

TROŠENJE NIŽJIH RAVNI DRŽAVE¹

(Velimir Bole in Žiga Jere)²

Povzetek

Prispevek se ukvarja z dodelitvijo trošenja nižjim ravnem države v Sloveniji. Povzeti so teoretični pogoji optimalne dodelitve trošenja nižjim ravnem države, še zlasti optimalna soodvisnost med dodelitvijo trošenja in finančnih instrumentov. Ocenjen je model trošenja disagregatov javnih storitev za veljavno lokalno raven države. Z ocenjenim modelom je definirana in kvantificirana zagotovljena poraba po občinah in enotah treh hipotetičnih definicij pokrajin. Z relativno variabilnostjo zagotovljene porabe je analizirana dodelitev trošenja nižjim ravnem države. Empirični rezultati kažejo, da z izjemo socialnih in delno upravnih storitev, vse ostale storitve, ki so dodeljene občinski ravni ustrezajo grobim teoretičnim zahtevam dodelitve trošenja nižjim ravnem države. To velja še zlasti za gospodarske, okoljske in prostorske storitve. Regionalna struktura s šestimi pokrajinami bi bila, po učinkovitosti dodelitve trošenja, bolj primerna od ostalih variant. Regionalni ravni je najbolj smiselno dodeliti trošenje za okoljske storitve.

SPENDING OF LOWER LEVEL GOVERNMENTS

(Velimir Bole and Žiga Jere)

Abstract

In the paper assignment of the public services spending to lower levels of the government is analyzed. Brief overview of the theoretical results on the optimal assignment of the public spending to different levels of the government is given. Empirical model of local public services spending is estimated on panel data of 192 municipalities and 5 years. Several disaggregates of services are modeled separately. Using estimated model, per capita spending needs of regional and local government units are evaluated. Relative variability of spending needs (for the specific level of the government and disaggregate of public services) is quantified by coefficient of variation of per capita spending needs between units of the studied level of the government. For several disaggregates of public services, relative variability of spending needs at different levels of the government is compared to find optimal spending assignment to the (hypothetical) regional and local level of the government. Empirical results show that assignment of the social services and, partly, general administrative services to the local level is reducing efficiency of the actual fiscal decentralization. Results show also that hypothetical regional level with six units would be the most appropriate, and that only environmental services would have to be assigned to the new regional level.

¹ V prispevku je prikazan del rezultatov študije, ki sta jo financirala Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport ter Ministrstvo za notranje zadeve.

² Ekonomski institut pravne fakultete, Prešernova 21, Ljubljana; info@eipf.si

1. UVOD

Fiskalna decentralizacija obsega štiri bistvene segmente aktivnosti-postopkov. Naobsežnejša segmenta obsegata postopke dodelitve nabora javnih storitev, ki se trošijo na nižjih ravneh države in postopke dodelitve finančnih instrumentov, torej davkov, transferjev, taks in »uporabnin«, ki napajajo enote nižje ravni države.³ Pri tem dodelitev finančnih instrumentov obsega tako izbor instrumentov, kakor tudi izbor avtonomnosti, ki jo imajo enote ustrezne ravni države pri določanju parametrov vsakega instrumenta (davčne osnove oziroma davčne stopnje). Tretji segment fiskalne decentralizacije obsega postopke zadolževanja enot nižje ravni države, četrta pa administrativne postopke fiskalne decentralizacije.

Teorija fiskalne decentralizacije postavlja le grobe usmeritve za optimalno dodelitev trošenja, finančnih instrumentov in postopkov zadolževanja nižjim ravnom države. Zato so pri implementaciji vertikalne dodelitve trošenja javnih storitev in finančnih instrumentov med državami velike razlike. Še zlasti, ker so pri postavljanju sistema fiskalne decentralizacije razlike v političnem ustroju držav, kakor tudi v razvitosti in strukturi gospodarstev, praviloma bolj pomembne kot (zelo splošni) teoretični napotki. Le pri dejanski dodelitvi postopkov zadolževanja enotam nižje ravni države so razlike med državami manjše.

Postavlja se vprašanje, kakšna bi bila struktura dodejenega trošenja na lokalni in regionalni ravni v Sloveniji, če bi se upoštevale teoretično usmeritve za strukturo dodeljenega trošenja. Prispevek skuša odgovoriti na to vprašanje. Ukvarja se torej z dodelitvijo trošenja javnih storitev (hipotetični) regionalni in (obstoječi) lokalni ravni. Uperjen je v identificiranje nabora javnih storitev, ki so, ali v obstoječem sistemu dodeljene lokalni ravni, ali pa so s storitvami obstoječega sistema »vsebinsko« korelirane.

Takšna usmeritev omogoča uporabo podatkov o dejanskem trošenju javnih storitev na ravni občin za razdobje 1999-2003. Prav zaradi tega je analiza tudi uporabna za empirično primerjanje alternativnih grobih specifikacij vertikalne dodelitve trošenja javnih storitev.

Za regionalno raven države so teoretično primerne skupine javnih storitev identificirane v celoti, saj regionalna raven države v Sloveniji doslej ni obstajala. Ker v času izdelave analize že sama geografska struktura regionalne ravni države (definicija pokrajin) ni nedvoumno določena, so v analizi vse ocene za regionalno raven države narejene za tri alternativne definicije pokrajin (z 6, 8 in 12 pokrajinami).⁴ Ocene za lokalno raven so narejene na strukturi 192 občin.

Prispevek ima v nadaljevanju še štiri dele. Naslednje, to je drugo, poglavje povzema ključne teoretične rezultate analize stroškov in koristi decentralizacije trošenja javnih storitev. Povzete so tudi nekatere empirične izkušnje iz tujine. V tretjem poglavju je ocenjen model trošenja javnih storitev s katerim je definirana potrebna poraba posameznih enot nižje ravni države. S tako definirano potrebno porabo je v istem poglavju empirično analizirana optimalna dodelitev trošenja javnih storitev lokalni in regionalni ravni. V četrtem poglavju so opisani viri in obdelava primarne empirične evidence. Prispevek se konča s pregledom rezultatov.

³ V nadaljevanju bo dodelitev nabora javnih storitev, ki se trošijo na nižjih ravneh države, često na kratko označena z "dodelitvijo trošenja" (nižjim ravnom države).

⁴ Glej, MNZ-ULS(2002).

2. DODELITEV TROŠENJA NIŽJIM RAVNEM DRŽAVE– TEORIJA IN IZKUŠNJE

Dodelitev funkcij države in fiskalna decentralizacija. Fiskalne funkcije države se lahko razvrstijo v tri skupine, namreč stabilizacijske, redistribucijske in alokacijske⁵. Postavlja se vprašanje, katerim ravnem države naj se dodelijo posamezne skupine funkcij.

Hevristično lahko trdimo, da ima fiskalna politika na nižjih ravneh države predvsem alokacijske funkcije. Nosilci politike na nižjih ravneh države lahko namreč natančneje identificirajo nekatere preference prebivalcev. Če se predpostavi enaka ponudbena učinkovitost nosilcev politike nižje in centralne ravni države, se torej z dodelitvijo trošenja ustreznih javnih storitev nižjim ravnem države povečuje blagostanje prebivalstva pri enakih stroških. Saj lahko nižje ravni države, zaradi bolj natančno identificiranih preferenc, bolj učinkovito alokirajo nekatere (namreč »lokalne«) javne storitve. Fiskalna decentralizacija potemtakem povečuje učinkovitost zadovoljevanja potreb po javnih storitvah.

Kar se alokacijske funkcije tiče, se torej trošenje centralne države lahko omeji le na čiste javne dobrine (»pure public goods«), torej dobrine, katerih koristi so razširjene na celotno gospodarstvo oziroma pri katerih se proizvodnja odlikuje z izrazito ekonomijo velikosti.

Alokacijska funkcija države lahko seveda pride v nasprotje s stabilizacijsko in redistribucijsko funkcijo države. Zato se najvišja raven države praviloma ukvarja s trošenjem nekaterih drugih segmentov javnih storitev.

Takšen ključen segment je makroekonomsko uravnavanje gospodarstva – ta je praviloma v rokah najvišje ravni države. Zaradi velike mobilnosti ekonomskih enot (gospodinjstev in podjetij), blaga in faktorjev med enotami nižje ravni države, se namreč podjetja in gospodinjstva lahko prilagajajo-izogibajo potencialnim stabilizacijskim potezam fiskalne politike nižje ravni države. Saj se lahko umaknejo iz tistih enot nižje ravni države, kjer sta struktura in tempiranje fiskalnih instrumentov relativno neugodna (naprimer, relativno večje davčno stiskanje države), v enote kjer je poslovno okolje, zaradi strukture in tempiranja fiskalnih instrumentov nižje ravni države, bolj prijazno.

Zaradi podobnih razlogov, torej učinkovitejšega makroekonomskega uravnavanja, mora centralna država obdržati nadzor tudi nad javnimi storitvami (vrstami trošenja), ki so zelo občutljiva na ciklične spremembe (naprimer, podpora nezaposlenim). Stabilizacijski domet potez enot nižjih ravni države je še dodatno majhen, ker nosilci fiskalne politike na nižjih ravneh države ne morejo voditi denarne politike. Učinkovito stabilizacijsko politiko lahko torej vodi le centralna država.⁶

Drugi bistveni segment obsega redistribucijske funkcije (javne storitve) države. Tudi s temi se ne morejo ukvarjati nižje ravni države. V nasprotnem primeru bi namreč enote nižje ravni države, z več redistribucijsko prijaznih (prihodkovnih ali izdatkovnih) oblik, pritegnile dohodkovno šibkejša gospodinjstva, druga-bogatejša gospodinjstva pa bi se premaknila v enote nižje ravni države, kjer bi bili, ob dani višini davkov, izdatki bolj prilagojeni njihovim

⁵ Definicijo treh skupin funkcij države je predlagal že Musgrave (1995); dodelitev teh funkcij po ravneh države glej, naprimer, v Oates(1999) in Prudhomme(1995).

⁶ Da lahko neustrezna dodelitev funkcij države radikalno poslabša fiskalno vzdržnost ("fiscal perversity" nižjih ravni države) ilustrirajo, naprimer, Argentina pred 1990, Brazilija v devedesetih letih in Velika Britanija v osemdesetih letih. Glej, naprimer, Perloff(1985), Prudhomme(1995) in Tanzi(2001).

preferencam. Dodelitev distribucijskih funkcij nižjim ravnam države fiskalno torej ne bi bila vzdržna.

Poudariti je potrebno, da fiskalna decentralizacija ne le da ne omogoča izvajanja redistribucijskih funkcij med dohodkovnimi razredi prebivalstva, temveč lahko povečuje celo razlike v razvitosti med enotami nižje ravni države (naprimer, regijami)!⁷ Kar je ravno nasprotno od »argumentov« za povečano fiskalno decentralizacijo.

Tuje izkušnje tudi ne potrjujejo, da že sama redistribucija med dohodkovnimi razredi ali pa gospodarski razvoj avtomatično zmanjšujeta razlike med enotami nižje ravni države. Saj so lahko v manj razvitih enotah nižje ravni države razlike med dohodkovnimi razredi manjše kakor v bolj razvitih regijah. Da sam gospodarski razvoj avtomatično ne zmanjšuje horizontalnih (naprimer, regionalnih) razlik ilustrirajo, naprimer, povečane regionalne razlike tudi pri najbolj razvitih gospodarstvih v drugi polovici osemdesetih let (naprimer, v ZDA)⁸.

Še več, potrebno je opozoriti, da celo na segmentih javnofinančnih storitev, kjer je teoretično za pričakovati, da fiskalna decentralizacija povečuje učinkovitost zadovoljevanja potreb po javnih storitvah, v praksi zaradi institucionalnih omejitev fiskalna decentralizacija učinkovitost zmanjšuje in ne povečuje. Tako so lahko administrativne kapacitete enot nižje ravni države prešibke (zaradi nezadostnih ali neustreznih kadrov, s slabim tehničnim znanjem, vendar istočasno »umetno« in koruptivno kadrovske zasedenostjo); enote nižje ravni države često niso sposobne razviti in uporabljati modernih in preglednih postopkov spremljanja prihodkov in trošenja ter uravnavanja trošenja; enote nižje ravni države so najčešče sploh premajhne, da bi lahko izkoriščale ekonomijo velikosti pri proizvodnji storitev; ipd⁹.

Optimalna velikost nižjih ravni države. V fiskalno decentralizirani državi se torej nižjim ravnam države lahko, v optimalnem primeru, dodelijo le nabori javnih storitev in finančnih instrumentov preko katerih država implementira alokativno funkcijo. Optimalnost fiskalne decentralizacije pa je, seveda, odvisna tudi od konkretnega izbora omenjenih storitev in finančnih instrumentov. Saj je njen smisel v »bolj učinkovitem« zadovoljevanju povpraševanja po lokalnih javnih storitvah. Ker gre za čim bolj učinkovito zadovoljevanje povpraševanja, so torej pomembne značilnosti povpraševanja (potrebe) kot tudi stroški proizvodnje ustreznih dobrin¹⁰. Čim večje so regionalne razlike v povpraševanju po lokalnih javnih dobrinah, ter čim večje so regionalne razlike v stroških proizvodnje teh dobrin, večje prednosti lahko prinese fiskalna decentralizacija.

Pri narodnogospodarsko smiselni decentralizaciji fiskalne aktivnosti v prostorsko majhni in demografsko homogeni državi je potrebno odgovoriti vsaj na tri vprašanja. Prvič, ali »učinkovita« centralna država ne more že sama upoštevati lokalne (regionalne) razlike v povpraševanju po lokalnih dobrinah. Drugič, ali je povečanje skupne blaginje, ki bi jo prinesla fiskalna decentralizacija »dovolj« veliko, da je decentralizacijo smiselno implementirati. In tretjič, kakšni so ključni narodnogospodarski oportunitetni stroški fiskalne decentralizacije.

⁷ Glej, naprimer, Tanzi(2001) ali Prudhomme(1995).

⁸ Glej, naprimer, Krugman(1987) in Prudhomme(1995).

⁹ Glej, naprimer, Tanzi(2001).

¹⁰ V teoriji morajo namreč biti na posameznih ravneh države mejne koristi prebivalcev enake mejnim stroškom proizvodnje javnih dobrin.

V idealnem primeru popolne informacije lahko centralna država (vlada-planer) pri distribuciji lokalnih javnih dobrin že sama upošteva lokalne (regionalne) razlike v povpraševanju po lokalnih (regionalnih) javnih storitvah in zato doseže enako skupno blaginjo, vendar pri manjših mejnih stroških in enaki kvaliteti ustreznih storitev (produktov). Stroški so manjši tako zaradi ekonomije velikosti in produktne raznoterosti kot zaradi znatno bolj kvalitetnih kadrov, ki so (v majhni državi) na razpolago centralni državi ne pa tudi nižjim ravnem države.¹¹ V takšnem primeru seveda nižja raven države le tehnično implementira fiskalno aktivnost (centralne ravni) države in je zato tudi decentralizacija financiranja ne le nepotrebna temveč tudi škodljiva, saj povečuje narodnogospodarske stroške.

Takšen način fiskalnega prilagajanja lokalno (regionalno) različnemu povpraševanju po lokalnih (regionalnih) javnih storitvah ima dve omejitvi. Prva se nanaša na predpostavko o neomejenosti razpoložljive informacije centralne države, druga pa na politične omejitve.

Pri dejanskem ponujanju lokalno (regionalno) specifičnih javnih storitev je pomembna informacijska nepopolnost-pristranost centralne države, še zlasti če je država geografsko in demografsko velika in zato regionalno nehomogena. Nosilci ekonomske politike na lokalni (regionalni) ravni države bolje poznajo potrebe prebivalcev občine (regije) kakor tudi njene (geografske) danosti. Še več, prav izguba kontrole prebivalcev nad kvantiteto in kvaliteto (lokalno, regionalno) specifičnega portfelja trošenih javnih storitev je bistveni oportunitetni strošek odsotnosti lokalne (regionalne) ravni države.

Druga omejitev centralne države pri učinkovitem saturiranju (lokalno, regionalno) specifičnega povpraševanja po javnih storitvah so politične omejitve centralnega distribuiranja (lokalnih, regionalnih) javnih storitev. Zaradi pritiskov političnih skupin, ali pa tudi zaradi zakonskih (ali celo ustavnih) omejitev je često nemogoče implementirati vzdržno zadovoljevanje regionalno-lokalno diferenciranih potreb.

Vprašanje je torej, ali je centralna vlada sposobna identificirati razlike v povpraševanju po lokalnih (regionalnih) storitvah, in če so institucionalne (zakonske – tudi ustavne) možnosti, da enoten pritok davčnih prihodkov kanalizira v financiranje zadovoljevanje lokalno (regionalno) različnega povpraševanja po lokalnih (regionalnih) storitvah.

Velikost povečanja blagostanja, ki jo povzroči fiskalna decentralizacija, je odvisna od heterogenosti povpraševanja med lokalnimi (regionalnimi) enotami, kakor tudi od razlik v stroških ustrezne ponudbe lokalnih javnih storitev. Zaradi ekonomije velikosti in produktne raznoterosti se stroški na enoto produkta (lokalne oziroma regionalne javne dobrine) seveda zmanjšujejo z višino ravni države, ki ga ponuja. Pri enakih stroških pa je izguba blagostanja zaradi povečevanja ravni države sorazmerna neelastičnosti ustreznega povpraševanja; slednja pa je, kot kažejo empirične ocene, vsaj pri lokalnih javnih storitvah, praviloma velika¹².

Ker se z ravni države povečuje učinkovitost ponudbe lokalnih (regionalnih) javnih storitev, zmanjšuje pa kontrola prebivalcev nad njeno kvantiteto (in kvaliteto), je optimalna velikost lokalne (regionalne) enote države dosežena takrat, ko so, hevristično rečeno, pri majhni spremembi, naprimer zmanjšanju, velikosti lokalne (regionalne) enote države, dodatni oportunitetni stroški lokalne (regionalne) ravni države zaradi manjše učinkovitosti ponudbe

¹¹ Glej, naprimer, Tanzi(2001) ali Prudhomme (1995).

¹² Glej, Oates(1999).

enaki dodatnim koristim zaradi boljše kontrole, ki jo ima prebivalstvo nad ponujenimi javnimi storitvami¹³.

Že na osnovi tako grobega načela optimalne fiskalne decentralizacije, se postavlja nekaj elementarnih zadržkov pri ocenjevanju oportunitetne izgube blagostanja zaradi odsotnosti fiskalne decentralizacije. Za geografsko majhno in demografsko homogeno državo kot je Slovenija sta dva zadržka bistvena. Prvi se nanaša na predpostavko o lokalno (regionalno) opaznih (velikih) razlikah v preferencah prebivalcev, drugi pa na predpostavko, da politični proces omogoča prebivalcem učinkovito kontroliranje ponujene količine in kvalitete javnih storitev (produktov) nižjih ravni države.

V razvijajočih gospodarstvih so namreč praviloma lokalne (regionalne) razlike v preferencah majhne, velike pa razlike v dohodkih, še zlasti če gre za geografsko majhna in demografsko (in nacionalno) homogena gospodarstva. Eno in drugo zagotovo velja za Slovenijo, ki je poleg tega tudi v obdobju prehoda, ko prebivalstvo predvsem »lovi« obseg materialnega trošenja v razvitih tujih gospodarstvih, zato se zdijo predpostavljene velike razlike v preferencah še dodatno vprašljive.

Prav tako sporna se zdi sposobnost izvoljenih predstavnikov na nižji ravni države, da bi lokalno (regionalno) različne preference identificirali in implementirali ustrezno ponudbo. Saj izvoljeni predstavniki na nižji ravni države često nimajo vzpodbud za izpolnjevanje volilnih obljub, da bi torej sledili preferencam medijskega volilca lokalnega volilnega telesa. Razlogov je več. Od tistih, ki so značilni za razvijajoča gospodarstva, so v Sloveniji lahko pomembni naslednji: pri upravljanju enot lokalne države (občin) je majhna verjetnost doseganja ponovnega mandata zaradi boljše ponudbe (lokalnih) javnih storitev, saj je volilno telo še nestabilno in strukturirano predvsem po »velikih« (ideoloških) temah; administracija na nižjih ravneh države je znatno slabše kvalitete, saj je za sposobnejše kadre neperspektivna; vpliv interesnih skupin je na lokalni ravni močnejši kot v centralni državi, istočasno pa je transparentnost postopkov države na nižji ravni znatno manjša; zaradi manjše transparentnosti in večjega medsebojnega poznavanja je korupcija večji problem na nižjih ravneh države, ipd.¹⁴.

Povezanost dodelitve trošenja in finančnih instrumentov. Zaradi omenjenega teoretičnega načela izenačitve mejnih stroškov in koristi fiskalne decentralizacije, dodelitev trošenja javnih storitev ne more biti neodvisna od dodelitve finančnih instrumentov nižjim ravnam države. Povezava med dodelitvijo finančnih instrumentov in dodelitvijo trošenja je torej pogoj optimalne fiskalne decentralizacije, saj prvi določajo mejne stroške, drugi pa mejne koristi. To je tudi razlog za poenostavljeno pravilo fiskalne decentralizacije, da morajo lokalne (regionalne) storitve države financirati (preko davčnih in nedavčnih instrumentov) tisti prebivalci, ki imajo koristi od teh lokalnih (regionalnih) javnih storitev¹⁵.

Skladnost izdatkov in finančnih instrumentov je tudi eden od ključnih teoretičnih argumentov (poleg davčne konkurence in davčne fragmentacije) za trditev, da optimalna fiskalna decentralizacija zmanjšuje velikost države¹⁶. Drugače rečeno, učinkovito zadovoljevanje povpraševanja po (lokalnih) javnih storitvah predpostavlja, da posamezni ravni države ustreza le specifičen nabor javnih storitev ter, da mora biti nabor finančnih

¹³ Glej King(1996).

¹⁴ Glej, naprimer, Prudhomme(1995) in Tanzi(2001).

¹⁵ Glej, naprimer, Feld in Schneider (2000).

¹⁶ Glej Oates(1972).

instrumentov, s katerimi se napaja konkretna raven države, usklajen s takšnim specifičnim naborom javnih storitev te ravni – obremenjevati mora torej predvsem koristnike ustreznih storitev¹⁷.

Vsklajena dodelitev trošenja in finančnih instrumentov je bistveno odvisna od postopkov odločanja (institucij). Prav zaradi neustreznih postopkov odločanja (institucij) so namreč ekonomskopolitični razlogi, ki se pri implementaciji fiskalne decentralizacije običajno navajajo za dodelitev trošenja nižjim ravnam države, praviloma neodvisni od razlogov za dodelitev finančnih (prihodkovnih) instrumentov istim ravnam države¹⁸. In prav zato se s fiskalno decentralizacijo učinkovitost zadovoljevanja potreb po javnih storitvah često zmanjša (!) in ne poveča, še zlasti v razvijajočih gospodarstvih¹⁹.

Vertikalna porazdelitev trošenja javnih storitev v praksi. Dejanska dodelitev trošenja javnih storitev se med državami precej razlikuje, celo pri omenjenih ključnih funkcijah centralne države (redistribucijskih in stabilizacijskih) je nekaj izjem²⁰. Poleg tega se je, še zlasti po II. svetovni vojni, vloga najvišje ravni države pri trošenju javnih storitev izrazito okrepila tudi pri drugih javnih storitvah. Ekonomska politika na najvišji ravni sodobne države se tako praviloma ukvarja tudi z regulacijo in interveniranjem v strateške sektorje gospodarstva, skrbi za hrbenico transportne in telekomunikacijske mreže države ter troši za storitve znanja in raziskav. Višje in visoke šole ter centralne bolnice so v federalno urejenih državah praviloma segment trošenja regionalne ravni države, v unitarnih pa najvišje ravni države²¹.

Enote lokalne ravni države praviloma vzdržujejo storitve javne uprave in lokalne varnosti (administracijo, lokalno policijo, požarno varnost, sanitarno varnost), lokalno transportno mrežo pa tudi določene segmente zdravstva in izobraževanja (osnovno in često tudi srednjo šolo, osnovno zdravstveno varstvo in preventivo). Medtem ko enote regionalne ravni države trošijo predvsem za okolje, kmetijstvo in ribištvo, regionalno infrastrukturo, še zlasti cestno mrežo, ponekod za srednjo šolo ter za preventivo pri nalezljivih boleznih²².

Storitve javnofinančnega sektorja, ki so usmerjene v redistribucijo, zagotavljanje makroekonomskega ravnotežja ali pa se njihova proizvodnja odlikuje z izrazito ekonomijo velikosti in produktno raznoterostjo, sodijo na najvišjo raven. V praksi pa so celo pri takšnih javnofinančnih storitvah (sicer redke) izjeme. Pri ostalih storitvah so teoretične usmeritve znatno manj jasne, razlike med državami v implementaciji dodelitve trošenja pa velike²³. Tako so, naprimer, pri vertikalni dodelitvi storitev zdravstva in šolstva razlike med državami velike, teoretični napotki pa, kot rečeno, zelo splošni.

¹⁷ Teoretično gre za tako imenovan problem davčnega dodeljevanja ("tax-assignment problem"), glej, naprimer, Oates(1999).

¹⁸ Glej, naprimer, Prudhomme(1995).

¹⁹ Primerov, ko je neustrezna fiskalna decentralizacija zmanjšala učinkovitost države je veliko, tudi med razvitimi gospodarstvi, glej naprimer, Prudhomme (1995). Tudi strokovno pripravljene decentralizacije so zmanjšale kvaliteto javnih storitev, naprimer storitve vodnega gospodarstva v Peruju (World Bank(1990)).

²⁰ Opazna izjema v vertikalni dodelitvi trošenja javnih storitev je Švica, kjer regionalna raven države (kantoni) troši znatno večjo košaro javnih storitev kot drugod. Podroben opis fiskalne decentralizacije v različnih državah, glej v zbirki Ter-Minassian ed.(1997c).

²¹ Glej, Ter-Minassian(1997b).

²² Glej opis fiskalne decentralizacije po različnih državah v Ter-Minassian (1997c) in (1997b).

²³ Glej, naprimer, pregled v Ahmad in drugi (1997).

3. OCENA OPTIMALNE DODELITVE TROŠENJA V SLOVENIJI

Apriorna (zakonska) dodelitev porabe enotam lokalne ravni države. Zakon o financiranju občin definira primerno porabo (člen 20), kot obseg sredstev, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog. Pri tem primerno porabo na prebivalca za ustrezno leto določi parlament ob vsakokratnem sprejetju državnega proračuna!

Spremenljivke-indikatorji, ki določajo razlike v primerni porabi po občinah, so dolžina lokalnih cest, število prebivalcev mlajših od 15 let, število prebivalcev starejših od 65 let in površina; vsi indikatorji so preračunani na prebivalca občine in izraženi kot delež ustrezne vrednosti za celotno državo (normirani so na povprečje Slovenije).

Optimalno trošenje nižjih ravni države je v tej analizi ocenjeno v skladu s teoretičnimi načeli predhodnega poglavja ter »potrošnih potreb« enot lokalne ravni, ki so definirane z modelom »potrošnih potreb«; ta je specificiran in ocenjen na podatkih o dejanskem trošenju občin v razdobju 1999-2003.

Da bi poudarili, prvič, da ne gre za obseg sredstev vezan na izvajanje zakonskih in drugih nalog oziroma, da gre za drugačen namen koncepta »potrošnih potreb« enot na lokalni ravni, kakor tudi, drugič, da gre za različen način (implicitnega) določanja (modeliranja) trošenja, bo v nadaljevanju govora o (fiskalno) »zagotovljeni porabi«.

»Potrošne potrebe« enot lokalne ravni države. Hevristično lahko rečemo, da so potrošne potrebe občin enake izdatkom občin, ki bi jih te dosegle, če bi uporabile standardno politiko in standardno prakso ter če bi razpolagale s standardno tehnično oskrbljenostjo (»proizvodno funkcijo«), ki je potrebna za izvajanje javnih storitev²⁴.

Potrošne potrebe (ki bi jih občine dosegle s standardnimi postopki, prakso in oskrbljenostjo) po javnih storitvah lokalnih enot je težko nedvoumno definirati²⁵, saj enote lokalne ravni države, ne uporabljajo sistematično niti standardnih postopkov, niti standardne prakse, niti niso tehnično standardno oskrbljene. To velja le v povprečju. Zato so potrošne potrebe v nadaljevanju definirane z velikostjo potencialne (latentne) porabe, ki je določena s skupnimi (eksogenimi) faktorji trošenja ustreznih javnih storitev, torej faktorji, ki določajo porabo v vseh enotah nižje ravni države neodvisno od dejanske kvalitete, strukture in ravni porabe ter tehnične oskrbljenosti konkretne ponudbe analiziranih javnih storitev. Od dejanske porabe se torej (latentne) potrošne potrebe razlikujejo zaradi individualnih (nespecificiranih) značilnosti trošenja posameznih enot nižje ravni države, torej značilnosti, ki so neodvisne od skupnih eksogenih faktorjev trošenja. Obsegajo lahko, naprimer, različno splošno razvitost ustreznih enot nižje ravni države, njihovo različno strukturo dejanskega trošenja javnih storitev, itd.

Specifikacija modela zagotovljene porabe. Ker veljavna fiskalna decentralizacija v Sloveniji obsega le lokalno raven, je model zagotovljene porabe ocenjen na podatkih enot te ravni, torej na občinskih podatkih.

Zaradi individualnih (nespecificiranih) značilnosti potrošne potrebe občin neposredno seveda niso merljive, identificirajo in kvantificirajo se lahko le indikatorji potrošnih potreb. Potrebno je razlikovati dve skupini takšnih indikatorjev.

²⁴ Glej, naprimer, Duncan in Smith(1996).

²⁵ Glej, naprimer, Bramley(1990).

V prvi skupini so indikatorji, ki kažejo eksogene faktorje trošenja javnih storitev, torej eksogeno (glede na dejansko proizvodnjo in trošenje javnih storitev) določene potrebe prebivalcev konkretne enote lokalne ravni države. Kažejo torej potrebe, ki so neodvisne od obsega, strukture in kvalitete trošenja ustreznih javnih storitev, ter ustrezne tehnične oskrbljenosti za ponudbo teh javnih storitev v konkretni enoti lokalne ravni države.

V drugi skupini so indikatorji potrošnih potreb, ki kažejo endogene potrebe prebivalcev, torej potrebe, ki so posledica specifičnega obsega in kvalitete trošenja javnih storitev ter ustrezne tehnične oskrbljenosti konkretne lokalne enote (v primerjavi s slovenskim povprečjem).

Pri ocenjevanju potrošnih potreb lokalnih enot - občin - je potrebno identificirati indikatorje potrošnih potreb prve skupine, torej tiste, ki kažejo eksogene potrebe. Saj je potencialna (latentna) poraba, ki po definiciji predpostavlja standardne postopke, prakso in tehnično oskrbljenost, v reducirani obliki odvisna samo od eksogenih faktorjev trošenja javnih storitev! Pri tem je, seveda, izbor indikatorjev eksogenih potreb zelo omejen, tako zaradi razpoložljivosti podatkov, kakor tudi eksogenosti, torej neodvisnosti od obsega, kvalitete in tehnične oskrbljenosti ponudbe-trošenja konkretnih javnih storitev lokalne enote (v tem ali predhodnih razdobjih)²⁶.

Pri oceni potrošnih potreb občin so med indikatorje vključene le demografske in geografske značilnosti enot lokalne ravni države, seveda če so zanje razpoložljivi podatki za analizirano razdobje²⁷. Potencialno možni povratni učinki obsega, kvalitete in tehnične oskrbljenosti ponudbe-trošenja javnih storitev občin na demografske in geografske indikatorje imajo velike odloge (gre za obdobja, ko sedanje občine sploh še niso obstojale) oziroma se ne morejo kvantitativno identificirati. Zato smo predpostavili, da demografski in geografski indikatorji pripadajo prvi omenjeni skupini indikatorjev.

Potrošne potrebe po javnih storitvah so, kot rečeno, nemerljive. Dejansko trošenje se od potrošnih potreb razlikuje zaradi individualnih (nespecificiranih) značilnosti vsake od enot lokalne ravni države, kakor tudi zaradi povsem slučajnih (idiosinkratičnih) učinkov. Ker so individualne značilnosti lahko posledica tudi nespecificiranih indikatorjev, ki pa ne določajo potrošne potrebe, je njihov vpliv izločen z izborom načina ocenjevanja oziroma z izborom empirične evidence, ki je uporabljena pri ocenjevanju potrošnih potreb.

Zaradi individualnih (nespecificiranih) značilnosti so potrošne potrebe kvantificirane kot »latentna« poraba s pomočjo modela panelnih podatkov za normalizirane spremenljivke. V takšnem modelu namreč individualne značilnosti enot lokalne ravni države sestavljajo skupaj s čisto slučajnimi učinki modelsko motnjo- napako, (ocenjeni) strukturni del modela pa učinke eksogenih (latentnih) faktorjev – z ocenjenim strukturnim delom modela se torej lahko definira »latentno« porabo. Z drugimi besedami rečeno, s takšnim modelom je možno oceniti-kvantitativno ločiti (nemerljivo) »latentno« porabo (določeno s standardnimi postopki, prakso in tehnično oskrbljenostjo) lokalne enote od njene dejanske porabe, ki jo poleg eksogenih skupnih faktorjev določajo tudi specifične značilnosti konkretne lokalne enote, kakor tudi čisto slučajni odkloni, ki niso korelirani niti v času niti med enotami.

²⁶ Glej, Duncan in Smith(1996).

²⁷ Analogno so indikatorji potrošnih potreb določeni, naprimer, v Koreji, na Japonskem ali na Danskem (glej Ter-Minassian(1997a))

Zaradi istih razlogov, torej modeliranja posledic standardnih postopkov in prakse ter standardne oskrbljenosti, so vse spremenljivke modela X_{it} najpreje preračunane na število prebivalcev v občini

$$(1) \quad x_{it} = (X_{it} / P_{it})$$

in nato normirane na povpreček države

$$(2) \quad \xi_{it} = (X_{it} / P_{it}) / (X_{*t} / P_{*t})$$

kjer je P_{it} število prebivalcev v občini, X_{*t} vrednost spremenljivke X v celotni državi v razdobju t in P_{*t} število prebivalcev v celotni državi, v razdobju t .

Ker je model ocenjen na panelnih podatkih so, kot rečeno, posebnosti posamezne enote lokalne ravni države (tako glede postopkov, prakse kot opremljenosti za ponudbo ustreznih javnih storitev) obsežene v spremenljivki individualnih nespecificiranih značilnosti, ki je sestavni del motnje. Ocena ustreznega dela motnje, torej individualnih nespecificiranih značilnosti, je v panelnem modelu toliko »bolj zanesljiva« kolikor večja je časovna dimenzija panela podatkov, na katerih se ocenjuje model. Zato je potrebno model porabe javnih storitev specificirati in oceniti za najdaljše (možno) razdobje, za katero so še razpoložljivi vsi potrebni podatki. V Sloveniji segajo dostopni podatki o demografskih in geografskih značilnostih ter porabi sedanje strukture lokalne ravni države od 1999 do 2003!

Analizirane skupine potrošnih potreb in upoštevani indikatorji. Potrošne potrebe enot nižje ravni države lahko definiramo za različne košare javnih storitev. Ocenjevanje potrošnih potreb za različne-disagregirane košare javnih storitev je potrebno iz dveh razlogov.

Prvi razlog je »boljše« ocenjevanje potrošnih potreb. Ker so eksogeni faktorji potrošnih potreb lokalnih enot (enot nižje ravni države) za različne košare javnih storitev lahko različni, je v načelu možno z ustreznim stratificiranjem trošenja javnih storitev, torej določitevijo homogenih skupin javnih storitev, določiti agregate trošenja tako, da vsakemu ustreza optimalno (»čim manjše in stabilno«) število eksogenih faktorjev potreb po javnih storitvah, torej »čim manjše in stabilno« število merljivih potrošnih indikatorjev.

Drugi razlog za ocenjevanje potrošnih potreb za disagregirane košare javnih storitev je implementacija učinkovite dodelitve potrošnih potreb nižjim ravnam države, s katero fiskalna decentralizacija povečuje blagostanje prebivalstva. Saj je relativna variabilnost (potrošnih potreb) med enotami konkretne ravni države, poleg vsebinskih-teoretičnih, osnovni empirični kriterij dodelitve potrošnih potreb nižji ravni države. Skupine javnih storitev, pri katerih potrošne potrebe med enotami nižje (naprimer, lokalne) ravni države bolj variirajo, so primernejše za dodelitev nižji ravni države kot skupine javnih storitev z manjšo variabilnostjo.

Analiza se ukvarja z dodelitvijo petih skupin javnih storitev: gospodarskih, lokalnih, prostorskih, upravno socialnih, socialnih in vseh javnih storitev, ki jih v sedanjem sistemu fiskalne decentralizacije trošijo enote lokalne ravni države. Skupine so definirane na naslednji način: vse javne storitve (sedanje) strukture lokalne ravni (01-10), upravne in socialne storitve (01-03, 07-10), samo socialne storitve (07-10), gospodarske storitve (04), okoljske storitve (05-06) in prostorske storitve (04-06). V oklepajih so označene skupine

odhodkov po šifrah funkcionalne dejavnosti. Analizirano je potemtakem šest spremenljivk trošenja (torej skupin potrošnih potreb) občin. Vsaka od njih je seveda preračunana na enoto števila prebivalcev v konkretni občini.

V Tabeli 1 je ilustrirana dejanska struktura trošenja za analizirane skupine javnih storitev na lokalni ravni države. Prikazana je poraba po analiziranih segmentih funkcionalne razdelitve javnih storitev.

Pri analizi so upoštevani, kot potencialni, vsi demografski in geografski indikatorji, za katere so dostopni vsaj letni podatki na ravni občin²⁸. Med potencialne indikatorje potrošnih potreb so tako uvrščeni podatki o stanovanjskem skladu (strukturirani po velikosti, starosti in opremljenosti), podatki o odraslem prebivalstvu (strukturirani po starosti) in mladini (strukturirani po starosti in šolskem statusu), podatki o velikosti in poseljenosti občin ter podatki o dolžini cest. V končno ocenjenem modelu nastopajo seveda le spremenljivke (indikatorji), pri katerih so ocenjeni koeficienti statistično značilno različni od 0 in pričakovanega znaka.

Model zagotovljene porabe je ocenjen s spremenljivkami v obliki (2); spremenljivke indikatorjev in porabe (preračunane na število prebivalcev) so torej normirane s povprečkom države. Vsi indikatorji potrošnih potreb in spremenljivke porabe so v modelu logaritmirane.

Ker je zaradi kratkega razdobja obstoja veljavne strukture občin možno, da so se potrošne potrebe v analiziranem obdobju 1999-2003 še prilagajale končnim vrednostim (ki ustrezajo eksogenim faktorjem potrošnih potreb), je v vseh modelih potrošnih potreb dodana še spremenljivka trenda (označena je z »leto«).

Modelski rezultati. V tabeli 2 so prikazane ocene modela zagotovljene porabe (potrošnih potreb) enot na lokalni ravni za posamezne agregate javnih storitev. Funkcije so, kot rečeno, ocenjene na panelnih podatkih za občine v razdobju 1999-2003. Pri ocenjevanju so predpostavljeni slučajni učinki.

V vseh tabelah rezultatov so v prvem stolpcu prikazana imena spremenljivk-indikatorjev, v drugem ocenjeni koeficienti, v tretjem t-statistike in v zadnjem statistične značilnosti koeficientov. Pri vsaki tabeli je navedeno še število in struktura opazovanj, χ^2 test kvalitete modela ter test značilnosti individualnih učinkov (Pagan-Breusch statistika).

Ocenjeni modeli so vsi statistično sprejemljive kvalitete, saj je (Wald-ov) test hipoteze, da so vsi koeficienti enaki 0, visoko značilen (povsod je tveganje manjše od 0.00001). Tudi individualni učinki (PB test) se statistično značilno razlikujejo v vseh modelih.

V funkcijah modela nastopajo tri skupine indikatorjev trošenja. V prvi skupini so spremenljivke števila starejših prebivalcev, učencev in otrok; v drugi skupini so spremenljivke števila naselij, dolžine cest, števila hiš in površine občin; v zadnji skupini pa je število starih hiš (zgrajenih do 1945) ter število enosobnih stanovanj. Spremenljivke-indikatorji so praviloma (visoko) značilne.

Potrebno je opozoriti na dve skupni lastnosti končnih oblik funkcij. Pri ostalih enakih pogojih, je vpliv spremenljivk števila naselij in učencev na trošenje ustreznih javnih storitev

²⁸ Podoben izbor indikatorjev je, kot rečeno, narejen pri ocenjevanju "potrošnih potreb" v Koreji, na Japonskem ali na Danskem; glej, naprimer, Ter-Minassian(1997a).

praviloma negativen; to je prva posebnost. Vse funkcije, kot rečeno, vsebujejo spremenljivko »leto«, ki ni značilna (z izjemo modela za trošenje okoljskih storitev) pri nobeni funkciji modela. Spreminjanje-prilagajanje potrošnih potreb občin latentnemu obsegu porabe na ravni države torej ni značilno, struktura trošenja občin se je torej že ustalila. To je druga skupna lastnost ocenjenih modelov trošenja javnih storitev na lokalni ravni.

Optimalna dodelitev trošenja-ocena za lokalno in regionalno raven. Z ocenjenim modelom potrošnih potreb za analizirane agregate javnih storitev je izračunana zagotovljena poraba za posamezne enote nižje ravni države (relativno glede na zagotovljeno porabo na ravni države). Za vsako, torej regionalno in lokalno, raven države so nato izračunane tri enostavne statistike porazdelitve zagotovljene porabe enot te ravni. V tabeli 3 so prikazani končni rezultati analize zagotovljene porabe za raven občin ter za tri variante ravni pokrajin. Za vsako analizirano raven države so prikazane netehtana povprečna vrednost, netehtana standardna deviacija in koeficient variacije (netehtana standardna deviacija na enoto netehtane povprečne vrednosti) zagotovljene porabe za konkreten agregat javnih storitev.

V vseh štirih analiziranih ravneh države je zagotovljena poraba, ki je upoštevana pri oceni relativne variabilnosti, izračunana za vse analizirane agregate javnih storitev, za leto 2001. Ker nekatere (zelo) majhne občine v 2001 niso imele vrtcev, so zanje potrošne potrebe izračunane tako, da je (pričakovana) vrednost ustreznih spremenljivk po predpostavki enaka kot v občini z najmanj otroki na glavo prebivalca.

Ker je smisel decentraliziranja fiskalne aktivnosti države v »bolj učinkovitem« zadovoljevanju povpraševanja po lokalnih javnih storitvah, se prednosti fiskalne decentralizacije povečujejo z velikostjo razlik med enotami lokalne ravni v zagotovljeni porabi lokalnih javnih dobrin. Zato lahko modelsko ocenjeno relativno variabilnost zagotovljene porabe (ustrezen koeficient variacije) uporabimo za empirični indikator smiselnosti (optimalnosti) dodelitve trošenja javnih storitev različnim ravnam države.

Vrednosti v tabeli 3 kažejo, da je enotam lokalne ravni države (v primerjavi z enotami regionalne ravni države) najbolj smiselno dodeliti zadovoljevanje gospodarskih storitev, ki obsegajo poleg dejavnosti kmetijstva, gozdarstva in lova predvsem promet (cestni) ter ostale dejavnosti (drobno gospodarstvo, pokopališko dejavnost, vzdrževanje ulic, zelenic, ipd). Saj je, na eni strani, relativna variabilnost potrošnih potreb med občinami (0.23) prav pri tem agregatu (namreč gospodarskih) javnih storitev največja, po drugi strani pa pri tem agregatu javnih storitev relativna variabilnost ne izstopa (glede na ostale storitve) pri nobeni od analiziranih variant regionalne strukture (s 12, 8 ali 6 pokrajinami).

Po drugi strani pa vrednosti v tabeli kažejo relativno nizko variabilnost (0.09) potrošnih potreb po lokalnih upravno socialnih storitvah (sem štejejo storitve civilne zaščite, protipožarne varnosti in tudi ustrezne storitve zdravstva ter izobraževanja, seveda v sedaj veljavnem obsegu), kakor tudi nizko variabilnost (0.05) potrošnih potreb po samo lokalnih socialnih storitvah (sem štejejo storitve zdravstva in izobraževanja). Zato bi se, brez opaznega zmanjšanja blagostanja prebivalstva, lahko ustrezne storitve trošile na regionalni ali celo višji ravni, kjer pa bi bila, zaradi ekonomije velikosti, seveda njihova proizvodnja tudi bolj učinkovita!

Ocenjen vrednosti koeficienta variacije v tabeli 3 kažejo, da je regionalni ravni države smiselno dodeliti predvsem okoljske storitve (ravnanje z odpadki in odpadno vodo, stanovanjska dejavnost, prostorsko načrtovanje, cestna mreža in oskrba z vodo). Saj je

relativna variabilnost med regijami (glede na variabilnost med občinami), ne glede na definicijo pokrajin, znatno (za najmanj 30%) večja prav pri tej skupini javnih storitev, medtem ko so razlike v relativni variabilnosti med ostalimi disagregati javnih storitev znatno manjše.

Empirični rezultati tudi kažejo, da bi bila regionalna struktura s šestimi enotami-pokrajinami najbolj smiselna, vsaj kar se tiče učinkovitosti trošenja analiziranih javnih storitev. Relativna variabilnost potrošnih potreb se namreč pri pokrajinah z večjim številom le zanemarljivo spremeni.

4. PODATKI

Viri. Uporabljeni podatki so zajeti iz štirih različnih virov: Statistični letopis RS, Ministrstvo za finance, SURS, Državnozbornski poročevalec.

Statistični letopisi RS 1999, 2000, 2001, 2002 in 2003 so vir podatkov o upravnih in geografskih spremenljivkah (npr. število hišnih števil, površini, ipd.), o nekaterih vzgojno-izobraževalnih in socialnih spremenljivkah (npr. število vrtcev, dijakov, osebnih dohodkov, ipd.), o stanovanjskih spremenljivkah (npr. število starih stanovanj, površina stanovanj, ipd.), o turizmu, ter številu prebivalcev v občinah.

Državnozbornski poročevalec je vir podatkov o številu starih in mladih prebivalcev in dolžini cest v občini za leto 2001.

Ministrstvo za finance je vir podatkov o proračunih občin za leta 1999, 2000, 2001, 2002 in 2003.

Obdelava podatkov in transformacija spremenljivk. Spremenljivke po občinah, ki so bile pridobljene iz virov Statističnega letopisa in Ministrstva za finance so bile (testno) analizirane v različnih transformiranih oblikah. Preizkušeno je pet načinov transformacij. Pri prvem so vse spremenljivke preračunane na prebivalca občine. Pri drugem so vse spremenljivke normirane na povpreček Slovenije. Pri tretji transformaciji so bile spremenljivke dobljene s kombinacijo prvih dveh transformacij, alternativno pa so še ponderirane s številom prebivalcev. Pri peti transformaciji pa smo spremenljivke dobljene s prvo transformacijo delili z vrednostjo spremenljivke na prebivalca za celotno Slovenijo za vsako leto.

Končni (prikazani) rezultati so dobljeni s spremenljivkami, ki so transformirane, kot je prikazano v (2).

Leta 1998 je nastalo dvanajst novih občin iz šestih starih. Zato smo posebej obravnavali podatke za leto 1999 v primeru, če so bili podani za staro razdelitev na občine. Za nekatere spremenljivke (stanovanja) smo uporabili podatek za leto 2000, za nekatere (število otrok, učencev) pa isti podatek na prebivalca v obeh občinah za leto 1999 (kot je bil podan); razen za Hodoš-Salovci.

5. PREGLED REZULTATOV IN SKLEP

Analiza se ukvarja s fiskalno decentralizacijo na lokalni in regionalni ravni države. Prikazane so osnovne teoretično in empirično smiselne poteze pri dodeljevanju trošenja nižji ravni države²⁹. Empirično je analizirano dodeljevanje trošenja občinam in regijam v hipotetičnem sistemu fiskalne decentralizacije.

Nanizane so teoretične predpostavke učinkovite finančne decentralizacije, kakor tudi problemi, ki jih poraja implementacija fiskalne decentralizacije v praksi. Ilustrirana so velika odstopanja od teoretičnih predpostavk, s katerimi se odlikuje implementacija fiskalne decentralizacije celo v gospodarsko razvitih in fiskalno urejenih državah.

Optimalnost dodelitve trošenja v Sloveniji je analizirana z relativno variabilnostjo zagotovljene porabe. Ta je v analizi definirana z vsoto izdatkov, ki bi jo občina (pokrajina) dosegla, če bi uporabljala standardno politiko, standardno prakso ter če bi razpolagala s standardno tehnično oskrbljenostjo (»proizvodno funkcijo«), ki je potrebna za izvajanje dodeljenih javnih storitev.

Zagotovljena poraba pokriva po definiciji potrošne potrebe, ki so odvisne le od demografskih in geografskih značilnosti občin (pokrajin) in ne od dejanskega razvoja občin (pokrajin). V razliko z vsebinsko sicer sorodnim pojmom primerne porabe, je zagotovljena poraba določena empirično - s pomočjo modela porabe javnih storitev na lokalni ravni, medtem ko je primerna poraba določena z zakonom.

Model porabe lokalnih javnih storitev obsega funkcijo za vse javne storitve, ki so doslej dodeljene občinam in, ločeno, še funkcije za nekaj bistvenih disagregatov lokalnih javnih storitev (naprimer, za socialno upravne storitve, socialne storitve, okoljske storitve, ipd.). Za vsak disagregat javnih storitev je s pomočjo ocenjene funkcije kvantificirana zagotovljena poraba na prebivalca (normirana na povprečje Slovenije).

Z njeno pomočjo je izračunana relativna variabilnost zagotovljene porabe za posamezne disagregate javnih storitev med enotami lokalne in regionalne ravni države. Ocene za regionalno raven so narejene za tri hipotetične variante regionalne ravni (z 12, 8 in 6 pokrajinami).

Poleg teoretičnih usmeritev pri dodelitvi javnofinančnega trošenja nižjim ravnem države je velikost horizontalne variabilnosti zagotovljene porabe ključni (empirični) indikator smiselnosti dodelitve trošenja javnih storitev konkretni (nižji) ravni države! V primeru, če se pri analiziranem disagregatu javnih storitev pri prehodu iz lokalne na višjo (regionalno) raven relativna variabilnost »opazno« zmanjša, je dodeljevanje ustreznih storitev višji (regionalni ravni države) nesmisleno-neoptimalno, saj bi se s takšno potezo učinkovitost trošenja ustreznih javnih storitev, v primerjavi s tisto na nižji-lokalni ravni države, zmanjšala! »Majhna« sprememba relativne variabilnosti pri prehodu na višjo raven države govori v prid dodeljevanja ustreznih javnih storitev višji ravni države!

Javne storitve, ki so doslej dodeljene lokalni ravni države, z izjemo socialnih storitev, ustrezajo grobim teoretičnim usmeritvam za dodeljevanje izdatkov nižjim ravnem države. Empirični rezultati kažejo, da zaradi dejanskih (geografskih in demografskih) značilnosti

²⁹ Z dodeljenimi izdatki (trošenjem) nižje ravni države je praviloma označeno trošenje za javne storitve za katere je zadolžena konkretna (lokalna, regionalna) raven države.

lokalne strukture v Sloveniji, dodelitev gospodarskih storitev, nekaj manj pa tudi okoljskih oziroma prostorskih storitev, precej bolj povečuje učinkovitost trošenja javnih storitev na lokalni ravni kot dodelitev upravnih in socialnih storitev. Relativna variabilnost zagotovljene porabe je pri gospodarskih storitvah (in nekaj manj pri okoljskih oziroma prostorskih storitvah) namreč znatno večja!

V primeru uvedbe regionalne strukture države bi bilo pokrajinam (empirično) najbolj smiselno dodeliti okoljske storitve. Regionalna struktura s 6 pokrajinami bi bila, glede učinkovitost dodeljenega trošenja, bolj primerna od ostalih dveh variant (z 8 in 12 pokrajinami).

EMPIRIČNA EVIDENCA

Tabela 1

Trošenje občin (zneski v 1000 SIT)

	Šifra trošenja	2000	2001	2002
Javna uprava	01	31,658,688	36,820,770	44,369,553
Obramba	02	793,497	827,090	784,137
Javni red in varnost	03	4,038,150	4,812,935	5,168,600
Gospodarske dejavnosti	04	55,179,751	56,918,150	57,955,347
Varstvo okolja	05	8,976,858	13,964,600	20,343,167
Stanovanjska dejavnost in prostorski razvoj	06	25,434,709	28,312,742	29,100,060
Zdravstvo	07	2,595,359	3,347,225	3,656,935
Rekreacija, kultura in dejavnosti neprofitnih organizacij, združenj, društev in drugih institucij	08	23,184,988	25,095,740	28,457,772
Izobraževanje	09	51,901,159	60,187,111	69,852,425
Socialna varnost	10	10,650,541	12,227,655	13,834,488
Skupaj		214,413,698	242,514,018	273,522,482

Tabela 2

Modeli zagotovljene porabe

Vse storitve

	Koeficient	Z	P
Leto	0.0038	0.77	0.44
Starejši	0.2253	2.70	0.01
Stanovanja do 45	0.0510	1.24	0.22
Hiše	0.1543	2.41	0.02
Naselja	- 0.0943	- 4.85	0.00
Površina	0.0704	3.34	0.00
Učenci	- 0.1186	- 3.50	0.00
Enosobna stanovanja	0.0568	1.90	0.06
Konstanta	- 7.7855	- 0.78	0.44

NxT=764

N=191

Kvaliteta modela $\chi^2 (8) = 108.22 (0.0000)$ PB statistika $\chi^2 (1) = 188.12 (0.0000)$

Okoljske storitve

	Koeficient	Z	P
Leto	0.0677	3.63	0.00
Površina	0.1507	1.86	0.06
Naselja	- 0.2538	- 3.15	0.00
Hiše	0.2163	0.89	0.37
Konstanta	- 136.0179	- 3.64	0.00

NxT=766

N=192

Kvaliteta modela $\chi^2 (4) = 23.05 (0.0001)$ PB statistika $\chi^2 (1) = 273.54 (0.0000)$

Nadaljevanje tabele 2

Upravno socialne storitve

	Koeficient	Z	P
Leto	- 0.0043	- 0.78	0.438
Otroci	0.0714	2.97	0.003
Starejši	0.2809	3.15	0.002
Naselja	- 0.0699	- 3.23	0.001
Površina	0.0514	2.09	0.037
Učenci	- 0.0809	- 1.80	0.072
Enosobna stanovanja	0.0534	1.66	0.098
Konstanta	8.6055	0.77	0.441

NxT=722

N=188

Kvaliteta modela $\chi^2 (7) = 44.35 (0.0000)$

PB statistika $\chi^2 (1) = 244.13 (0.0000)$

Prostorske storitve

	Koeficient	Z	P
Leto	0.0059	0.67	0.51
Naselja	- 0.1545	- 4.37	0.00
Površina	0.0993	2.76	0.01
Hiše	0.3014	2.81	0.01
Enosobna stanovanja	0.0932	1.80	0.07
Stanovanja do 45	0.1047	1.52	0.13
Ceste	0.1067	2.66	0.01
Konstanta	- 12.0472	- 0.67	0.50

NxT=768

N=192

Kvaliteta modela $\chi^2 (7) = 65.23 (0.0000)$

PB statistika $\chi^2 (1) = 169.89 (0.0000)$

Nadaljevanje tabele 2

Gospodarske storitve

	Koeficient	Z	P
Leto	- 0.0036	- 0.35	0.73
Naselja	- 0.0539	- 1.67	0.09
Enosobna stanovanja	0.0878	1.58	0.11
Stanovanja do 45	0.1907	2.30	0.02
Ceste	0.2271	5.16	0.00
Starejši	0.3061	2.00	0.05
Učenci	- 0.1514	- 2.23	0.03
Konstanta	7.2246	0.35	0.73

NxT=764

N=191

Kvaliteta modela $\chi^2 (8) = 110.72 (0.0000)$

PB statistika $\chi^2 (1) = 158.31 (0.0000)$

Nadaljevanje tabele 2

Socialne storitve

	Koeficient	Z	P
Leto	0.0043	0.61	0.540
Otroci	0.1018	3.60	0.000
Enosobna stanovanja	0.0957	2.60	0.009
Starejši	0.1380	1.62	0.106
Konstanta	- 8.5467	- 0.62	0.538

N_xT=722

N=188

Kvaliteta modela $\chi^2(4) = 23.78$ (0.0000)PB statistika $\chi^2(1) = 168.97$ (0.0000)

Legenda:

Površina	Površina občine na prebivalca
Naselja	Število naselij na prebivalca
Hiše	Število hiš na prebivalca
Starejši	Število starejših na prebivalca
Stanovanja do 45	Število stanovanj zgrajenih do leta 1945 na prebivalca
Učenci	Število učencev na prebivalca
Enosobna stanovanja	Število enosobnih stanovanj na prebivalca
Otroci	Število otrok na prebivalca
Ceste	Dolžina cest na prebivalca
Gospodarske storitve	Izdatki za gospodarske dejavnosti na prebivalca
Prostorske storitve	Izdatki za gospodarske dejavnosti, varstvo okolja, stanovanjsko dejavnost in prostorski razvoj na prebivalca
Upravno socialne storitve	Izdatki za javno upravo, obrambo, javni red in varnost, zdravstvo, rekreacijo in kulturo, izobraževanje in socialno varnost na prebivalca
Okoljske storitve	Izdatki za okolje in stanovanjsko dejavnost na prebivalca
Socialne storitve	Izdatki za zdravstvo, rekreacijo in kulturo, izobraževanje, socialno varnost na prebivalca

Vse spremenljivke so normirane na povprečno občino.

Tabela 3

Zagotovljena poraba za disagregate javnih storitev po občinah in pokrajinah

		Skupaj	Okoljske	Gospodarske	Prostorske	Upravno-socialne	Socialne
Občine	M	0.96	0.73	1.01	0.95	0.92	0.92
	Σ	0.12	0.11	0.23	0.15	0.08	0.05
	KV	0.12	0.15	0.23	0.16	0.09	0.05
12 pokrajin	M	0.95	0.73	0.97	0.90	0.95	0.94
	Σ	0.04	0.06	0.08	0.06	0.03	0.02
	KV	0.05	0.09	0.08	0.07	0.03	0.02
8 pokrajin	M	0.95	0.74	0.95	0.90	0.95	0.94
	Σ	0.05	0.06	0.07	0.06	0.03	0.02
	KV	0.05	0.08	0.07	0.06	0.04	0.02
6 pokrajin	M	0.94	0.73	0.94	0.89	0.94	0.95
	Σ	0.04	0.06	0.06	0.05	0.04	0.02
	KV	0.05	0.09	0.07	0.06	0.04	0.02

Legenda:

M	netehtano povprečje
Σ	netehtana standardna deviacija
KV	koefficient variacije

Definicije storitev – glej v legendi tabele 2

LITERATURA

- Henning Bohn in Robert P. Inman, 1996, Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from U.S. States, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol. 45, 13-76.
- Velimir Bole in Žan Oplotnik, 2002, «Fiskalni decentralizem in struktura občin», *Gospodarska Gibanja*, september, 25-48.
- Alan Duncan in Peter Smith, 1996, »On the Use of Statistical Techniques to Infer Territorial Spending Needs«, objavljeno v Developments in Local Government Finance, ed. Giancarlo Pola, George France in Rosella Levaggi, Edward Elgar Publishing Company, 24-39.
- Lars P. Feld in Gebhard Kirchgassner, 1999, »Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities«, v Fiscal Institutions and Fiscal Performance, ed. James M. Poterba in Jurgen von Hagen, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lars P. Feld in John G. Matsusaka, 2002, »Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons«, www-rcf.usc.edu/~matsusak.
- Lars P. Feld in Friedrich Schneider, 2000, »State and Local Taxation«, objavljeno v International Encyclopedia of Social and Behavioral Science, ed. O. Ashenfelter, 14955-14960.
- Paul R. Krugman, 1987, Strategic Trade Policy and the New International Economics, Cambridge, Mass. MIT Press.
- Jennie Livack, Junaid Ahmad in Richard Bird, 1998, Rethinking Decentralization in Developing Countries, The World Bank.
- Richard Musgrave, 1995, The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, New York.
- John G. Matsusaka, 1995, »Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years«, Journal of Political Economy, vol 105, University of Chicago, 587-623.
- Ronald, McKinnon, 1997, »Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union«, v Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi, ed. Mario Blejer in Teresa Ter-Minassian, London, Routledge, 73-93.
- MNZ-ULS, 2002, »Projekt uvedbe pokrajin v Sloveniji«, www.sigov.si/loksam/POKRAJ/splosno/projektp.htm
- Wallace E., Oates, 1972, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Wallace E. Oates, 1999, »An Essay on Fiscal Federalism«, Journal of Economic Literature, vol. 37, 1120-1149.
- Sam Peltzman, 1992, »Voters as Fiscal Conservatives«, Q.J.E., 107, 327-361.

Harvey Perloff, 1985, »Fiscal Policy at the State and Local Level«, objavljeno v The Art of Planning: Selected Essays of Harvey S. Perloff, ed. Leland S. Burns in John Friedman, Plenum Press, New York.

Prud`homme Remy, 1995, »The Dangers of Decentralization«, World Bank Research Observer, vol. 10, 201-220.

Vito Tanzi, 2001, »Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization«, Carnegie Endowment Working Papers no 19., Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Teresa Ter-Minassian, 1997a, »Decentralization and Macroeconomic Management«, IMF Working Paper, 155, International Monetary Fund, Washington.

Teresa Ter-Minassian, 1997b, »Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview«, objavljeno v Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. Teresa Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 3-24.

Teresa Ter-Minassian, ed., 1997c, Fiscal Federalism in Theory and Practice, International Monetary Fund, Washington.

World Bank, 1990, »Peru: Sector Reform and Investment Review«, World Bank, Technical Report, Latin American and the Caribbean, Washington.