

ZADOLŽEVANJE ENOT NIŽJE RAVNI DRŽAVE¹

Velimir Bole

Spremembe v financiranju javnofinančnega sektorja po vstopu v EU ne smejo biti razlog za spreminjanje osnovnih principov fiskalne ureditve enot nižje ravni države. Tudi po vstopu lokalnim enotam ne sme biti dodeljena avtonomnost odločanja o statusu lastnega tekočega fiskalnega salda - vlade nižjih ravni države morajo tekoče poslovati striktno znotraj trdih proračunskih omejitev. Enote nižje ravni države se lahko (še naprej) dolgoročno zadolžujejo le zaradi financiranja investicij - še naprej mora torej veljati tako imenovano »zlato pravilo« zadolževanja. Dovoljeni obseg zadolževanja enot nižje ravni države z državno garancijo se ne sme povečevati! Dodatno zadolževanje je možno na privatnem kreditnem trgu vendar brez garancije (centralne) države. Dodeljeno avtonomnost (za spreminjanje davčne stopnje) je potrebno povečati pri enem ali dveh dovolj izdatnih davčnih instrumentih, tako da nosilci politike v enotah nižje ravni države lahko uravnavajo fiskalno moč in zato pričakovano solventnost enote. Zadolževanje enot nižje ravni države na privatnih trgih je potrebno (nad nekim pragom) skupaj s projektom in spremembo obdavčitve potrditi na referendumu v ustrežni enoti. Celotno zadolževanje enot nižje ravni države (vključno s tistim na privatnih trgih) mora biti vključeno v skupni obseg zadolževanja javnofinančnega sektorja, ki ga uravnava centralna država.

Ključne besede: zadolževanja, lokalne enote, proračun

JEL: H70, H74, E63

¹ Predstavljeni material v znatnem delu izvira iz analize, ki jo je financiralo Ministrstvo za notranje zadeve.

BORROWING OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

The changes in the financing of the general government after the EU accession should not be a reason for the changes in the basic principles of the fiscal system on the lower levels of government. The local units should not get autonomous decision making right concerning their fiscal position – instead, local governments should obey strict and firm budget restrictions. Local units could thus continue long run borrowing only for investment financing – thus the “golden rule” of borrowing should remain compelling. The allowed amount of borrowing by local units should not increase. Additional borrowing is possible on the private credit market only, but without guarantee of the central government. The autonomy (for the changes of the tax rates) should be given only for one or two tax instruments, so that decision makers in the local units can influence fiscal strength and therefore expected solvency of the local unit. Borrowing of lower state units on the private market (over certain level), together with the project and changes in the taxation, should be confirmed by the referendum in the corresponding unit. Total borrowing of the local state units of (together with the borrowing on the private markets) must be included in the total amount of yearly borrowing of the general government regulated by the central government.

Key words: borrowing, local governments, debt management

JEL: H70, H74, E63

Uvod

Zaradi vstopa v EU in izkoriščanja evropskih sredstev za financiranje enot nižje ravni države, se bodo finančni (davčni) instrumenti nižje ravni države spremenili². Zato bodo postala ponovno zanimiva vprašanje dodelitve finančnih instrumentov nižjim ravnem države, še zlasti obseg in reguliranje zadolževanja.

Učinkovito fiskalno decentralizacijo je možno doseči le pri nekaterih pogojih. V nasprotnem primeru je bolje, če ustrezne javne storitve saturira centralna država, da torej enote nižje ravni države le izvajajo ustrezno politiko centralne države. Zato je vprašanje, če bodo po vstopu spremembe trošenja na nižji ravni države resnično povečale učinkovitost fiskalne decentralizacije. Težko je reči, naprimer, da restrukturiranje trošenja, oziroma udeležba pri sofinanciranju javnih storitev, ki jih uokvirja EU, povečujeta učinkovitost fiskalne decentralizacije. Saj je ključni argument zanjo, da omogoča boljšo identifikacijo lokalnih preferenc v primerjavi z višjo ravno države; malo verjetno se zdi, da bi programi EU bolje identificirali lokalne preference od centralne države v Sloveniji?!

Ne glede na možne spremembe učinkovitosti fiskalne decentralizacije pa bodo zakonske spremembe spremenile specifikacijo nekaterih ključnih finančnih instrumentov. Zato se prispevek ukvarja s pogoji, ki jih morajo izpolnjevati ustrezni finančni instrumenti, še zlasti instrumenti zadolževanja, za implementacijo (bolj) učinkovite fiskalne decentralizacije.

V nadaljevanju ima prispevek še štiri poglavja. V naslednjem so na kratko opisane fiskalne funkcije države in njihova dodelitev različnim ravnam države. V drugem poglavju je nanizano nekaj osnovnih (teoretičnih) pogojev za učinkovitost zadovoljevanja lokalnih javnih storitev, če je država fiskalno decentralizirana. Fiskalno ravnotežje in zadolževanje enot lokalne (nižje) ravni države so predmet tretjega poglavja, medtem ko je v zadnjem navedeno nekaj predlogov za spremembe specifikacije finančnih instrumentov na lokalni ravni v Sloveniji.

1. Fiskalne funkcije države in fiskalna decentralizacija

Fiskalne funkcije države se lahko razvrstijo v tri skupine, stabilizacijske, redistribucijske in alokacijske³. V fiskalno decentraliziranih državah je posamezne funkcije potrebno dodeliti različnim ravnam države. Teoretično se stabilizacijske in redistribucijske funkcije dodeljujejo centralni državi, alokacijske pa predvsem enotam

² V nadaljevanju bo nižja raven države često identificirana kot lokalna, čeprav vse navedene ugotovitve o učinkovitosti fiskalne decentralizacije in finančnih instrumentih nižje ravni države veljajo tako za lokalno kot regionalno raven države; nekaj več o specifičnostih glej, naprimer, v Bole in Jere(2004).

³ Definicijo treh skupin funkcij države je predlagal že Musgrave (1959); dodelitev teh funkcij po ravneh države glej, naprimer, v Oates(1999) in Prudhomme(1995).

nižje ravni države. Dejanska implementacija funkcij države pa pogosto močno odstopa od teoretičnih načel.

Makroekonomsko uravnavanje gospodarstva 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 enote nižje ravni države. Zato bi stabilizacijske poteze nosilcev politike enot nižje ravni države lahko povzročile velike eksternalije za enote ustrezne ravni države.

Podobno je pri redistribucijski funkciji države (ustreznih javnih storitvah). Tudi s temi se ne morejo ukvarjati enote nižje ravni države. V nasprotnem primeru bi namreč enote nižje ravni države, z uporabo redistribucijsko prijaznih (prihodkovnih ali izdatkovnih) fiskalnih oblik (instrumentov), pritegnile dohodkovno šibkejša gospodinjstva, druga-bogatejša gospodinjstva pa bi se premaknila v enote iste (nižje) ravni države, kjer bi bili na enoto davčnih prihodkov, izdatki bolj prilagojeni njihovim preferencam. Obraten poseg posameznih enot nižje ravni države (torej zmanjšanje redistribucijsko prijaznih fiskalnih instrumentov) pa bi, seveda, povzročil nasproten premik dohodkovno različnih segmentov gospodinjstev⁴. Dodelitev distribucijskih funkcij nižjim ravnam države fiskalno torej ne bi bila vzdržna.

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

Fiskalna politika na nižjih ravneh države bi morala imeti, vsaj v načelu, predvsem alokacijske funkcije. Nosilci politike na nižjih ravneh države lahko namreč natančneje identificirajo preference prebivalcev. Če se predpostavi enaka ponudbena učinkovitost nosilcev politike nižje in centralne ravni države, se torej z dodelitvijo ustreznih javnih storitev nižjim ravnam države povečuje blagostanje prebivalstva pri enakih stroških. Saj lahko nižje ravni države, zaradi bolj natančno identificiranih preferenc, učinkoviteje alocirajo nekatere (namreč »lokalne«) javne storitve. Fiskalna decentralizacija potemtakem v načelu povečuje učinkovitost zadovoljevanja potreb po javnih storitvah, seveda le v primeru, če je ponudbena učinkovitost centralne države enaka kot enot nižje ravni države.

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)!⁵ Kar je ravno nasprotno od »argumentov« za povečano fiskalno decentralizacijo.

Tudi obratno ne moremo trditi. Tuje izkušnje namreč ne potrjujejo, da že sama redistribucija med dohodkovnimi razredi, ali pa že sama gospodarska rast, torej poteze

⁴ Konkurenca med enotami države v zmanjševanju redistribucijskih instrumentov (»race to the bottom«) bi, podobno kot davčna konkurenca, teoretično lahko ogrozila sploh kakršnokoli redistribucijsko funkcijo države.

⁵ Glej, naprimer, Tanzi(2001) ali Prudhomme(1995).

redistribucijske ali stabilizacijske funkcije centralne države, avtomatično zmanjšujejo razlike med enotami nižje ravni države (naprimer, v ZDA)⁶.

2. Učinkovitost implementacije fiskalne decentralizacije

Omejitve implementacije. Potencialna velikost povečanja blagostanja zaradi fiskalne decentralizacije je odvisna od heterogenosti povpraševanja med lokalnimi enotami, kakor tudi od razlik v stroških ustrezne ponudbe lokalnih javnih storitev. Zaradi ekonomije velikosti in produktne raznoterosti se stroški na enoto produkta (lokalne javne dobrine) seveda zmanjšujejo z ravniyo 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 velika⁷.

Ker se z ravniyo države povečuje učinkovitost ponudbe lokalnih (regionalnih) javnih storitev, zmanjšuje pa kontrola prebivalcev nad njihovim izborom storitev, ter kvantiteto in kvaliteto storitev, je optimalna velikost lokalne enote države dosežena takrat, ko so, hevristično rečeno, pri majhni spremembi, naprimer zmanjšanju, velikosti lokalne enote države, dodatni oportunitetni stroški lokalne ravni države zaradi manjše učinkovitosti ponudbe enaki dodatnim koristim zaradi boljše kontrole, ki jo ima prebivalstvo nad ponujenimi javnimi storitvami.

Za geografsko majhne in demografsko homogene države kot je Slovenija se pri ocenjevanju izgube blagostanja zaradi odsotnosti fiskalne decentralizacije običajno navajata dva zadržka. Prvi se nanaša na smiselnost predpostavke o lokalno opazno velikih razlikah v preferencah prebivalcev, drugi pa na predpostavko, da politični proces omogoča prebivalcem učinkovito kontrolo ponujene količine in kvalitete javnih storitev enot nižje ravni države.

V razvijajočih gospodarstvih so namreč praviloma lokalne 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. Saj se s povečevanjem enot z lokalne (očinske) ravni na regionalno raven (z, naprimer, 12 hipotetičnimi regijami) horizontalna variabilnost donosa finančnih instrumentov bolj zmanjša kot variabilnost trošenja javnih storitev nižjih ravni države. To kaže, da so, ali enote lokalne ravni premajhne ali (in) finančni instrumenti napajanja neustrezno izbrani⁸.

Drugi zadržek pri ocenjevanju izgube blagostanja zaradi odsotnosti fiskalne decentralizacije se nanaša na predpostavko o sposobnosti izvoljenih predstavnikov enot nižje ravni države, da identificirajo lokalno različne preference in implementirajo ustrezno ponudbo. Izvoljeni predstavniki na nižji ravni države često namreč nimajo ne

⁶ Glej, naprimer, Krugman(1987) in Prudhomme(1995).

⁷ Glej, Oates(1999).

⁸ Glej koeficiente variabilnosti v tabelah 4, 5 ter 7 v Bole in Jere(2004a).

vzpodbud ne moči izpolnjevati volilnih obljub, torej slediti preferencam medijskega volilca lokalnega volilnega telesa. Možnih razlogov je več⁹. Eden od ključnih je narava administracije na nižjih ravneh države. Ta je namreč često znatno slabše kvalitete od tiste na centralni ravni, saj je za sposobnejše kadre neperspektivna, še zlasti, če so enote nižje ravni države majhne. Poleg tega je vpliv interesnih skupin na lokalni ravni močnejši kot v centralni državi. Pa tudi transparentnost postopkov države je na nižji ravni znatno manjša. Tuje izkušnje tudi kažejo, da je zaradi manjše transparentnosti in večjega medsebojnega poznavanja (torej neustreznega postopka javnega naročanja) korupcija večji problem na nižjih ravneh države kot na centralni ravni¹⁰.

Medsebojna odvisnost fiskalnih instrumentov. V fiskalno decentralizirani državi zahteva implementacija vsake od funkcij države štiri segmente postopkov. Prva dva segmenta obsegata postopke dodelitve nabora javnih storitev, ki se ponujajo (saturirajo) na nižjih ravneh države in postopke dodelitve finančnih instrumentov, torej davkov, transferjev, taks in »uporabnin«, ki napajajo enote nižje ravni države. Dodelitev finančnih instrumentov obsega tako izbor instrumentov, kakor tudi izbor avtonomnosti in postopkov spreminjanja, ki jo imajo enote ustrezne ravni države pri določanju parametrov vsakega instrumenta (davčne osnove oziroma stopnje). Tretji segment obsega postopke zadolževanja enot nižje ravni države, četrti pa administrativne postopke fiskalne decentralizacije.

Omenjeni postopki decentralizacije niso neodvisni med seboj. Pri učinkovitem zadovoljevanju povpraševanja po javnih storitvah mora namreč biti dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnam države odvisna od dodelitve javnih storitev ustreznih ravni države. Odvisna je tudi od ustrezne dodelitve avtonomnosti ter (institucionalnih) omejitev postopkov pri spreminjanju fiskalnih instrumentov.

Potrebno je opozoriti, da celo pri javnih storitvah, kjer je teoretično za pričakovati, da fiskalna decentralizacija povečuje učinkovitost zadovoljevanja potreb po javnih storitvah, v praksi zaradi neustrezne dodelitve finančnih instrumentov, institucionalnih omejitev postopkov in, seveda, različne (manjše) ponudbene učinkovitosti enot nižje ravni države, fiskalna decentralizacija zmanjšuje in ne povečuje učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po javnih storitvah.¹¹

Odvisnost učinkovite dodelitve finančnih instrumentov od dodelitve avtonomnosti ter omejitev postopkov spreminjanja instrumentov je še zlasti pomembna pri zadolževanju enot nižje ravni države.

3. Zadolževanje in status javnofinančnega salda enot nižje ravni države

Dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnam države. V državi z decentralizirano fiskalno aktivnostjo je potrebno razpoložljiv nabor finančnih

⁹ Glej, naprimer, Prudhomme(1995) in Tanzi(2001).

¹⁰ Glej, naprimer, Prudhomme(1995) in Tanzi(2001).

¹¹ Glej, naprimer, Tanzi(2001).

instrumentov dodeliti posameznim ravnem države. Potrebno je torej določiti kateri finančni instrumenti napajajo posamezno raven države, kako avtonomne bodo enote vsake ravni države pri specificiranju konkretnih finančnih instrumentov, kakor tudi, kakšni bodo postopki spreminjanja (tempiranja) instrumentov.

Pri optimalnem zadovoljevanju povpraševanja po javnih storitvah in predpostavljeni odsotnosti administrativnih in tehničnih omejitev (implementacije) morajo biti mejne koristi dodeljenih javnih storitev enake ustreznim mejnim stroškom (financiranja in proizvodnje). Zato je omenjena povezava med dodelitvijo finančnih instrumentov in dodelitvijo javnih storitev ključna lastnost fiskalne decentralizacije, saj prva v veliki meri determinira mejne stroške, druga pa mejne koristi.

Skladnost izdatkov in finančnih instrumentov je, hevristično rečeno, tudi razlog za poenostavljeno pravilo fiskalne decentralizacije. Namreč, da morajo lokalne storitve države financirati (preko davčnih in nedavčnih instrumentov) tisti prebivalci, ki imajo koristi od teh lokalnih javnih storitev¹². Skladnost izdatkov (trošenja) in finančnih instrumentov je tudi eden od ključnih argumentov (poleg davčne konkurence in davčne fragmentacije) za trditev, da fiskalna decentralizacija zmanjšuje velikost države¹³.

Pri dejanski implementaciji fiskalne decentralizacije in, seveda, predpostavljeni odsotnosti vertikalnih razlik v administrativnih in tehničnih omejitvah (implementacije fiskalne decentralizacije) je, kot rečeno, učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po lokalnih javnih storitvah odvisna, razen od omenjene vsklajene dodelitve izdatkov in finančnih instrumentov, še od avtonomnosti spreminjanja parametrov instrumentov ter od postopkov odločanja o spremembah finančnih instrumentov in izdatkov, torej od ustreznih institucionalnih omejitev¹⁴.

Zaradi neustreznih institucionalnih omejitev, neskladja med dodelitvijo finančnih instrumentov in dodelitvijo izdatkov po ravneh države in še zlasti zaradi velikih vertikalnih razlik v administrativnih in tehničnih omejitvah, se s fiskalno decentralizacijo učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po javnih storitvah često zmanjša (!) in ne poveča, še zlasti v razvijajočih gospodarstvih¹⁵.

Dodelitev avtonomnosti nižjim ravnem države. Dodeljevanje finančnih instrumentov nižjim ravnem države obsega seveda tudi dodeljevanje avtonomnosti nižjim ravnem države pri tempiranju teh instrumentov. Izbor dodeljenih finančnih instrumentov je prva, avtonomnost in postopki spreminjanja tempiranja finančnih instrumentov pa druga ključna determinanta posledic, ki jih bo fiskalna decentralizacija imela na učinkovitost fiskalnega napajanja.

¹² Glej, naprimer, Feld in Schneider (2000).

¹³ Glej Oates(1972).

¹⁴ Zelo pomembni so, naprimer, postopek sprejemanja proračuna, postopek spreminjanja davčnih stopenj, postopek odločanja o zadolževanju, ipd.

¹⁵ 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)).

Dodeljeno avtonomnost je potrebno določiti za finančne instrumente (predvsem davke), zadolževanje in status tekočega fiskalnega salda enot nižje ravni države.

Pri finančnih instrumentih, ki so primerni za nižje ravni države, torej pri »koristnih« davkih (finančnih instrumentih) z nemobilno davčno osnovo in uporabninah, avtonomnost tempiranja finančnih instrumentov povečuje učinkovitost saturiranja povpraševanja po lokalnih javnih storitvah¹⁶. Ravno obratno pa je seveda pri finančnih instrumentih, ki niso primerni za nižje ravni. Pri njih dodeljena avtonomnost zmanjšuje blagostanje. Tako, naprimer, finančni instrumenti, ki povečujejo davčni izvoz (naprimer, obdavčitev naravnih virov) zmanjšujejo učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po lokalnih storitvah, saj mejni stroški sistematično presegajo mejne koristi¹⁷.

Zaradi (ne)učinkovitosti davčnega administriranja je, poleg tega, potrebno avtonomnost pri specifikiranju davčnih (finančnih) instrumentov omejiti na tempiranje davčnih stopenj, ne pa tudi na davčne osnove¹⁸.

Vprašanje je, seveda, kolikšen naj bi bil (kvantitativno!) pravi obseg dodeljene avtonomnosti, saj »prevelika« avtonomnost (pri tempiranju finančnih instrumentov) enot nižje ravni države povečuje horizontalne razlike (v fiskalnem potencialu) med enotami države in omejuje centralno državo pri uravnavanju makroekonomskega (fiskalnega) ravnotežja? Zaradi davčne konkurence »do dna«, ki jo avtonomnost lahko sproži, pa je lahko ogrožena tudi njena distribucijska funkcija.

Pri dodeljevanju avtonomnosti nižjim ravnam države je že zlasti pomembna avtonomnost pri zadolževanju in uravnavanju tekočega javnofinančnega salda.

Postopki sprejemanja odločitev. Posledice fiskalne decentralizacije so odvisne ne le od dodelitve avtonomnosti nižjim ravnam države, temveč tudi od institucij (postopkov) sprejemanja odločitev na nižjih ravneh države. Izkušnje v tujini namreč kažejo, da so učinki finančne decentralizacije na učinkovitost zadovoljevanja potreb po javnih storitvah, na enakost in na makroekonomsko stabilnost še zlasti odvisni od institucij, ki identificirajo pričakovanja medijskega volilca enot lokalne (regionalne) ravni države, tako o trošenju lokalnih javnih storitev kot o ustreznih finančnih instrumentih¹⁹.

Če so odločitve o finančnih instrumentih in trošenju javnih storitev narejene na isti ravni države, so v načelu bolj prilagojene povpraševanju prebivalcev konkretne enote nižje ravni države. Vendar so v primeru posrednega odločanja (preko izvoljenih predstavnikov) tudi odločitve nosilcev ekonomske politike enot nižje ravni države o

¹⁶ Večja avtonomnost povečuje učinkovitost saturiranja povpraševanja (zmanjšuje izdatke) preko davčne konkurence in davčne fragmentacije, glej, naprimer, Feld et al.(2003).

¹⁷ Glej, naprimer, empirične rezultate za Švico v Feld et al. (2003).

¹⁸ Glej strukturo dodeljevanja avtonomnosti tempiranja v OECD(1999).

¹⁹ Glej Livack in drugi(1998).

trošenju javnih storitev ali o finančnih instrumentih lahko pristrane, torej sistematično različne od želja »medijanskega« volilca ustrezne enote nižje ravni države²⁰.

Zato se učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po lokalnih storitvah lahko poveča, če so enote nižje ravni države ne le avtonomne pri spreminjanju, temveč če se parametri ustreznih davčnih (finančnih) instrumentov spreminjajo z individualno iniciativo ali (in) referendumom.²¹

Individualna iniciativa ne povečuje učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja prebivalcev konkretne enote nižje ravni države le s spreminjanjem obsega trošenja (finančnega napajanja) temveč tudi z restrukturiranjem trošenja. In to z vertikalnim restrukturiranjem trošenja med ravnmi države (trošenje regionalne ravni države se zmanjšuje, lokalne ravni pa povečuje), kakor tudi z restrukturiranjem uporabljenih finančnih instrumentov, saj se davčni prihodki zmanjšujejo, uporabnine pa povečujejo!²²

Tudi pri zadolževanju so postopki odločanja s katerimi je implementirana avtonomnost enot nižje ravni države bistveni za posledice fiskalne decentralizacije. Ključno vprašanje je ponovno, ali predstavniško sprejemanje odločitev tudi pri zadolževanju poraja odločitve, ki so za medijanskega volilca pristrane. Še zlasti, ker je horizont predstavnikov prav pri odločitvah o zadolževanju lahko prekratek. Empirična evidenca kaže, da individualna iniciativa in (ali) referendum pri zadolževanju povečujejo učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po lokalnih javnih storitvah²³. Za nepristranost individualne iniciative (in učinkovitost ustreznih potez) je seveda ključno, da enote nižje ravni države ne morejo uporabljati splošnih transferjev²⁴ centralne države za reševanje lastnih slabih kreditov.²⁵

Zlato pravilo in funkcija stabilnosti centralne države. Stabilizacijska funkcija je, kot rečeno, v optimalnem primeru dodeljena centralni državi. Vendar centralna država pri implementiranju stabilizacijske funkcije ne more neposredno regulirati-omejevati

²⁰ Glej Peltzman(1992). Empirično je takšna pristranost posrednega odločanja dokumentirana tudi v članku Matsusaka(1995) za ZDA in članku Feld in Matsusaka(2002) za Švico.

²¹ V ZDA imajo države, v katerih se na lokalni ravni lahko odloča z neposredno iniciativo, manjše skupno trošenje (torej trošenje na državni in lokalni ravni) kakor države, ki imajo samo reprezentativen način odločanja. Glej, naprimer, Matsusaka(1995).

²² V ZDA, naprimer, je struktura trošenja v državah z individualno iniciativo pristrana v korist trošenja na lokalni ravni, na račun manjšega trošenja na državni ravni; v tipični državi z individualno iniciativo je trošenje na ravni države za 12% nižje, trošenje na lokalni ravni pa za 10% višje kot v tipični državi, ki ima le posredno odločanje. Tudi struktura virov je drugačna. Med fiskalnimi prihodki držav z individualno iniciativo so uporabnine za storitve lokalne države po obsegu za 7% višje, davki pa za 8% nižji. Glej Matsusaka(1995). Na enake posledice individualne iniciative na lokalni ravni države kažejo tudi podatki za Švico. Glej Feld in Matsusaka (2002).

²³ Referendumi ob zadolževanju lokalnih (regionalnih) enot države statistično značilno zmanjšujejo zadolževanje in trošenje enot nižje ravni države v, naprimer, Švici in ZDA; glej Feld in Kirchaessner(1999) oziroma Bohn in Inman(1996).

²⁴ Kot je v Sloveniji, naprimer, finančna izravnava.

²⁵ Glej, naprimer, McKinnon(1997); opis takšne, kot jo imenuje avtor, "fiskalne perversnosti" v Argentini glej v Perloff(1985).

trošenja javnih storitev na nižjih ravneh države, saj po (teoretični) predpostavki enote nižje ravni države bolje identificirajo razlike v strukturi preferenc (trošenju javnih storitev) – prav to je namreč osnovni razlog za smiselnost fiskalne decentralizacije.

Da bi centralna država navkljub temu obdržala nadzor nad fiskalnim stanjem celotnega javnofinančnega sektorja, se zato na nižjih ravneh države praviloma uporablja tako imenovano »zlato pravilo«²⁶. Po katerem enotam nižje ravni države ni dodeljena avtonomnost odločanja o statusu lastnega tekočega fiskalnega salda - vlade nižjih ravni države morajo tekoče poslovati striktno znotraj trdih proračunskih omejitev - z uravnoteženim ali pozitivnim saldonom tekočega poslovanja. Zaradi morebitnih večjih razlik (tudi medčasovnih) v preferencah prebivalcev različnih enot, se enote lahko zadolžujejo samo za investicije; izjema je lahko le znotraj letno zadolževanje za nevtraliziranje likvidnostnih nihanj²⁷.

Vprašanje je, seveda, ali lahko, tudi pri izpolnjenih predpostavkah učinkovite fiskalne decentralizacije, zadolževanje enot nižje ravni države na privatnem trgu ogrozi izvajanje stabilizacijske (ali celo distribucijske) funkcije centralne države, oziroma, kako lahko centralna država še kontrolira fiskalno stanje javnofinančnega sektorja – izvaja stabilizacijsko funkcijo?²⁸

Tudi pri predpostavljene vsklajeni dodelitvi (lokalnih) javnih storitev in finančnih instrumentov nižjim ravnam države, sta za financiranje na privatnih kreditnih trgih ključni dve predpostavki: Prvič, da je enotam ustrezne nižje ravni države dodeljena vsaj pri enem od finančnih instrumentov dovolj velika avtonomnost tempiranja, da jim ustrezen fiskalni potencial omogoča verodostojno uravnavati pričakovano solventnost (za ustrezno zavarovanje kredita). In drugič, da so enote nižje ravni države administrativno tehnično usposobljene, za dostop do privatnih trgov, pripravo ustreznega investicijskega plana in učinkovit nadzor nad izvajanjem investicij.

Če katerakola od navedenih predpostavk ni izpolnjena, lahko dostop do privatnih kreditnih trgov enot nižje ravni države ogrozi kontrolo fiskalnega stanja celotnega javnofinančnega sektorja, torej izvajanje stabilizacijske in celo distributivne funkcije, ki je dodeljena centralni državi – ministrstvu za finance²⁹.

Po vstopu v denarni sistem Eura bo tudi numerično pravilo za dolg celotnega javnofinančnega sektorja postal neposredni cilj centralne države. Zato po vstopu

²⁶ ²⁶ Glej, naprimer, Ter-Minassian in Craig(1997).

²⁷ Glej, naprimer, McKinnon(1997) in Oates(1999). V ZDA se vlade federalnih držav in enot lokalne samouprave lahko zadolžujejo za kapitalske projekte vendar le na privatnem kreditnem trgu.

²⁸ V tujini niso redki primeri, ko centralna država ne more zagotoviti nadzor nad javnofinančnim stanjem (naprimer, deficitom) navkljub velikemu fiskalnemu stiskanju centralne države, prav zaradi prevelike avtonomnosti (nemožnosti kontrole) zadolževanja nižjih ravni države. Takšne narave sta bili, naprimer, dolgoletni fiskalni krizi v Braziliji in Argentini, glej Prudhomme(1995).

²⁹ Možne posledice neustreznega zadolževanja enot nižje ravni države ilustrirajo znane slovenske izkušnje iz druge polovice devedesetih let.

enotam nižje ravni države ne bo mogla biti dodeljena popolna avtonomnost pri odločanju o zadolžitvi. To bo veljalo tudi v hipotetičnem primeru, če bodo izpolnjene vse predpostavke za ustrezno (»tržno«) kontrolo solventnosti enot nižje ravni države. Zadolžitev enot nižje ravni države bo morala biti omejena z obsegom celotne zadolžitve javnofinančnega sektorja, ki jo kontrolira centralna država!

4. Zadolževanje občin – kakšne spremembe so smiselne?

Po vstopu v EU mora ostati trdna proračunska omejitev za tekoče poslovanje nižjih enot države in enotno uravnavanje celotnega zadolževanja javnofinančnega sektorja (torej tudi enot nižje ravni države) ključni element izvajanja stabilizacijske funkcije, ki je dodeljena centralni državi.

Pri dolgoročnejšem zadolževanju občin mora veljati še naprej zlato pravilo zadolževanja enot nižje ravni države³⁰. Lokalne enote se torej lahko dolgoročno zadolžujejo le za financiranje investicij (za realne kapitalske naložbe). Z državno garancijo pa le na takšen način in največ v takšnem obsegu kot doslej! V zadnjih treh letih je letna zadolžitev enot nižje ravni države že tako dosegala 2%-3% celotnih prihodkov, torej približno ciljano velikost celotnega javnofinančnega sektorja.

Potencialno večje zadolževanje (seveda, izključno za investicije!) je možno le na privatnem kreditnem trgu (torej za ustrezno višjo ceno) pri čemer je zavarovanje fiskalni potencial, ki ga omogoča povečana avtonomnost enot nižje ravni države pri enem ali dveh finančnih instrumentih. Investicijski projekt, vključno s potrebnim dvigom davčne stopnje nad minimalno vrednostjo, mora biti potrjen na referendumu v ustrezni enoti nižje ravni države.

Ker je učinke fiskalne decentralizacije za pričakovati predvsem v bolj gosto naseljenih-urbanih predelih³¹, je dostop do privatnih kreditnih trgov smiselno omogočiti vsaj večjim (bolj naseljenim) enotam nižje ravni države, ki ne prejemajo splošnega transferja centralne države.

Kratkoročno (znotraj letno) zadolževanje enot nižje ravni države je možno le zaradi likvidnostnih nihajev. Vendar mora biti tudi likvidnostno zadolževanje omejeno v okvir celotne kratkoročne zadolžitve javnofinančnega sektorja, ki ga predlaga ministrstvo za finance centralne države ob sprejetju letnega proračuna ožje države

Po vstopu v Euro bo (fiskalna) stabilizacijska funkcija, ki je dodeljena centralni državi (ministrstvu za finance), obsegala tudi doseganje numeričnega pravila za zadolžitev, zato mora biti celotno dolgoročno zadolževanje občin (vključno tistega na privatnih trgih) vključeno v zadolževanje javnofinančnega sektorja, ki ga regulira centralna država. Torej zadolževanje, ki ga vlada centralne države predlaga (in potrdi parlament) v zakonu o letnem proračunu. Saj bodo tudi oportunistni stroški morebitne

³⁰ Glej, naprimer, Ter-Minassian in Craig(1997).

³¹ »Population size obviously matters«, Prudhomme(1995)

prekoračitve numeričnega pravila bremenili centralno državo - celoten javnofinančni sektor.

Omenjene spremembe v dodeljeni avtonomnosti pri zadolževanju enot nižje ravni države je, kot rečeno, potrebno dopolniti z dvema spremembama v implementaciji fiskalne decentralizacije: povečati je potrebno dodeljeno avtonomnost vsaj pri enem od dovolj izdatnih finančnih instrumentov in, istočasno, institucionalizirati neposredno odločanje prebivalcev o zadolževanju enot nižje ravni države.

Enotam nižje ravni države sta v tujini često dodeljena vsaj eden do dva finančna instrumenta pri katerih lahko samostojno spreminjajo davčno stopnjo (z avtonomnostjo tipa b, po klasifikaciji OECD)³². Takšna dodeljena avtonomnost omogoča učinkovitejše prilagajanje trošenja lokalnih javnih storitev ravni (spremembam) povpraševanja prebivalcev.

Ker morajo enote nižje ravni države, po zlatem pravilu fiskalne decentralizacije, tekoče poslovati znotraj trdnih proračunskih omejitev, prav dodeljena avtonomnost pri določanju davčne stopnje (vsaj pri enem, dovolj izdatnem, finančnem instrumentu) omogoča enotam nižje ravni države vzdrževati učinkovitost trošenja javnih storitev. Nosilci ekonomske politike se namreč lahko prilagodijo morebitnim spremembam (povečanju-zmanjšanju) povpraševanja prebivalcev po lokalnih javnih storitvah v posamezni enoti s spremenjenim (večjim-manjšim) trošenjem ustreznih lokalnih storitev.

Zadolževanje enot nižje ravni države na privatnem kreditnem trgu prav tako zahteva povečanje dodeljene avtonomnosti pri finančnih instrumentih. V nasprotnem primeru nosilci politike v konkretnih enotah nižje ravni države namreč ne morejo vplivati na pričakovano solventnost enote. Saj ne morejo spremeniti-povečati pričakovano fiskalno moč (torej pričakovan davčni donos), čeprav je ta, poleg neto premoženja, ključni kolateral pri odobritvi kredita na privatnem trgu brez garancije centralne države, in čeprav bi prebivalstvo pristalo (na referendumu) na ustrezno povečanje mejnih stroškov trošenja ustrezne enote nižje ravni države.

Taksa na registracijo avtomobilov in še zlasti davek na nepremičnine sta primerna finančna instrumenta za dodelitev avtonomnosti pri določanju stopnje. Oba finančna instrumenta sta, po eni strani, dovolj izdatna, po drugi, pa pri nobenem (še zlasti pa pri davku na nepremičnine) mobilnost davčne osnove in zato niti izvoz davka nista velika³³.

Večja dodeljena avtonomnost bi lahko povzročila učinek davčne konkurence med enotami nižje ravni države (torej tekmovanje v zniževanju ustreznih davčnih stopenj »do dna«) . Zaradi nevtraliziranja ustreznega moralnega hazarda morajo biti dodeljeni finančni instrumenti nižje ravni države tako tempirani, da skupen fiskalni donos vseh finančnih instrumentov (razen transferja države) pri izhodiščni

³² Glej, naprimer, OECD(1999).

³³ Glej, naprimer, Bole in Jere (2004) in Bole in Jere(2004a).

intenzivnosti (velikosti stopenj) po občinah praviloma ne presega zagotovljeno porabo³⁴. Dostop do (splošnega) transferja centralne države pa mora biti možen samo za enote, ki vzdržujejo vsaj izhodiščno intenzivnost (višino davčne stopnje) pri pobiranju dodeljenih prihodkov (davkov).

Tuja empirična evidenca kaže, da preference nosilcev ekonomske politike v enotah nižje ravni države često sistematično odstopajo od preferenc medijanskega volilca.³⁵ Dolgoročno (investicijsko) zadolževanje posameznih enot nižje ravni države bi potemtakem lahko vodilo v neučinkovito (nevsklajeno s preferencami prebivalcev) javnofinančno trošenje na nižji ravni države. Tuje analize prav tako kažejo, da individualna iniciativa in (ali) referendumi tudi pri zadolževanju povečujejo učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po lokalnih javnih storitvah³⁶.

Zato je smiselno zadolževanje posameznih enot nižje ravni države (nad nekim pragom) skupaj s projektom in potrebno spremembo obdavčitve potrditi na referendumu (ob sprejemanju letnega proračuna ustrezne enote nižje ravni države).

Literatura

- Von Ivan Baron Adamovich in Gerald Hosp, 2001, »Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lessons from Switzerland?«, članek pripravljen za konferenco Sixth Annual Meeting of the Latin American and Caribbean Economic Association, Montevideo.

- 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 Žiga Jere, 2004, »Financiranje in delovanje občin in pokrajin ter vzpostavitev modela finančne izravnave med občinami, oziroma med občinami in pokrajinami«, objavljeno v Zbornik; dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000-2004, ed.R. Lavtar, Ministrstvo za notranje zadeve, 625-698.

- Velimir Bole in Žiga Jere, 2004a, »Davek na nepremičnine; izdatnost in dodelitev«, Gospodarska Gibanja, 364, november, 25-40.

³⁴ V veljavnem sistemu trošenje (in prihodki) nekaterih občin praviloma presega zagotovljeno porabo (zaradi česar, seveda, nimajo dostopa do transferja centralne države – torej do finančne izravnave).

³⁵ Glej, na primer, Matsusaka(1995).

³⁶ Referendumi ob zadolževanju lokalnih (regionalnih) enot države statistično značilno zmanjšujejo zadolževanje in trošenje enot lokalne ravni države v, na primer, Švici in ZDA; glej Feld in Kirchaessner(1999) oziroma Bohn in Inman(1996).

- Lars P. Feld, 2000, Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, Public Choice, vol. 105, 125-164.
- 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, Gebhard Kirchgassner in Christoph A. Schaltegger, 2004, »Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments«, neobjavljen članek.
- 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.
- John Norregaard, 1995, »Intergovernmental Fiscal Relations«, objavljeno v Tax Policy Handbook, ed. Parthasarathi Shome, IMF, Washington.
- John Norregaard, 1997, »Tax Assignment«, objavljeno v Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. Teresa Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 49-72.
- 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.

- OECD(1999), Taxing Powers of State and Local Government, OECD tax policy studies, No.1, OECD.
- Sam Peltzman, 1992, »Voters as Fiscal Conservatives«, Q.J.E., 107, 327-361.
- Harvey Perloff, 1985, »Fiscal Policy at the State and Local Level«, v The Art of Planning: Selected Essays of Harvey Perloff, ed. Leland S. Burns in John Friedman, Plenum Press.
- 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 in Jon Craig, 1997, »Control of Subnational Government Borrowing«, objavljeno v Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. Teresa Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 156-174.
- World Bank, 1990, »Peru: Sector Reform and Investment Review«, World Bank, Technical Report, Latin American and the Caribbean, Washington.