



ФОНД
НАУЧНИ
ИЗСЛЕДВАНИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

25 години

ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО АГРОБИЗНЕС И РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ
Юбилейна международна научна конференция БЪЛГАРИЯ НА РЕГИОНИТЕ

Перспективи за устойчиво регионално развитие

27-28 октомври 2017 г., Пловдив, България



25 years

UNIVERSITY OF AGRIBUSINESS AND RURAL DEVELOPMENT
Jubilee International Scientific Conference BULGARIA OF REGIONS

Sustainable Regional Development Perspectives

27-28 October 2017, Plovdiv, Bulgaria

<http://regions.uard.bg>

State Transfers as a Factor for Smoothing of Horizontal Imbalances in Bulgaria

Mariana Pavlova-Banova

D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov, Bulgaria

Abstract: In the last 10 years (2007-2016), BGN 26 228 million or 3.75% of the country's GDP is redistributed to the municipalities from the central budget through the system of state transfers, thus the state participates in the local self-government though indirectly. This report explores the effect of the transfer of this financial resource at the regional level to overcoming the existing trans-regional disparities. The differences between the six regions in Bulgaria according to the classification of the territorial units for statistical purposes NUTS2 regarding the social and income inequality in the context of the state funding have been examined, as a result of which there are established horizontal imbalances but also successes in overcoming them in some regions.

Keywords: regional development, regional imbalances, state transfers.

Държавните трансфери като фактор за изглаждане на хоризонталните дисбаланси в РБългария

Марияна Павлова-Бънова

Стопанска академия „Димитър Апостолов Ценов“ – Свищов

Резюме: През последните 10 години (2007 – 2016 г.) 26 228 млн. лв. или 3,75% от БВП на страната се преразпределя в полза на общините от централния бюджет посредством системата на държавните трансфери, като по този начин държавата участва в местното самоуправление макар и косвено. В настоящия доклад се изследва ефектът от трансферирането на този финансов ресурс на регионално ниво върху преодоляването на съществуващите медурегионални различия. Разгледани са различията между шестте региона в Р България съгласно класификацията на териториалните единици за статистически цели NUTS2 по отношение на социалното и доходно неравенство в контекста на държавното финансиране, в резултат на което се установява наличието на хоризонтални дисбаланси, но и успехи в преодоляването им в някои региони.

Ключови думи: регионално развитие, регионални различия, държавни трансфери.

Въведение

Началото на XXI век в Р България се характеризира с редица реформи в публичния сектор, една от които е вертикалното трансфериране на права и отговорности от централно на местно ниво, известно като „фискална децентрализация“. В основата на тези промени стои желанието за постигане на заложените в Европейската харта за местно самоуправление (ЕХМС) цели местната власт да „управлява съществена част от обществените дела“ (ЕХМС, чл. 3) в интерес на народа, скъсявайки дистанцията „граждани – управляващи“. Преодоляването на неефективността в разпределението на ресурсите и постигането на равнопоставеност между гражданите при получаването на качествени обществени услуги на оптимална цена изправя местната власт пред невъзможността да обезпечи финансово непрекъснато разширяващите се разходни отговорности. Преструктурирането на данъчната система и делегирането на приходни правомощия на общините в Р България има своите положителни ефекти, създавайки реални стимули за подобряване на инвестиционния климат в общините, но наред с тях се наблюдава и негативния ефект на засилване на различията между тях по отношение на акумулирането на достатъчно собствени приходи, социалното и доходното неравенство, създаването на добавена стойност и др. (Найденев, 2012, с. 141). С цел изглаждането на описаните хоризонтални дисбаланси се прилага системата на държавните трансфери, посредством която общините в Р България ежегодно

получават финансиране от централния бюджет. По този начин, макар и косвено, държавата участва в местното самоуправление и допринася за изглаждането на междуобщинските различия.

След приемането на РБългария за член на ЕС през 2007 г. до 2016 г. (за 10 години) 26 228 млн. лв. или 3,75% от БВП на страната се преразпределя в полза на общините от централния бюджет посредством системата на държавните трансфери. Това провокира интерес за проучване на ефекта от трансферирането на този финансов ресурс на регионално ниво и по-конкретно върху преодоляването на социалното неравенство, което се превръща и в цел на настоящия доклад: изследването на различията между шестте региона в Р България съгласно класификацията на териториалните единици за статистически цели NUTS 2 по отношение на социалното и доходно неравенство в контекста на държавното финансиране. Посредством методите на динамичния, структурен и сравнителен анализ се изследват тенденциите при избрани показатели за социално включване и условия за живот и въздействието на системата на държавните трансфери върху тях.

Системата на държавните трансфери

Системата на държавните трансфери включва компонентите обща субсидия за делегираните от държавата дейности, трансфери за местни дейности (обща изравнителна субсидия и субсидия за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища), целева субсидия за капиталови разходи и целеви трансфери (ЗДБРБ, 2017). Шестте региона в Р България (Югозападен, Южен централен, Югоизточен, Североизточен, Северен централен и Северозападен) в периода 2007 – 2016 г. получават финансиране от централния бюджет в размер на 26 228 млн. лв. или 3,75% от общия БВП на страната. Анализът на Граф. 1 очертава тенденция на растеж в относителния дял на трансферите от централния бюджет към всеки от шестте региона в брутния вътрешен продукт, генериран от тях. Извеждат се следните изводи и обобщения относно системата на държавните трансфери в Р България:

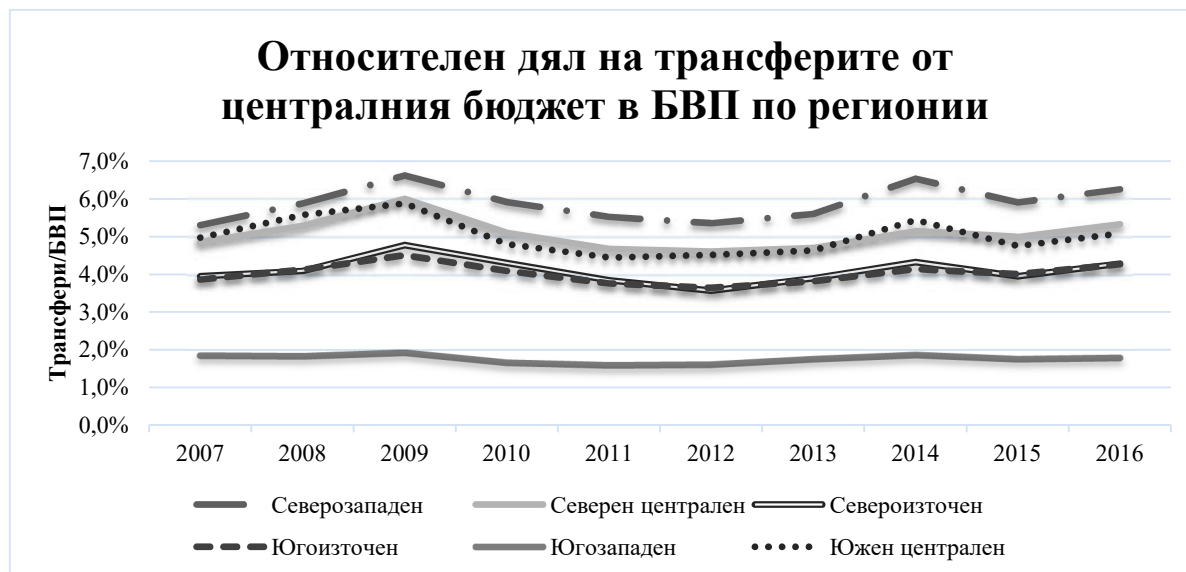
- Чрез системата на държавните трансфери през изследвания период (2007 – 2016 г.) се преразпределя от 1,83% до 6,60% от брутния вътрешен продукт, измерен на регионален принцип.
- Най-голям по размер финансов ресурс, измерен като процент от БВП, през годините се насочва към Северозападния¹ и Северния централен регион² – ежегодно над 4,6%; през 2009 г. в Северозападния регион за планиране се регистрира и най-високата измерена стойност за страната за целия изследван период – 6,6% от БВП на региона се преразпределя чрез системата на държавните трансфери.
- Чувствително по-ниски са измерените стойности в Югозападни³ и Югоизточния регион за планиране⁴, където показателят варира от 1,59% през 2012 г. до 4,51% през 2009 г.

¹ Северозападният регион за планиране включва областите Видин, Монтана, Враца, Плевен и Ловеч.

² Северният централен регион за планиране включва областите Велико Търново, Габрово, Русе, Разград и Силистра.

³ Югозападният регион за планиране включва София-столица, София-област и области Благоевград, Перник и Кюстендил.

- В Северозападния регион се наблюдава нарастване на значимостта на централните трансфери в БВП, генериран в региона, докато във всички останали региони тенденцията е обратна.
- Изследваният показател се колебае в най-широки граници в Южния централен регион⁵ (включва области Пловдив, Хасково, Пазарджик, Смолян и Кърджали), а най-постоянна е тенденцията в Югозападния регион.
- Максимални стойности при всички региони изследваният показател приема през 2009 г., а минимални през 2012 г.



Графика 1. Относителен дял на трансферите от централния бюджет в БВП по региони

Източник: Министерство на финансите, Инфостат

Насочването на голям финансов ресурс към определени общини/региони се налага поради съществуващите несъответствия между очерталите се като по-богати и по-бедни райони в страната и предполага предоставянето на по-качествени услуги на местно ниво, респективно и постигане на ефекти по отношение намаляването на социалното неравенство. По този начин разпределяните ежегодно трансфери от държавата в полза на общините се превръщат във фактор за изглаждане на хоризонталните дисбаланси в страната.

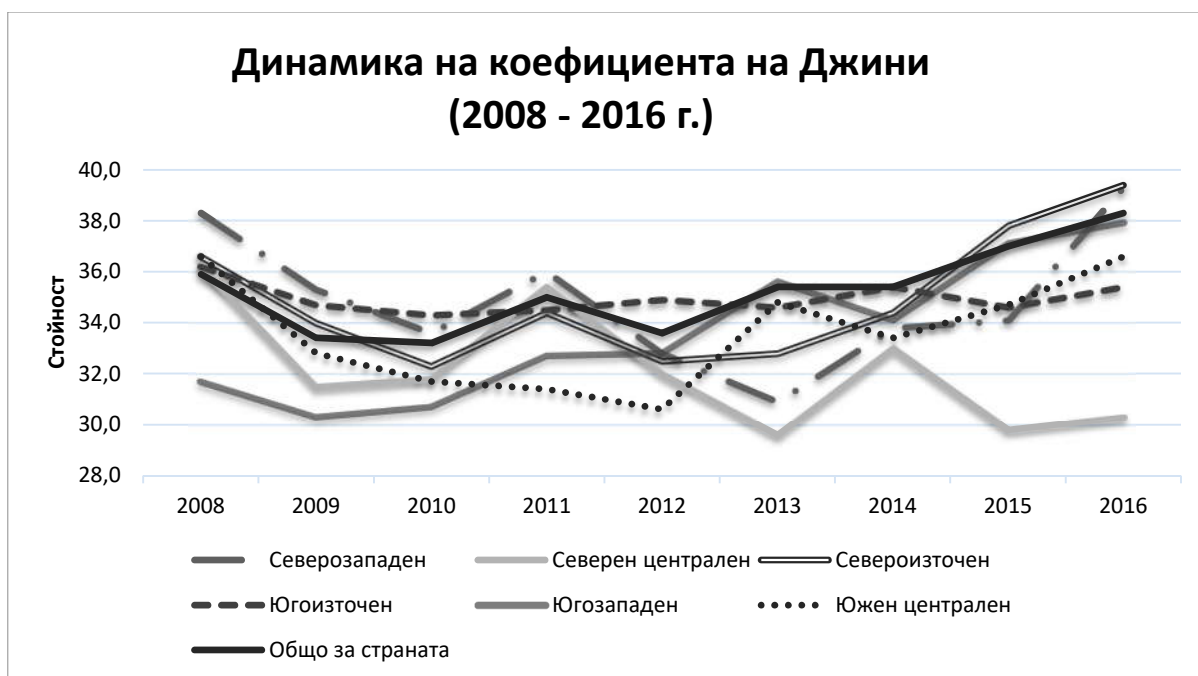
Една от водещите цели на стратегия „Европа 2020“ е „намаление на броя на застрашените от бедност с 20 млн. души. Индикаторите за измерване на бедността, социалното и доходното неравенство в обществото са унифицирани на ниво ЕС и се използват за проследяване на напредъка на страните в борбата с бедността и социалната изолация (Eurostat, statistics, 2017). Същите показатели биха могли да се използват и за изследване на

⁴ Югоизточният регион за планиране включва областите Бургас, Сливен, Ямбол и Стара Загора.

⁵ Южният централен регион включва областите Пловдив, Хасково, Пазарджик, Смолян и Кърджали.

междурегионалните различия в рамките на Р България, като авторът се спира на: коефициентът на Джини, коефициентът S80/20, дял на населението в риск от бедност и социално изключване и относителен дял на бедните.

Коефициентът на Джини измерва подоходното неравенство посредством отклонението на доходите за потребление в икономиката, респективно конкретен регион, от перфектното разпределение (Bakare A. S, 2012, p. 49). Високите стойности на показателя индикират неефективност в разпределението на доходите между „бедни“ и „богати“. За периода 2008 – 2016 г⁶. Коефициентът на Джини за страната варира в границите 33,2 – 38,3 и е един от най-високите в ЕС. Регионалният анализ показва, че в началото на изследвания период – 2008 г., само един регион в страната – Югозападният, има по-ниска стойност на показателя от средната за страната, а през 2016 г. тези региони са четири: Югозападен, Югоизточен, Южен централен и Северен централен (вж. Графика 2).



Графика 2. Динамика на коефициента на Джини за период 2008 – 2016 г. по региони
Източник: Инфостат

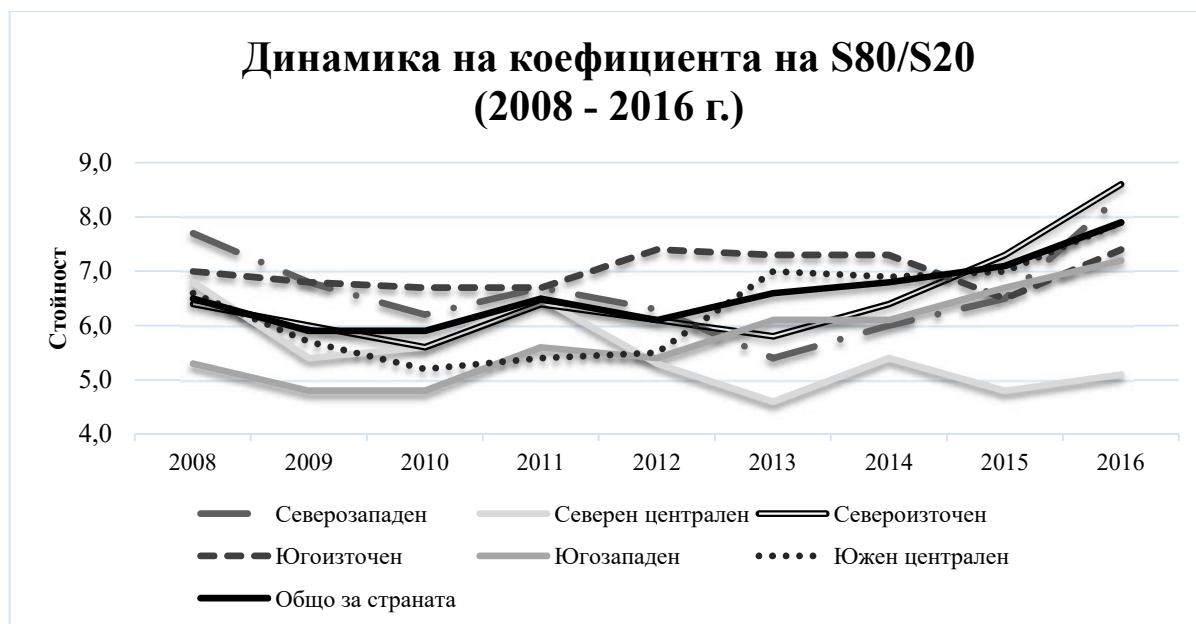
Следва да се отбележи, че Северният централен регион отчита най-голямо снижение на коефициента в сравнение с останалите региони, особено ясно изразено в годините след 2011. Тенденция на намаление в стойностите на индикатора отбелязва и Северозападния регион, докато влошаване на показателя се наблюдава в Североизточния⁷ и Югозападния регион.

⁶ 10-годишният период на изследване в съответствие с това на централните трансфери не може да бъде приложен при показателите за измерване на бедността, социалното и подоходното неравенство поради ограниченост на ресурсната база – предоставените данни са след 2008 г.

⁷ Североизточният регион обхваща областите Варна, Добрич, Шумен и Търговище.

Паралелното изследване на коефициента на Джини и трансферите от централния бюджет по региони установява, че регионите с висок относителен дял на централните трансфери в БВП постигат сериозно намаление в доходното неравенство, измерено чрез коефициента на Джини – това са Северозападен (с. изкл. на 2016 г.) и Северен централен регион. Регистрира се и противоположна тенденция – на растеж на държавното финансиране в общините и засилващо се доходно неравенство, какъвто е примерът с Югозападния регион за планиране. Най-ниска стойност коефициента на Джини приема през 2013 г. в Северния централен регион – 29,6, а най-висока през 2016 г. в Северозападния регион – 39,3, свидетелство, че вертикалното преразпределяне на публичен ресурс невинаги допринася за изглаждане на хоризонталните дисбаланси, какъвто е доходното неравенство.

Коефициентът S80/S20 измерва доходното неравенство чрез съпоставка между доходите на най-богатите и най-бедните 20 процента от населението. Ниските стойности на показателя свидетелстват за равномерно разпределение на доходите, а високите – различия, респективно, неравенство в доходите и социални проблеми (Eurostat statistical books, 2010, p. 16). Динамичният анализ на коефициента по региони в РБългария показва тенденция към нарастване на неравенството в разпределението на доходите в последните години на изследвания период 2008 – 2016 г. През 2016 г. всички шест региона отбелязват нарастване на коефициента S80/S20 спрямо предходната година, като в Северозападния и Североизточния регион стойностите са над средните за страната от 7,9. Това е и годината, в която е измерена най-високата стойност на показателя за целия изследван период – 8,6 в Североизточния регион – т.е. доходите на най-богатите 20% от населението са 8,6 пъти по-високи спрямо тези на най-бедните 20% в региона. Данните от Графика 3 показват, че в периода 2008 – 2013 г. социалното неравенство, измерено чрез изследвания коефициент, е най-ниско в Югозападния регион, а след 2011 г. до 2016 г. – в Северния централен регион, където е отчетена и най-ниската измерена стойност за целия период на изследване – 4,6 през 2013 г. Следва да се отбележи, че сравнително високи стойности през всички години, спрямо средните за страната, и спрямо останалите региони, са отчетени в Югоизточния регион за планиране. Паралелното изследване на коефициента S80/S20 и трансферите от централния бюджет по региони разкрива разнопосочност в измененията на двата показателя. Нарастването на относителния дял на трансферите от централния бюджет в БВП е съпътствано с увеличаване на неравенството в разпределението на доходите в Северозападния, Североизточния, Южния централен и Югоизточния регион за планиране. Положителна тенденция се отчита само в Северния централен регион, където коефициентът намалява с 1,7 при намаляващи приходи от централния бюджет в БВП на региона.



Графика 3. Динамика на коефициента S80/S20 за период 2008 – 2016 г. по региони

Източник: Инфостат

Делът на населението в риск от бедност и социално изключване е един от наблюдаваните по Стратегия „Европа 2020“ индикатори, който се разглежда през призмата на различни възрастови профили. Настоящата разработка се фокусира върху възрастовата група 18 – 64 години – времето на упражняване на активна трудова дейност и получаване на доходи от заетост. Регионалният анализ на показателя установява вариации в широк диапазон: 27,2 – 54,7 процента, с тенденция към намаление след 2013 г. (вж. Графика 4). Най-ниски стойности на индикатора, респективно най-малък дял от населението, живеещо в риск от бедност и социално изключване, се отчитат в Югозападния регион през целия период на изследване. Следва да се отбележи, че най-високата измерена стойност в Югозападния регион (37,3%) се приближава до най-ниската такава сред всички останали региони в страната, а именно през 2014 г. в Югоизточния регион (34,9%). Това е и регионът, отбелязал най-сериозен спад на показателя през втората половина на изследвания период и единствен, заедно с Югозападния, който приема стойности под средните за страната. Вариациите на показателя са най-ясно изразени в Северния централен и Североизточния регион – съответно 14,1% и 13,1%, където обаче след 2013 г. се наблюдава тенденция на намаление в стойностите. По последни данни от 2016 г. в Р България над 31,2% (данни за Югозападния регион) до 43,3% (данни за Южния централен регион) от населението във възрастовата група 18 – 64 години живее в риск от бедност и социално изключване. Тези изключително високи стойности на показателя в сравнение със средноевропейските (23,4%) разкриват сериозни дисбаланси на регионално ниво и маркират неуспехи в областта на социалната политика. Изследването на показателя „население в риск от бедност и социално изключване“ в контекста на централното финансиране определя за пореден път

успех за Северния централен регион в борбата със социалното и доходно неравенство – при намаляваща тенденция на относителния дял на трансферите от централния бюджет в БВП на региона през втората половина на изследвания период населението в риск от бедност и социално изключване също намалява. Това се отнася и за Югоизточния регион, където при по-ниски стойности на коефициента централни трансфери/БВП се отчита значително намаление (от 51,6% през 2012 г. до 37,2% през 2016 г.) на населението, живеещо в риск от бедност и социално изключване.

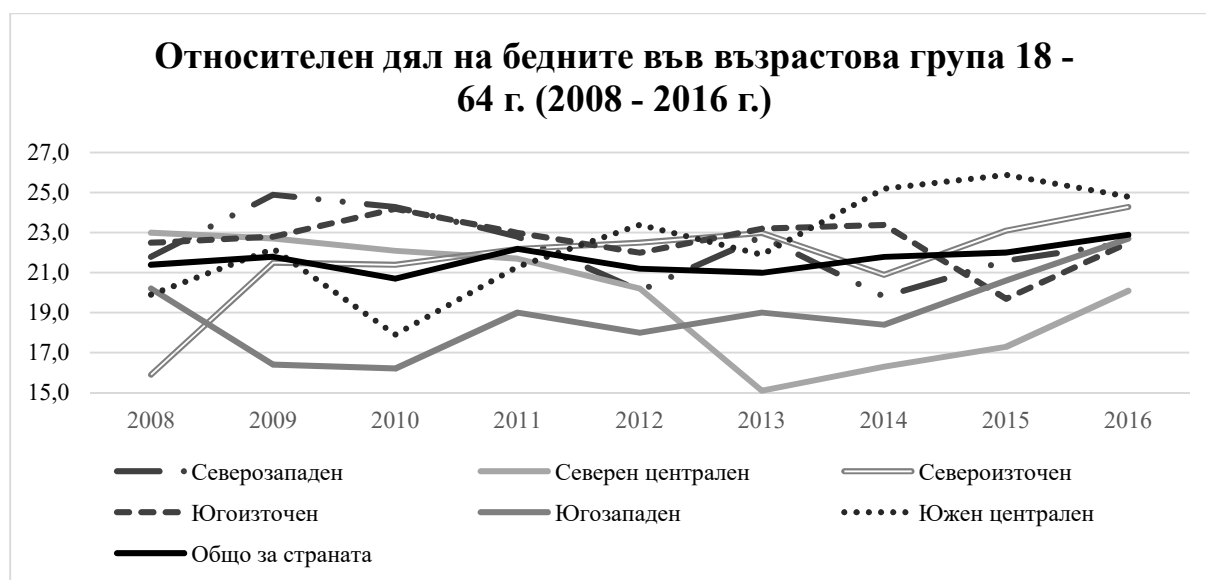


Графика 4. Относителен дял на населението в риск от бедност и социално изключване за периода 2008 – 2016 г. по региони
Източник: Инфостат

Частта от населението, живеещо в заплаха от бедност и социално изключване, е взаимнообвързана с последния показател, обект на настоящото изследване – **относителния дял на бедните във всеки регион**. Високите нива на показателя „население в риск от бедност и социално изключване“ повишават риска от увеличаване дела на бедните, което стои в основата на необходимостта от тяхното непрекъснато наблюдение и предприемане на мерки по ограничението им (Исмаилов, Т., 2013). Динамичният и сравнителен анализ установява вариации в показателя „относителен дял на бедните“ в широки граници – от 15% до 25,9% през различните години (вж. Графика 5). По последни данни от 2016 г. в Южния централен регион най-голяма част от населението живее в бедност, а на другия полюс е Северният централен регион. В последния „едва“ 20% от населението попада в категорията на бедните – факт, който буди притеснение и показва по категоричен начин наличието на социални проблеми в страната ни (за съпоставка през 2016 г. средно европейката стойност на показателя е 16,9%).

Регионите с тенденция към увеличение на показателя в период 2008 – 2016 г. са Североизточният, Югозападният и Южният централен, а в Северния централен и Югоизточния показателят намалява стойностите си. Следва да се отбележи, че единствено Югозападният регион поддържа стойности на

показателя, по-ниски от средните за страната през периода на изследването, въпреки неговата нарастваща тенденция. Това се отнася и за Северния централен регион, но в годините след 2011 г. Регионът с най-ясно изразена тенденция към нарастване на дела на бедните е Североизточният, където през 2008 г. показателят е със стойност 15,9% – най-ниската за страната, а през 2016 г. – 24,3% – една от най-високите измерени в страната. Тълкуването на регистрираните тенденции в контекста на държавната намеса на регионално ниво потвърждава отчетените ефекти на предходния етап – Северният централен и Югоизточният регион постигат значителни успехи (измерени чрез намаляващи коефициенти на бедните или население в риск от бедност и социално изключване) в борбата със социалното и доходно неравенство в условията на намаляващи трансфери от централния бюджет като процент от БВП на региона.



Графика 5. Относителен дял на бедните във възрастова група 18 – 64 г. за периода 2008 – 2016 г. по региони
Източник: Инфостат

Установените резултати посредством динамичния и сравнителен анализ определят съществуването на ясно изразени междурегионални различия в Р България в областта на социалното и доходно неравенство. Това е съществен проблем, за преодоляването на който са необходими продължителни и целенасочени действия в процеса по преразпределение на доходите от централно на местно ниво. Маркираните успехи в Северния централен и Югоизточният регион обосновават необходимостта от намеса на държавата в борбата със социалното и доходно неравенство, но сама по себе си системата на държавните трансфери не може да постигне търсените ефекти. Необходими са комплексни действия на частния сектор и органите на централната и местната власт по подобряването на инвестиционния климат, изсветляването на икономиката, увеличаването на производителността на труда, в резултат на което не само междурегионалните различия да бъдат преодолявани, а и стойностите на техните измерители да се приближат до

средноевропейските. Поради своята научна и обществено-социална значимост настоящата тема попада в насоките за бъдеща изследователска работа на автора.

Библиография:

1. Захариев, А. Фискална децентрализация и местно самоуправление в България. Библиотека „Образование и наука“, Книга 13/2012, АИ „Ценов“, 2012.
2. Исмаилов, Т. Подходното неравенство между България и страните от ЕС и последиците от него, Годишен алманах Научни изследвания на докторанти, Книга 6, АИ „Ценов“, 2013.
3. Найденов, Л. Данъчна автономност на местните власти – теоретични аргументи и национална практика, Стено, 2012.
4. Христов, Ст. Неравенството в България динамика, сравнителен анализ и причини, Институт за пазарна икономика, 2013.
5. Стратегия „Европа 2020“, <https://ec.europa.eu> (достъп: 19.10.2017 г.)
6. Европейска харта за местно самоуправление, Страсбург, 15.X.1985 г. чл. 3.
7. Закон за държавния бюджет на Р България, 2017 г., обн., ДВ, бр. 98 от 9 декември 2016 г., в сила от 1 януари 2017 г.
8. Статистика, Евростат, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_headline_indicators (достъп на 19.10.2017 г.).
9. Bakare A. S., Measuring the Income Inequality in Nigeria: the Lorenz Curve and Gini Co-efficient Approach, American Journal of Economics 2012, 2(1): 47-52 DOI: 10.5923/j.economics.20120201.06.
10. Eurostat (2010). “Combating Poverty and Social Exclusion”, A Statistical Portrait of the European Union: 7.
11. Lessman, Chr. Fiscal Decentralization and Regional Disparity: a Panel Data Approach for OECD Countries, Institute for economic research at the University of Munich, Working paper # 25, 2006.