформи. В изследването се откроява основанието за привличане на МВФ като кредитор. Положителният институционален опит от сътрудничеството с МВФ, който са натрупали португалските политически елити през 70-те и 80-те години, се превръща във форма на положителна институционална практика за тях. Поради това, правителството предлага четвъртата програма за гласуване в парламента без да е задължено по закон. След нейното бламиране, то подава своята оставка, която също не е било задължено да предложи. До организирането на извънредните парламентарни избори, правителството в оставка договаря с Тройката Програма за икономическо реструктуриране, която има всички параметри на отхвърлената четвърта програма за реформи. Програмата за икономическо реструктуриране е подписана и от опозиционна Социалдемократическа партия, която след изборите, в които е победител, започва да я изпълнява. Горният преглед, свързан с Португалия повдига въпроса доколко условията на първите две програми на Гърция с Тройката не са предложени от самото гръцко правителство.

В дисертацията се откроява една евентуална причина за изпадането на двете държави в дългови кризи, която не е разглеждана в натрупаната литература до момента. Гърция и Португалия се възползват от инструкциите на европейските институции за справяне с последиците от световната финансова криза, отправени към страните членки през ноември 2008 г., и започват да планират по-висок бюджетен дефицит от заложеното в Пакта за стабилност и растеж в държавните бюджети за 2009 и 2010 г. По този начин, обаче, те подкопават устойчивостта на публичните финанси с широки програми за икономическа подкрепа на засегнатите слоеве на населението и на сектори от икономиката. Политическите елити заедно с контролираната държавна администрация не обръщат внимание на определени детайли в тези инструкции, а именно, че само определени инвестиции се приемат за разрешени да надвишават ограниченията,

наложени от Пакта за стабилност и растеж, което води до откриването на процедури по свръх-дефицит от страна на Евростат и ЕК спрямо двете държави.

Табличното сравнение на оценките и ролите на основните актьори в двете държави ясно показва, че в Гърция обтегнатите политически и социални отношения между 2010 и 2015 г. водят до липса на сериозна институционална промяна по време на първите две Програми за икономическо реструктуриране. След подписването на Третата програма и ясни критерии за оценка на постигнатото, правителството на Ципрас успява да прокара сериозна институционална реформа, която да реши не само проблемите с пенсионната и здравната системи, но и с пазара на труда и разширения публичен сектор. В областта на данъчните реформи също са положени стабилни основи за повишаване на събираемостта и борба с избягване плащането на данъци и социално-осигурителни вноски. Тази промяна е подкрепена от редица опозиционни политически партии. Синдикалните лидери са ограничени в своето влияние, тъй като Сириза не зависи електорално от тях, а и самите синдикати са със силно намалена членска маса.

За разлика от Гърция, както и поради положителния опит при работа си с МВФ, основните партии в Португалия координират своите действия. Именно тежестта на реформите ги принуждават да се обърнат към Тройката през 2011 г., която да им служи за оправдание при преговорите със синдикатите. Освен това на тяхна страна са асоциациите на работодателите и един от основните синдикати. Това разположение на силите позволява изключително ефективно тези актьори да се справят с парламентарната опозиция и възникналите протести, така че планираните реформи да бъдат гласувани и приложени.

Извод, който се налага от това сравнение е, че за осъществяването на сериозна институционална промяна основните актьори трябва да се договорят предварително за своите действия, така че с координирани усилия да успеят да променят законите и устройството на страната изпаднала в криза. Разликите в резултатите, т.е. връщането на световните финансови пазари, между Гърция и Португалия ясно демонстрират нуждата от реформи в съществуващите икономически отношения и организации, така че икономиките им да заработят по-ефективно.

Накрая, последната задача на проучването е какви изводи може да се извлекат за България предвид перспективите за присъединяване на България към ОИСР и еврозоната. Докладите на ОИСР следва да бъдат използвани като алтернативна система от индикатори и анализи от българските икономисти. Те могат да послужат при



създаването на програми за икономическо реструктуриране от международните кредитори на България, ако държавата изпадне в икономическа криза известен период след приемането ѝ в еврозоната. Освен това, тези доклади, идентифицираните от тях проблемни области и предложените институционални реформи могат да се ползват и като форма на система за ранно предупреждение за съществуващи дисбаланси в публичните финанси.

Настоящото изследване позволява да се формулират няколко наблюдения, които имат отношение към България преди приемането на страната в еврозоната, относно необходимостта от устойчивост на публичните финанси. По примерите от Гърция и Португалия се разкрива нуждата от консенсус между политическите елити за провеждането на определени законодателни и институционални реформи. Такива реформи ще бъдат необходими за подобряване на конкурентоспособността на българската икономика в рамките на еврозоната. Предмет на отделно задълбочено изследване може да бъде, доколко пенсионната система е устойчива и дали процентът на субсидиране от страна на държавата е в рамките на средното за страните-членове на ОИСР или далеч над него. България се нуждае от изследване на липсата на гъвкавост на официалния пазар на труда, породена от широкия сив сектор от икономиката. Същият подход може да се приложи и по отношение на разходите за здравеопазване. За разлика от Гърция, България реформира държавната си администрация и тя не играе такава определяща роля в политическия процес, поради забраната за синдикална дейност на държавните служители. По този начин българското правителство успя да ограничи политическата ѝ обвързаност. За разлика от Гърция и Португалия, данъчното облагане е опростено и контролът над приходите е облекчен. Естествено, един подробен анализ на ОИСР би идентифицирал необходимостта на множество други реформи в българската икономика и регулиращата я институционална рамка

Анализът на взаимоотношенията между Португалия и МВФ добре илюстрира необходимостта от положителен институционален опит, който липсва на Гърция, и това води, както до бързо провеждане на договорените реформи в първата държава, така и до съпротива на тези реформи във втората държава. По отношение на България, вероятно положителният опит на страната с МВФ от 90-те години на XX в. би спомогнал на българския политически елит да се обърне рано за съдействие от страна на МВФ в случай на нужда. В дисертацията са изложени аргументи в подкрепа на тезата в нейния увод, че политическите елити са от значение в икономическия анализ. По този начин се отговори

на целта на проучването, а именно защо Португалия успява да излезе от дълговата криза след една програма на Тройката, а Гърция успява едва след три програми. В изследването се демонстрира, че една страна може да изпадне в дългова криза поради вътрешно елитната борба между отделните политически партии, както в Гърция, така и поради достигнатия консенсус между елитите на водещите политически партии за нуждата от радикални реформи, които обществото би приело единствено ако страната е в икономическа криза, както в Португалия. От друга страна, изследването на Гърция ясно демонстрира, че продължителността на междуелитната борба на двете водещи партии, освобождава място за формирането на нови политически елити, които да ги заместят и проведат необходимите реформи. Докато, на трето място, бързото влизане и излизане на Португалия в дългова криза не позволи общественото недоволство да се насочи към алтернативна партия на редуващите се две партии на власт. С други думи, икономическата криза има своята политическа обосновка, което е и отговорът на въпроса в поставената цел.

## **ОСНОВНИ ПРИНОСИ**

- Създадена е теоретична рамка, свързана с очакванията и бъдещите резултати. Тя обединява елементи на макроикономическата теория, в частите ѝ свързани с фискалната стабилност, устойчивостта на публичните финанси и финансовите кризи, с части от институционалната икономика относно източниците на промени във формалните и неформалните правила в обществото. Дефинирани се социалните групи, които оказват най-голямо влияние за осъществяването на промени или за тяхното предотвратяване. Тази теоретична рамка е допълнена с теоретични приноси от социално-политическата теория на елитите.

- Направен е сравнителен анализ на социално-икономическото и политическото развитие на Гърция и Португалия след 1974 г. с акцент върху периода след 2010 г., когато се извършват интензивни промени в законодателството и институциите на двете страни.

- Изследвана е ролята на политическите елити при договарянето на програмите за реструктуриране на икономиките на засегнатите страни с международните кредитори. Доказано е, че в Гърция съществуват институционални ограничения, които пречат на страната бързо да преодолее кризата с държавния дълг, докато в Португалия възникването на дълговата криза е следствие от борбата между политическите елити с

цел институционална промяна и преодоляване на институционалните ограничения, наложени от конституцията и конкретни законови и подзаконови актове.

- За първи път в изследванията по темите за дълговите кризи на Гърция и Португалия е приложен метод за анализ, при който са сравнени програмите за реформи, препоръчани на Гърция и Португалия в доклади на ОИСР преди влизането на страните в еврозоната с реформите в програмите за икономическо реструктуриране, подписани от правителствата на Гърция и Португалия с Тройката, като са отбелязани, както общите части и разликите между тях, така и сходните реформи в програмите за реструктуриране на двете държави.

- Предложен е табличен модел на оценка на успеваемостта на Програмите за икономическо реструктуриране създавани от Тройката, които отчита ролята на отделните елитарни структури и актьори в обществото и тяхното влияние за институционалната промяна в Гърция и Португалия.

- В дисертацията са извлечени няколко урока за България преди приемането на страната в еврозоната, свързани с необходимостта от адаптиране на публичните финанси към изискванията на Пакта за стабилност и растеж и нуждата от политически консенсус между политическите елити. Те биха провеждали дадени икономически политики и биха налагали определени икономически и законодателни реформи, препоръчани както от ОИСР за подобряване на конкурентоспособността на българската икономика след приемането на страната в тази организация, така и от международните кредитори, ако страната изпадне в дългова криза

## **ПУБЛИКАЦИИ**

### **Публикации, свързани с дисертацията**

1. Европейският икономическия и паричен съюз в преход към оптимална парична зона (критични бележки към представянето на теорията за оптимална критична зона от П. Кругман и М. Обстфелд) – ГСУ Стопански факултет 21 (2022) 171-187.

2. Пътят към неплатежоспособността на Гърция по нейния държавен дълг през май 2010 г.: причини и хипотези – ГСУ Стопански факултет 22 (2023) 125-150.

3. Notes on the Accumulation of Greek Public Debt between 1981 and 2000, Economic Research Guardian 13/1 (2023), 16-30. [https://www.ecrg.ro/files/p2023.13\(1\)18y2.pdf](https://www.ecrg.ro/files/p2023.13(1)18y2.pdf)

### **Участие в научни форуми**

1. Observations upon transition of the European Economic and Monetary Union towards an Optimal Currency Zone на Юбилейната годишна конференция на Стопански факултет на СУ (23-24 ноември 2020 г.)
2. Institutional Background of the Greek Sovereign Debt Crisis: a Proposal of a New Risk Assessment Methodology, доклад на 38 Eurasia Business and Economics Society Conference - Warsaw (12-14 January 2022). Участието е подпомогнато по проекта SCHOLARNET
3. The Eurozone vs the Optimal Currency Area Theory - survey of their theoretical frameworks. Докладът е представен пред Monetary Research Centre Annual Conference 2023 /18-20.09.2023, UNWE, Sofia, Bulgaria/
4. (Non-)Human Economy of Our Grandchildren пред POST-KEYNESIAN CONFERENCE: Economic Possibilities for our Grandchildren 90 YEARS LATER (December 6-8, 2023, Université de Lille, Lille, France)