

Фискален федерализъм, фискална децентрализация и има ли Европейският съюз своя система на фискален федерализъм

Ваня Пантелеева

The present report is focused on the theories of the fiscal federalism, fiscal decentralization, their implementation in the modern countries; the connection between these two concepts, the differences between federal and non-federal states and does the European Union has its own system of fiscal federalism.

Целта на настоящото изследване е да представи теориите за фискалния федерализъм и фискалната децентрализация; тяхното приложение в съвременните държави; връзката между фискален федерализъм и фискална децентрализация и има ли Европейският съюз своя собствена система на фискален федерализъм.

Според американския икономист Оутс (1999), значението и използването на понятието фискален федерализъм в икономическата наука до известна степен се различава от използването му в политическата. В последната, този термин се отнася до политическа система с конституция, която гарантира набор от принципи и процедури, които се разпределят по компетентност между различните нива на властта. Икономическата наука използва понятието фискален федерализъм, в смисъл че всички публични сектори са относително федерализирани, т.е всички те осигуряват общодостъпни стоки и услуги и притежават самостоятелност при вземането на решения. В основата си икономическата наука се занимава с въпросите, които включва вертикалната структура на публичния сектор. Основната цел е да се намери най-подходящия начин на разпределение на отговорностите и използването на подходящи инструменти за различните нива на управление, така че да се оптимизира тяхното изпълнение. (Fiscal Policy in EU, Jesus Ferreiro).

Основите на първоначалната теория за фискалния федерализъм са поставени от бележитият американски икономист и нобелов лауреат Кенет Ароу, Ричард Мъсгрейв и Пол Самюел.

Докладът на Ароу през 1970 год. за ролята на публичния и частния сектор, както и книгата на Мъсгрейв (1959) за публичните финанси, очертават рамката за това каква е правилната роля на държавата в икономиката. В тази рамка са определени три роли на държавния сектор. Това се ролите на правителството в поправянето на различните форми на неефективност на пазара, като гарантира справедливо разпределение на доходите и като се стреми да запази макроикономическата стабилност при пълна заетост и стабилни цени.

В този модел, икономическите функции са възложени по схема на различни нива на управление, където централната власт трябва да има отговорност за макроикономическата стабилизация и преразпределение на доходите. Освен тази функция, централната власт трябва да предоставя стоки и услуги, консумирани от цялото население, докато местните власти трябва да предоставят стоки и услуги чието потребление се ограничава до собственото им население.

Традиционната теория на фискалния федерализъм лежи на общата нормативна рамка за прехвърляне на функциите върху различните нива на управление и подходящите фискални инструменти за изпълнение на тези функции. (Richard Musgrave 1956; Oates 1972)

Теорията на фискалния федерализъм е свързана с три съществени аспекта: (според Spahn 1994):

1. разпределяне на функциите между различните нива на управление
 - снабдяване на публични блага и услуги;

- преразпределяне на приходи;
 - макроикономическа стабилизация;
 - облагане с данъци
2. идентифициране на благополучието от печалби в резултат на финансовата децентрализация;
 3. използването на инструментите на фискалната политика (особено въпроси свързани с данъчното облагане и междуправителствените трансфери).

Различен поглед върху фискалния федерализъм имат Бренън и Бюканън (1980)⁶⁴, които поставят основите на новата теория за фискалния федерализъм. Те разглеждат публичния сектор като Левиатан, чиято основна цел е да максимизира своите приходи от икономиката чрез увеличаването на данъците. Тяхната теза е, че нарастването на публичния сектор може да бъде спряно като се наложат ограничения в достъпа на правителството до данъчните и други фискални инструменти. Погледната през тази призма, децентрализацията е средство за ограничаване на експанзионистичните тенденции на правителството. Конкуренцията между местните органи може да ограничи възможностите на монополистичното централно управление. Изводът от модела „Бренън и Бюканън“ е, че колкото е по-висока степената на децентрализация на данъчните и публичните разходи, толкова по-малка ще бъде държавната намеса в икономиката и държавните разходи.

Изследванията на Оутс и Уолис (1988)⁶⁵ са в същата насока като на Бренън и Бюканън. Според тях федералният политически процес притежава елементи на монопол и не перфектна конкуренция, вследствие на което желанията и предпочитанията на междинния гласоподавател не са напълно удовлетворени. Индивидите имат по-голям контрол върху публичните решения на местно ниво, отколкото на национално и предпочитат местните власти да осъществяват по-голяма част от публичната дейност и да притежават повече функции и отговорности.

Майкъл Марлоу (1988)⁶⁶ разглежда публичните разходи като ограничени от държавният бюджет. Размерът на законодателно определени данъци, приходите с инфлационно въздействие и нейният държавен дълг ще определят формите на публичното финансиране и големината на публичния сектор.

Илман и Рубинфийлд в едно проучване на новите теории за фискалния федерализъм отбелязват, че „за повечето икономисти, принципът на икономическият федерализъм с препоръчителните институции с конкретно децентрализирано местно управление и силна централна власт, да предоставя чисти публични блага и контролира вътреобщностните външни фактори, по същество дефинира какво всъщност е федерализмът.

Следвайки теорията, че фискалният федерализъм представлява съвкупност от обща нормативна рамка за прехвърляне на функции към различните нива на управление и подходящите фискални инструменти, за да бъдат извършени тези функции, възникват въпросите каква е разликата между федералните и нефедералните държави и как фискалният федерализъм и фискалната децентрализация са свързани. На тези въпроси дава отговор Шарма - „докато фискалният федерализъм представлява набор от ръководни принципи, ръководна идея, която помага при проектирането на финансовите отношения между

⁶⁴ Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, *The power to tax; Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York Cambridge University Press 1980.

⁶⁵ Oates, W.E. and J.Wallis, *Decentralization in the public sector: an empirical study and local governments*, in *Fiscal Federalism: Quantitative studies*, H.S.Rosen (ed.) Chicago- University Chicago press 1988.

⁶⁶ Michael L. Marlow, *Public choice* 56:259-269, Martinus Mijhoff Publishers, Dordrecht 1988.

националните и наднационалните нива на управление, то фискалната децентрализация от друга страна е процес на прилагане на тези принципи⁶⁷.

Разликата между федералните и нефедералните държави се състои в начина, по който тези принципи се прилагат, защото се различават по своята политическа и законодателна рамка и по този начин предоставят различни възможности за фискална децентрализация.⁶⁸

Понятието фискална децентрализация съдържа в себе си начина на разпределение на финансовите отговорности на централно и местно ниво в областта на публичните приходи и разходи. Фискалният федерализъм е много по-широко понятие от политическото определение, което обхваща обществени системи с федерална структура. Фискалният федерализъм разглежда един специфичен аспект на публичният сектор- неговата вертикална структура и фискалните взаимоотношения между различните нива на управление в тази структура.

Анализирайки съдържанието на понятието фискална децентрализация, намират отражение следните елементи:

- отговорностите и ролите между различните нива на управление във вертикалната структура на публичният сектор;
- държавните субсидии и тяхното влияние;
- трансферите между изградените вече управленски нива;
- стабилизирането на приходната система на местно ниво;
- определяне на системата на доставяне на местни блага;
- приватизиране на местните публични дейности.

В разгледаните теоретичните концепции и модели на фискален федерализъм намира своето място и въпросът за фискалния федерализъм в Европейския съюз. Това е много актуален и специфичен въпрос.

Създаването и развитието на фискалната система на Европейския съюз е не само икономически, но и важен политически процес. Принципно, данъчната система се базира на институциите и инструментите, необходими за осъществяването на данъчната политика в определена област. Създаването на институционална фискална инфраструктура на наднационално ниво в Европейския съюз е доста сложно и ограничено поради глобалните фискални тенденции, но също и поради политически сложната интеграция на независимите страни- членки на ЕС.

Данъчната система на ЕС, не се развива според теорията на публичните финанси и фискалният федерализъм. За постигането на основните функции на фискалната политика на ЕС се използват различни алтернативни методи, като разпределение, преразпределение и стабилизиране.

Основната цел на европейската интеграция е създаването на единен пазар. Въпреки, че Договорът от Рим от 1957 год. предвижда създаването на европейска икономическа интеграция, то процесът на тази интеграция може да се разглежда и като начин за по-силна политическа интеграция. Условията, свързани със създаването на икономически съюз не се отнасят за политически съюз и това е точно този сегмент, който днес може да бъде най-голямата пречка за по-бърза и по-силна политическа интеграция на Европейския съюз.

Системата на публичните финанси, и по-конкретно данъчната система е била винаги на граничната линия между политическия и икономическия аспект на всяка страна. В случаят с ЕС, фискалната система е отражение за нивото на разграничаване между пазарната интеграция и по-силен политически съюз. Фискалната система на ЕС има важна роля в пазарната интеграция и дава

⁶⁷ Вж. Sharma, 2005 b: 178.

⁶⁸ Вж. Sharma, 2005 a: 44.

възможност за сближаване с цел запазване на съществуващото ниво на икономическа и политическа интеграция.

По време на създаването на данъчната система и данъчните отношения в Европейския съюз, традиционната теория за фискалния федерализъм и публичните финанси не е могла да бъде използвана. Необходимо е било създаването на фискални отношения, с които:

- страните членки на ЕС да могат да запазят висока степен на политическа и конституционна независимост;
- наднационално или конфедеративно ниво на управление да имат само органи, изрично посочени от страните- членки;
- фискалните правила, определени на конфедеративно ниво да не са в противоречие с тези на национално ниво;
- паричният съюз да работи в рамките на конфедерацията.

Изучавайки фискалната система на ЕС трябва да се имат в предвид някои неща. На първо място, налице е значителна разлика във формата и ролята на публичните финанси между фискалната система на ЕС и различните държави членки. На второ място, публичните финанси и публичният сектор във всички развити западни икономики образуват значителна част от БВП, независимо от историческите отклонения на нео-либералната концепция на държавата в подкрепа на икономическото развитие. Последното, но може би най-важното е, че фискалната система на ЕС не може да бъде напълно проучена, и да лежи на оптималната теория за публичните финанси. Основният „публичен“ инструмент, който е в ръцете на ЕС при осъществяването на своите политики е нормативната уредба. Тази рамка от политическа намеса ограничава развитието на стандартната система на публични финанси и включва теорията на общественият избор при анализирането и създаването на фискалната политика на ЕС.

Структурата на фискалната система на ЕС се свежда до бюджета на ЕС, като единствено средство за изпълнение на фискалната политика от централно над-национално равнище. Останалата част от фискалната система може да бъде разглеждана като набор от различни правила и условия, чрез които страните членки хармонизират и координират други сегменти на фискалната политика. Това се отнася до хармонизиране на данъчното облагане и координиране на бюджетната политика чрез Пакта за стабилност и критериите за сближаване от Маастрихт.

Бюджетът на ЕС се отличава от стандартните бюджети на държавите членки на съюза. Общите приходи и общите разходи от бюджета на ЕС е малко повече от 1% от БВП на ЕС. Бюджетът на ЕС разполага със собствени ресурси, средства, но тези ресурси идват от приходите в националните бюджети на страните членки и се контролират от националните правителства. Основната функция на този бюджет е за финансиране на общите функции и политики на ЕС, чиито най-изявени разходи са за селско стопанство и структурни политики.

Вторият сегмент на фискалната политика на ЕС е хармонизирането на данъчната система. Данъчното облагане е изключително в сферата на страните членки на ЕС и данъчните разпоредби са част от националната данъчна система на всяка държава членка. И тъй като членството в ЕС се основава на международно споразумение, което включва някои права и задължения на страните членки, тяхната данъчна независимост е ограничена, т.е разделена е ЕС и страните членки. За да се засили общия вътрешен пазар, ЕС използва различни насоки и правни разпоредби, за да оказват влияние върху развитието на правните системи на страните-членки и по този ЕС използва фискалната хармонизация като алтернативен подход към фискалния федерализъм.

Третият сегмент на фискалната политика на ЕС се разглежда в координацията на стабилизиране на бюджетните политики на страните членки чрез фискалните правила на ЕС. Фискалните правила се прилагат преди всичко

съобразно Пакта за стабилност и критериите за сближаване от Маастрихт. Останалите правила, което са повлияли на развитието на настоящата фискална система на ЕС също така влияят на координацията на бюджетните политики на страните членки на ЕС. В този контекст, необходимостта от запазване на фискалната дисциплина в рамките на паричен съюз е особено подчертана. Основната цел на Пакта за стабилност е предотвратяване на възникването на прекомерен бюджетен дефицит, с цел да се запази финансовата дисциплина, разумно управление на публичните финанси, и запазване на икономическата стабилност в рамките на Икономическия и паричен съюз.

От направеният анализ на фискалния федерализъм и фискалната децентрализация се налага следният извод.

Въпросът за фискалния федерализъм в ЕС е много актуален по своята същност и много специфичен. Европейският съюз е една междудържавна общност, която все още търси своята идентичност. Европейският съюз трябва да поеме посока към по-силна икономическа и политическа интеграция, ако иска да поеме водеща роля в световната политика и икономика. Една от важните предпоставки за по-силна европейска интеграция, е засилване на фискалната интеграция. Фискалният федерализъм е добър подход, чрез който може да бъде изградена ефикасна система за вземане на решения на централно ниво в ЕС и на равнището на всяка държава членка. Създаването на една такава система изисква много решения и алтернативни подходи към теорията, което може да бъде реализирано чрез хармонизиране и координиране на фискалната политика. Въпреки това, всички решения трябва да бъдат в рамка, изградена на теоретичната основа на публичните финанси, всички с цел създаване на по-ефективна и праведна фискална система за всички страни-членки на ЕС.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, *The power to tax; Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, New York Cambridge University Press 1980
2. Oates, W.E. and J.Wallis, *Decentralization in the public sector: an empirical study and local governments*, in *Fiscal Federalism: Quantitative studies*, H.S.Rosen (ed.) Chicago-University Chicago press 1988
3. Michael L. Marlow, *Public choice* 56:259-269, Martinus Mijhoff Publishers, Dordrecht 1988
4. Cullis, J. & Jones, P. (1998), *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, Oxford, New York
5. European Commission (2006), *General Budget of European Union for the Financial Year 2006*, Brussels; Luxembourg,
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2006_en.pdf, 13.03.2007
6. Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovic, New York;
7. European Commission (1977), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (MacDougall Report)*, Brussels;
8. Masson, P. (2000), *Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration*, Imf Working Paper 133;
9. Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*. (New York: Harcourt Brace Jovanovich);
10. Oates, W.E. (1999), 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature* 38, 1120-1149;
11. Inman, R.P. & Rubinfeld, D.L. (2000) "Federalism", in Bouckaert, B. & de Geest, G., *Encyclopaedia of Law and Economics*, Edward Elgar, pp. 661-691;
12. European Commission, "Financing the European Union", *Commission Report on the operation on the own resources system*, COM (2004) 505;

13. European Council, "Resolution on the Stability and Growth Pact", Official Journal of the European Communities, C 236/1 (1997);
14. Majocchi, Alberto, "Theories of fiscal federalism and the European Experience", University of Pavia
15. Maior, Paulo Vila, "Does the European union have its own system of fiscal federalism?", International Conference on European International Political Affairs, Athens, Greece

За контакт:

Ваня Пантелеева

e-mail: v_panteleeva@abv.bg, тел. 0887412662

Докладът е рецензиран