

ЕФЕКТИ ОТ МЕСТНИЯ ФИСКАЛЕН КАПАЦИТЕТ В НОВИТЕ СТРАНИ-ЧЛЕНКИ НА ЕС

доктор Ардиан ДУРМИШИ,
Университет Александер Джувани – Елбасан, Албания

доктор Николай ПАТОНОВ,
Югозападен университет „Неофит Рилски“

Ardian DURMISHI, PhD
Aleksandër Xhuvani University, Elbasan, Albania

Nikolay PATONOV, PhD
Southwestern University “Neophyte Rilski”

Резюме: Цел на настоящото изследване е оценка на ефективността от изграждането на фискален капацитет на местните власти в новите страни-членки на ЕС. Чрез методологията на регресионния анализ се оценява ефектът от повишената способност на местните власти да финансират производството на местни публични блага. Резултатите от анализа подкрепят логиката на очакванията за това, че имуществените данъци са приходоизточник за местните бюджети с най-висока степен на надеждност и че най-голяма ефективност се реализира, когато тези данъци се администрират на местно ниво.

Ключови думи: финансова децентрализация, местни власти, приходни правомощия на местните власти, данъчни бази, нови страни членки.

Summary: Aim of this study is assessing the effectiveness of building fiscal capacity of local authorities in the new member states. By methodology of regression analysis, the effect of the increased capacity of local authorities is evaluated to finance the production of local public goods. The analysis results support the logic of the expectations that property taxes are revenue source for local budgets with the highest level of reliability and the greatest efficiency is realized when these taxes are administered locally.

Keywords: financial decentralization, local authorities, revenue powers of local authorities, tax bases, new members.

Въведение

Изграждането на децентрализирана структура на държавно управление се свързва с извършване на разходи. Разходите се оправдават, когато ползите за обществото са по-големи от тях. Ползите от децентрализираното предоставяне на публични блага, при които алокативната ефективност е по-голяма от икономията от мащаба, се изразяват най-общо в икономия на обществени средства. Като краен резултат от повишената ефективност при производството на публични блага на по-ниско управленско ниво се стига до понижаване на разходите, повишаване на качеството, по-пълна удовлетвореност на местните потребители. По този начин се създават условия за намаляване на данъците, създаване на по-добри социално-икономически условия в

местните единици, по-голяма прозрачност на финансирането на разходни програми, по-голяма отговорност пред местните избиратели, по-голямо желание за плащане на данъци, по-висока събираемост, по-малко фискално усилие за публичната власт. Ето защо, при равни други условия, се създават предпоставки за снижаване на разходите във връзка с нормалната икономическа дейност на фирмите-резиденти на съответните местни юрисдикции. Всичко това се отразява в катализиране на активността на бизнеса в териториалните единици.

При децентрализация на предоставянето на публични блага и услуги, на по-ниски управленски нива се прехвърлят и правомощия за финансиране на тяхното производство. Последните се изразяват основно в делегирането на права за акумулиране на средства по данъчен път в местния бюджет. Най-висока ефективност на финансирането на производството на публични блага се постига, когато те се финансират на управленското ниво, на което се предоставят. Така финансирането е в най-висока степен обвързано с особеностите на произвежданото благо. Ето защо следва да се очаква, че приходната децентрализация също допринася за повишаване на ефективността в публичния сектор.

За да се приемат за верни, всички тези логически допускания, както и предположенията на конвенционалната икономическа мисъл, следва да се тестват по емпиричен път. Посредством приложение на количествени методи може да се установи дали в конкретната практика се подкрепя логиката на очакванията. Ето защо в настоящата разработка е възприета подходяща аналитична рамка и емпирична методология за измерване на ефективността от изграждането на фискален капацитет на местните власти в новите страни-членки на Европейския съюз за периода 2000 – 2010 г. Подчергати са и изводите и препоръките, които биха били валидни за държави, които все още са в процес на преговори като например Р. Албания.

Концептуална рамка и емпирична методология

Подходяща аналитична рамка за изследване на въздействието на данъчното облагане и бюджетните разходи върху икономическия растеж е ендегенния растежен модел на Баро¹ и неговото доразвитие, което се извършва в изследванията на Дейвуди, Ксе и Зу от 1995 г.², Деваджан, Суоруп и Зу от 1996 г.³ и Дейвуди и Зу от 1998 г. В последната студия се стига до извода, че "в дългосрочен план нормата на нарастване на БВП на човек от населението е функция на данъчната тежест и дяловете на разходите, извършени на различните нива на управление"⁴. Ето защо, се приема, че повишената ефективност при набиране на приходи от публичната власт, в условията на неизменен обем на извършени разходи, води до нарастване на БВП.

¹ Barro, R., *Government spending in a simple model of endogenous growth*, *Journal of Political Economy*, 98, S103- S125, 1990

² Davoodi H., D. Xie, and H. Zou, *Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States*, *Mimeo, Policy Research Department, World Bank 1995*

³ Devarajan S., V. Swaroop, and H. Zou, *The composition of public expenditure and economic growth*, *Journal of Monetary Economics*, 37, 313-344, 1996

⁴ Davoodi H, Zou, H, *Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study*, *Journal of Urban Economics*, 43 (1998) 244–257, p. 247

На тази основа се построява регресионен модел, в който нормата на годишно нарастване на БВП е възприета като зависима променлива, а като независими, съответно - приходите от базите на данъчните компоненти, чрез които се изгражда фискален капацитет на местните власти, и обемите на извършените консолидирани бюджетни разходи. Стойностите на обяснителните променливи са изчислени като процент от БВП. Така уравнението придобива следния вид:

$$y_{it} = b_1 + b_2\tau_{it} + b_3\zeta_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

където: с y_{it} е означена нормата на нарастване на номиналния БВП спрямо предходната година във всяка държава, с τ_{it} са означени приходите от данъци, като в хода на изчислителната процедура на мястото на тази променлива се залагат: 1) приходите от базите на компонентите на преки данъци, които постъпват в местния бюджет, 2) приходите от компонента на основния косвен данък – ДДС, които се акумулират в централния бюджет и се изразходват за финансиране на правителствените разходи, 3) приходите от социално осигурителни плащания. Бюджетните разходи за всяка страна и година са означени с ζ_{it} . "Случайният компонент" в уравнението е означен с ε_{it} . Параметрите на регресионния модел са b_1, b_2, b_3 . Като изчислителна процедура за регресионните коефициенти е възприет методът на най-малките квадрати. Източник на данни за годишните стойности на включените в модела променливи е Евростат.

Резултати от регресионния анализ

Резултатите от емпиричния анализ на ефективността от изграждането на фискален капацитет на местните власти за групата на новите страни членки са представени в Таблица 1. Приложението на изчислителната процедура се извършва по регресионното уравнение (1). Чрез изключване на променливи от пълния вариант на регресионното уравнение се постигат различни варианти на спецификация на модела. Те са представени съответно като отделни модели. По този начин се дава възможност за сравнение между изчислените стойности за въздействието на отделните фактори в условията на различни комбинации от тях.

Таблица 1. Ефективност от изграждането на фискален капацитет в НСЧ на ЕС

Предиктор	Модел 1	Модел 2	Модел 3	Модел 4
(Константа)	12.600*** (3.810)	8.903** (2.593)	16.712*** (6.033)	3.000*** (3.720)
Приходи от корпоративен данък (% от БВП)	0.565 (0.570)	0.587 (0.550)		0.337 (0.315)
Приходи от данък върху доходите на физическите лица (% от БВП) ³	-0.068* (-1.928)	-0.036 (-0.963)		-0.038 (-1.003)
Приходи от данъци върху земя, сгради и други структури (% от БВП)	2.818** (1.992)	2.415* (1.687)		1.608 (1.172)
Приходи от данъци върху добавената стойност (% от БВП) ²	0.045** (1.980)			
Приходи от социално осигурителни плащания (% от БВП)	0.650*** (4.027)			
Съвкупни бюджетни разходи (% от БВП)	-0.474*** (-4.342)	-0.151* (-1.768)	-0.316*** (-4.742)	

R-squared	0.222357	0.066131	0.121230	0.034730
Adjusted R-squared	0.171084	0.025965	0.115839	0.003923
Durbin-Watson stat	1.280662	1.179055	1.230652	1.195643
F-statistic	4.336724	1.646432	22.48649	1.127347
Prob(F-statistic)	0.000680	0.169212	0.000005	0.342092
Наблюдения (бр.)	98	98	165	98

Източник: Изчисления на автора по данни от Евростат

Бележка: резултат от t-тест в скобите

*** значим при ниво 1%; ** значим при ниво 5%; * значим при ниво 10%

В спецификацията на Модел 1 се обхваща пълния вариант на регресионното уравнение (1). В развитието на новите страни членки се наблюдават редица макроикономически специфики, които в голяма степен са валидни и за страните, които са в процес на преговори за членство. Те дават своето отражение в изчисляваните регресионни коефициенти, с които се изразява въздействието на отделните фактори. С включените в регресионния модел фактори се обяснява над 17% от девиацията на годишната норма на нарастване на БВП в страните от тази група. Този резултат се обяснява с наличието на множество неотчетени в модела фактори, от които се влияе икономическия растеж в новите членки на ЕС. С емпиричната стойност на резултата от F-теста се потвърждава хипотезата за адекватност на регресионния модел. Видно от равнището на вероятност за грешка при определяне на адекватността на модела е, че се появяват стойности различни от нула. Но, те не са достатъчни, за да се стигне до понижаване степента на адекватност. В хода на изчисленията по Модел 1 за новите страни членки се потвърждават хипотези за нелинейни връзки. Това са слаби връзки.

Ефективността от финансирането на част от съвкупните публични разходи посредством приходи от корпоративен данък, които постъпват в местния бюджет, не е голяма. Съгласно знака на регресионния коефициент, реализира се определена степен на ефективност и въздействието върху растежа на икономиката е позитивно. Емпиричната стойност на t-теста е по-ниска от теоретичната. Изчисленият коефициент не е статистически значим, поради което не могат да се направят категорични изводи. Това отваря редица въпроси, които биха възникнали при използване на същия механизъм в страните, които са в процес на преговори за членство в Европейския съюз, каквато е Р. Албания.

Приходите от данъци върху индивидуалния доход, които постъпват в местния бюджет, се характеризират със слабо негативно въздействие върху нормата на нарастване на брутният вътрешен продукт. Слабото влияние на този фактор се потвърждава и от кубичната форма на зависимостта. Вземайки предвид този резултат, не може да се приеме, че в резултат от постъпването на приходи от данък върху индивидуалния доход се реализира спестяване на обществени средства вследствие на по-ефективно финансиране на публичните разходи. Равнището на вероятността за грешка, при което коефициентът е статистически значим, е 10%, което е сравнително високо. Ето защо, не може да се приеме, че зависимостта между приходите на местните бюджети от подоходен данък и нарастването на брутният вътрешен продукт е ясно изразена. Същата картинка може да се види и в Република Албания, защото и подоходното облагане там има изключително малка база.

Най-висока степен на ефективност се реализира, когато в местните бюджети постъпват приходи от имуществени данъци. Формата на зависимостта е линейна. Коефициентът е статистически значим при равнище на вероятността за грешка от 5%. Посоката на въздействие е положителна. От всичко това може да се направи извод за ясно изразеното позитивно въздействие върху икономическия растеж на акумулираните в местните бюджети приходи от имуществени данъци. Този резултат се явява още едно емпирично доказателство, че имуществените данъци са най-подходящи за администриране на местно ниво и са най-надежден източник на приходи за местните власти⁵. Но, както отбелязват анализаторите, "с напредъка на пазарните отношения, с технологичния и научен процес, имущественото облагане постепенно започва да играе второстепенна роля в общата сума на данъчните постъпления"⁶. В условията на Албания приходите от имуществени данъци формират основна част от общия обем на приходите в местните бюджети.

Приходите от данъци върху добавената стойност се характеризират със слабо позитивно въздействие върху нормата на нарастване на БВП в новите страни членки. Коефициентът е статистически значим при ниво от 5%. Формата на зависимостта е квадратична. Този тип косвени данъци са приходоизточник на публичната власт с определящо значение. Ето защо, увеличаването на приходите от тях се отразява в повишаване на възможностите на правителството да финансира извършваните публични разходи.

Увеличенията в приходите от социално осигурителни плащания се отразяват позитивно върху икономическия растеж. Стойността на изчисления регресионен коефициент е висока. Формата на зависимостта е линейна. Коефициентът е статистически значим при 1%. Ето защо, този резултат следва да се приеме като надеждно емпирично доказателство за ясно изразеното позитивно въздействие на приходите от осигурителни плащания върху икономическия растеж.

Надеждно емпирично доказателство е налице за отрицателното въздействие на публичните разходи върху нарастването на БВП. Като основна причина за този резултат може да се приеме неефективното извършване на правителствените разходи в новите страни членки.

При Модел 2 се появяват проблеми с адекватността. Емпиричната стойност на F-теста не е по-висока от теоретичната. Ето защо, на основата на резултатите от изчисленията по този модел не е възможно да се правят надеждни изводи.

С Модел 3 се анализира взаимовръзката между общия обем на консолидираните публични разходи и годишната норма на нарастване на брутния вътрешен продукт, без да се отчита въздействието на източниците на приходи за финансиране на правителствените разходи. С девиацията на този фактор се обясняват приблизително

⁵ В източници като Brown C.V., Jackson P.M., *Икономика на публичния сектор, Адаптиран вариант*, Изд. „ПаблицСайСет-Агри“ ООД, София 1998, стр. 310, се подчертава значението на имуществените данъци като важен приходоизточник на местните власти в развитите страни. В книгата на Попова Т., Ненкова П., *Фискална децентрализация*, Изд. Национален университетски център по икономика на публичния сектор, София 2000, стр. 86-87, са изброени условията, на които следва да отговаря даден данък, за да бъде надежден приходоизточник на местния бюджет. *Имуществените данъци в най-висока степен отговарят на тези изисквания.*

⁶ Стоилова Д., *Общински финанси, Благоевград, 2011, стр.103*

12% от измененията в зависимата променлива. Емпиричната стойност на F-теста е висока. Стойност от 22.48649 за този брой наблюдения се равнява на вероятност за грешка, която е равна на нула. Ето защо адекватността на модела е висока.

При този вариант на спецификация на регресионен модел не може да се отчете ефективността при финансиране на публичните разходи, която се постига по пътя на децентрализираното упражняване на приходни правомощия. В условията на Модел 3 резултатът за въздействието на държавните разходи върху икономическия растеж не се различава съществено от получените при предходните модели. Основната разлика в регресионния коефициент, която се наблюдава в Модел 3, се изразява в повишената емпирична стойност на t-теста. Тя се отразява в понижаване на равнището на вероятността за грешка при разпределението на случайната величина, при която е статистически значим изчислението коефициент. Тези промени могат да се обяснят с елиминирането на ефекта на мултиколинearността, който присъства в останалите варианти на спецификация.

В спецификацията на Модел 4 са включени променливи за приходите от базите на данъчните компоненти, които се използват за изграждане на фискален капацитет на местните власти. В този вариант на регресионно уравнение не се отчита въздействието на общия обем на извършваните публични разходи. По този начин не може да се измери ефективността от изразходването на акумулираните в публични фондове средства. Обяснителната сила на модела е близка до нула. Емпиричната стойност на F-теста е по-ниска от теоретичната, с което не може да се потвърди хипотезата за адекватност на модела. Ето защо, от изчислените по модела резултати не могат да се направят надеждни изводи за характера на влиянието на отделните фактори.

Заклучение

От извършения емпиричен анализ може да се направи извода, че в условията на новите страни членки най-висока степен на ефективност се реализира при предоставянето на правомощия на местните власти да административат облагането с имуществени данъци. От резултатите от регресионния анализ не може да се заключи за ефективно изравняване на фискалния капацитет на местните власти по пътя на преотстъпените и споделените данъци. В тази връзка следва да се подчертае, че не се използва достатъчно ефективно потенциала на корпоративното облагане, а разпределението на приходите от индивидуално подоходно облагане между различните равнища на управление е вредно за икономическия растеж в страните от групата на новите членки на ЕС. Поради тази причина следва да се предприемат мерки за оптимизиране на трансферния механизъм. Това важи още повече за страни като Албания, които очакват да станат членки на Европейския съюз и в които основната част от постъпленията в местния бюджет идват по линия на трансферния механизъм от централното правителство.

Използвана литература:

1. Попова Т., Ненкова П., *Фискална децентрализация*, Изд. Национален университетски център по икономика на публичния сектор, София 2000
2. Стоилова Д., *Общински финанси*, Благоевград, 2011

3. Barro, R., *Government spending in a simple model of endogenous growth*, *Journal of Political Economy*, 98, S103- S125, 1990
4. Brown C.V., Jackson P.M., *Икономика на публичния сектор, Адаптиран вариант, Изд. „ПаблицСайСет-Азри” ООД, София 1998*
5. Davoodi H., D. Xie, and H. Zou, *Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States*, Mimeo, Policy Research Department, World Bank 1995
6. Devarajan S., V. Swaroop, and H. Zou, *The composition of public expenditure and economic growth*, *Journal of Monetary Economics*, 37, 313-344, 1996
7. Davoodi H, Zou. H, *Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study*, *Journal of Urban Economics*, 43 (1998) 244–257
8. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data