

PRIHODKI NIŽJIH RAVNI DRŽAVE

(Velimir Bole in Žiga Jere)¹

Povzetek

Prispevek se ukvarja z dodelitvijo finančnih instrumentov nižjim ravnem države. Povzeti so teoretični napotki in izkušnje v tujini. Analizirani so finančni instrumenti v sedanji in hipotetični fiskalni decentralizaciji (z 6, 8 in 12 pokrajinami) v Sloveniji; kriterij primerjave je horizontalna neenakost donosa dodeljenih finančnih instrumentov. Natančneje sta analizirana tudi dva nova finančna instrumenta: registracijska taksa na avtomobile in davek na nepremičnine. Oba sta izrazita lokalna fiskalna vira, sta dovolj izdatna in povzročata majhno horizontalno neenakost glede na potencialne druge finančne instrumente (registracijska taksa na avtomobile najmanjšo).

Ključne besede: Fiskalna decentralizacija, dodelitev finančnih instrumentov, davek na nepremičnine

Summary

The paper deals with the assignment of financial instruments to the lower levels of the government. The theoretical results and experiences from abroad are overviewed. Empirical analysis is made of financial instruments used in present and hypothetical fiscal decentralization. Hypothetical fiscal decentralization has local and regional levels of the government; alternatives with 6, 8 and 12 regions are discussed. Two new financial instruments are discussed more thoroughly; car registration tax and property tax. Both are typical financial instruments for lower level governments. Their potential tax revenue is high and horizontal distribution of tax base much more uniform than distribution of tax base of financial instruments actually assigned to the local level of the government.

Keywords: Fiscal decentralization, financial instruments assignment, property tax

¹ Ekonomski Institut Pravne Fakultete, Prešernova 21, Ljubljana; velimir.bole@eipf.si, ziga.jere@eipf.si.

1 Uvod

Teorija postavlja le zelo grobe (splošne) usmeritve za bistvene segmente postopkov fiskalne decentralizacije. Zato so pri implementaciji vertikalne porazdelitve porabe javnih storitev in finančnih instrumentov med državami velike razlike. Še zlasti, ker so pri specifikaciji sistema fiskalne decentralizacije bolj pomembne razlike v političnem ustroju držav ter razlike v razvitosti in strukturi gospodarstev, kot splošni teoretični napotki. Le pri dodelitvi postopkov zadolževanja enotam nižje ravni države so razlike med državami manjše.

Postavlja se vprašanje, kakšna bi bila struktura dodeljnega nabora finančnih instrumentov na lokalni in regionalni ravni v Sloveniji, če bi se upoštevale teoretične usmeritve za dodeljevanje finančnih instrumentov. Oziroma, kakšni so oportunitetni stroški teoretično neoptimalnega nabora finančnih instrumentov. Prispevek skuša odgovoriti na to vprašanje. Ukvarja se torej z dodelitvijo finančnih instrumentov, ki napajajo enote na lokalni ravni, oziroma z dodelitvijo finančnih instrumentov, ki bi lahko napajali enote na regionalni in lokalni ravni javnofinančnega sektorja v Sloveniji.

Uporabljeni so podatki o dejanskih in ocene za hipotetične finančne instrumente enot nižje ravni države za razdobje 1999-2003.

Ker v času izdelave analize sama (geografska) struktura regionalne ravni države (definicija pokrajin) še ni nedvoumno določena, so v analizi vse ocene za regionalno raven države narejene za tri alternativne definicije pokrajin (z 6, 8 in 12 pokrajinami).² Ocene za lokalno raven so narejene na strukturi 192 občin.

Prispevek ima v nadaljevanju še štiri dele. V naslednjem, drugem, delu so povzete teoretične ugotovitve dodeljevanja finančnih instrumentov nižjim ravnem države in praktične izkušnje v tujini. V tretjem delu so na podlagi dostopne empirične evidence analizirani dejanski in hipotetični finančni instrumenti nižjih ravni države v Sloveniji. Natančneje sta analizirana dva (hipotetična) finančna instrumenta (registracijska taksa na avtomobile in davek na nepremičnine). V četrtem delu je opis virov in priprave podatkov. V zadnjem, petem, delu pa je pregled rezultatov in sklep.

2 Dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnem države – teorija in izkušnje

Ravni države in dodelitev finančnih instrumentov. Dodelitev funkcij države posameznim nižjim ravnem države je implementirana z dodelitvijo izdatkov in finančnih instrumentov. Neustrezna dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnem države lahko zmanjša tako učinkovitost, enakost kot makroekonomsko vzdržnost decentraliziranega fiskalnega napajanja.

Neustrezni finančni instrumenti lahko povzročijo opazne eksternalije³. Tako se lahko koristi od javnih storitev konkretne lokalne (regionalne) enote, zaradi neustrezno dodeljenih finančnih instrumentov, prelivajo k prebivalcem druge enote, seveda, brez ustreznega plačila. Obdavčitev naravnih monopolov v rokah lokalnih (regionalnih) enot lahko povzroči obraten proces davčnega izvoza, saj prebivalci iz drugih enot plačujejo lokalne (regionalne) dajatve ne da bi

² Glej, MNZ-ULS (2002).

³ Glej Gordon (1983) in Feld in Schneider (2000).

koristili ustrezne javne storitve.⁴ Zaradi neustrezno dodeljenih finančnih instrumentov lahko mobilnost ekonomskih enot in faktorjev ogrozi davčno osnovo v regionalnih (lokalnih) enotah z višjimi stopnjami. Saj lahko davčna konkurenca med enotami iste ravni države nekontrolirano zmanjšuje davčne stopnje; potrošne enote in faktorji se namreč umikajo iz regionalnih (lokalnih) enot države z višjimi davčnimi stopnjami. V teh enotah nižje ravni države se lahko zato ponudba javnih storitev radikalno poslabša. Učinkovitost trošenja javnih storitev se torej lahko zaradi neustrezne dodelitve finančnih instrumentov fiskalne decentralizacije zmanjša in ne poveča.

Čeprav je potencialni nabor finančnih instrumentov, ki napajajo nižje ravni države, z izjemo transferjev in udeležbe na davkih, enak kakor pri fiskalno nedecentralizirani državi, pa je zaradi dodeljevanja avtonomnosti, ki jo imajo enote nižje ravni države pri spreminjanju finančnih instrumentov, davčna struktura v fiskalno decentralizirani državi lahko v načelu zelo različna od tiste s fiskalno centralizirano državo.

Po avtonomnosti postopkov specificiranja (spreminjanja tempiranja) finančnih instrumentov lahko razlikujemo instrumente, ki so v celoti specificirani na ravni centralne države in instrumente pri katerih lahko enote nižje ravni države specificirajo finančnih instrumentov spreminjajo in se zato tudi razlikuje med enotami nižje ravni države.

V prvi skupini so, naprimer, instrumenti, kjer enote nižje ravni države participirajo (s fiksnim deležem) na njihovem donosu, vendar so finančni instrumenti v celoti določeni na centralni ravni države; gre predvsem za udeležbo na davkih, za tako imenovane »shared taxes«. Še zlasti je razširjena udeležba na davkih na dohodek⁵. Enake narave so tudi transferji iz višjih v nižje ravni države. Transferji so lahko specifični (pogojni) ali splošni (nenamenski). Prvi se, vsaj teoretično, uporabljajo v primeru če trošenje konkretnih enot nižje ravni države preko »spillover« učinkov povečuje koristi prebivalcev drugih enot (naprimer, povezava cestne mreže). Splošni transferji pa so namenjeni predvsem fiskalnemu izenačevanju. Čeprav je takšen sistem fiskalnega izenačevanja (»fiscal equalization«) precej razširjen je manj učinkovit od redistribucije med dohodkovnimi razredi.⁶

Pri ostalih dodeljenih finančnih instrumentih (davčnih oblikah) so enote nižje ravni države lahko vsaj delno avtonomne. Torej lahko samostojno vplivajo na izdatnost davka preko spreminjanja (davčnih) obremenitev; določajo lahko davčno stopnjo, redkeje pa tudi osnovo davčne oblike. Pri tej skupini finančnih instrumentov lahko postavimo dva enostavna kriterija dodeljevanja finančnih instrumentov nižjim ravnem države: mobilnost in »koristnost«.

Mobilnost ekonomskih enot, blaga in faktorjev preko mej centralne države je neprimerno manjša od mobilnosti istih ekonomskih enot, blaga in faktorjev preko mej nižjih ravni države.

⁴ Ocene za ZDA kažejo, da se pri obdavčitvi naravnih monopolov na kratek rok izvozi med 19% in 28% davka med državami ZDA. Glej, naprimer, Metcalf (1993).

⁵ Takšno davčno udeležbo poznajo, naprimer, v Kanadi in Avstraliji. V Nemčiji je formalno sistem udeležbe na davkih sicer zelo razširjen (poznajo tudi udeležbo na davku na dodano vrednost) vendar ne gre za finančne instrumente, ki so v celoti specificirani na ravni centralne države. Nižje ravni države namreč sodelujejo pri specificiranju teh instrumentov; zato so ti instrumenti vsaj delno pod vplivom enot nižje ravni države. Glej, naprimer, Feld in Schneider (2000). Primer davka z udeležbo je tudi dohodnina v veljavnem sistemu financiranja občin v Sloveniji.

⁶ V veliki meri ga uporabljajo, naprimer, v Avstraliji, Kanadi in Nemčiji, čeprav lahko poraja "fiskalne perversnosti", v primeru če je porazdelitev dohodkov v manj razvitih enotah bolj enakomerna kot v bolj razvitih enotah iste ravni države (glej, Oates (1999)). Finančna izravnava v sedanjem sistemu financiranja občin v Sloveniji je takšen splošen transfer.

Davčne oblike, s katerimi se dosegajo redistribucijske in stabilizacijske funkcije države praviloma niso vezane na trošenje (koristi od) konkretnih javnih storitev, so »nekoristne« davčne oblike. Zaradi tega so finančni instrumenti, ki obremenjujejo mobilne ekonomske enote, faktorje in blago ter nimajo narave plačila - uporabnine (obremenitve uporabnika) za specifično javno storitev (skupino javnih storitev), dodeljeni v načelu centralni državi⁷.

Finančni instrumenti (davki), ki implementirajo redistribucijske in stabilizacijske funkcije države, morajo biti dodeljeni centralni državi. Zato so progresivne davčne oblike (naprimer, davek na dohodek gospodinjstev, podjetij) dodeljene centralni državi, nižje ravni države pa lahko uporabljajo uniformni pribitek (»flat surcharge«) k stopnji centralne države. Podobno velja tudi za davke na potrošnjo, naprimer, za domače davke na blago in storitve (davek na dodano vrednost in trošarine), saj se preko teh davčnih oblik dosegajo stabilizacijske funkcije države.

Nižjim ravnem države je potrebno dodeliti finančne instrumente, ki niso občutljivi na mobilnost ekonomskih enot, faktorjev in blaga (nimajo mobilne davčne osnove) in (ali) ki so »eksplicitno« vezani na koristi-trošenje konkretnih regionalnih (lokalnih) javnih storitev. Davčne oblike, s katerimi so obdavčene, naprimer, nepremičnine, parkirna mesta, licence za psa, in podobno, se tako praviloma dodeljujejo lokalnim ravnem države. Podobno so tudi obremenitve (plačila) uporabnika - uporabnine (»user charges«) zelo primeren finančni instrument nižjih (predvsem lokalnih) ravni države.

Avtonomnost tempiranja finančnih instrumentov nižjih ravni države. Dodeljevanje finančnih instrumentov nižjim ravnem države obsega seveda tudi dodeljevanje avtonomnosti tempiranja teh instrumentov. Izbor dodeljenih finančnih instrumentov je prva, postopki spreminjanja tempiranja finančnih instrumentov (določeni z dodeljeno avtonomnostjo) pa druga ključna determinanta posledic, ki jih bo fiskalna decentralizacija imela na učinkovitost fiskalnega napajanja.

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 storitvah⁸. 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 koristi⁹.

Zaradi (ne)učinkovitosti davčnega administriranja je, poleg tega, potrebno avtonomnost pri specificiranju davčnih (finančnih) instrumentov omejiti na tempiranje davčnih stopenj, ne pa tudi na davčne osnove¹⁰.

⁷ O "koristnih" davkih ("benefit taxes") glej, naprimer, Oates (1999).

⁸ Večja avtonomnost povečuje učinkovitost saturiranja povpraševanja (zmanjšuje izdatke) preko davčne konkurence in davčne fragmentacije, glej, naprimer, Feld et al. (2003).

⁹ Glej, naprimer, empirične rezultate za Švico v Feld et al. (2003).

¹⁰ Glej strukturo dodeljevanja avtonomnosti tempiranja v OECD (1999).

Pri dodeljevanju avtonomnosti nižjim ravnem države je že zlasti pomembna avtonomnost pri zadolževanju in obvladovanju statusu tekočega javnofinančnega salda¹¹.

Dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnem države v praksi. Kakor pri vertikalni dodelitvi trošenja so tudi pri dodelitvi finančnih instrumentov teoretične usmeritve zelo splošne. Pa še te pogosto niso upoštevane pri dejanski implementaciji fiskalne decentralizacije, tudi v fiskalno razvitih državah.

Ključna teoretična usmeritev za vertikalno dodeljevanje finančnih instrumentov, naprimer, zahteva, da mora biti izbor finančnih instrumentov, ki so dodeljeni nižji ravni države, usklajen z izborom in obsegom izdatkov – saj se tako povečuje učinkovitost decentraliziranega trošenja javnih storitev¹². Pomembne (teoretične) lastnosti finančnih instrumentov, ki so primerni za nižje ravni (še zlasti lokalno raven), so zato majhna mobilnost davčne osnove, izenačenost (horizontalna) davčne osnove med enotami nižje ravni države, neobčutljivost na faze gospodarskega ciklusa ter majhna možnost za davčni izvoz ali fragmentacijo.

Implementacija navedenih teoretičnih usmeritev pa je vse prej kot nedvoumna. Tako, naprimer, velik delež transferjev iz centralne države, kakor tudi majhna dodeljena avtonomnost pri specifikiranju parametrov davčnih oblik teoretično niso primerni, saj zmanjšujejo učinkovitost trošenja javnih storitev (povečujejo trošenje pri danih sredstvih), kar je v nasprotju z navedeno ključno teoretično zahtevo. Implementacija takšne teoretične usmeritve zato poraja vsaj dve pomembni »tehnični« vprašanji.

Prvo vprašanje je, seveda, kolikšen naj bi bil (kvantitativno!) pravi obseg dodeljene avtonomnosti oziroma velikosti transferjev, saj tako »prevelika« avtonomnost pri tempiranju finančnih instrumentov enot nižje ravni države kot prevelik obseg transferjev povečujeta horizontalne razlike (v fiskalnem potencialu) med enotami države in omejujeta centralno državo pri uravnavanju makroekonomskega (fiskalnega) ravnotežja?

Drugo vprašanje, ki ga poraja omenjena teoretična usmeritev pa je, kako nevtralizirati velike horizontalne razlike v finančnih prihodkih enot nižje ravni države, če morajo biti transferji majhni, dejanski donos pri teoretično priporočljivih finančnih instrumentih pa močno variira med enotami nižje (še zlasti lokalne) ravni države?

Glede na teoretične usmeritve, je za nižjo (še zlasti lokalno) raven držav od davčnih oblik še zlasti primeren davek na nepremičnine ter »koristni davki« (benefit taxes)¹³, delno pa tudi davek na dohodek gospodinjstev (dohodnina) in davek na firmo (»presumption tax«). Za lokalno raven so prav tako primerni alternativni finančni instrumenti, torej takse in uporabnine (»user charges«), saj neposredno obremenjujejo uporabnike ustreznih javnofinančnih storitev. Po drugi strani pa so ostale (najbolj izdatne) davčne oblike, kot domači davki na blago in storitve (prometni davki, davek na dodano vrednost in trošarine), davek na kapitalski dobiček, davek na dobiček ipd. neprimerne za dodelitev lokalni ravni države, včasih (še zlasti v majhnih državah) niso primerne niti za regionalno raven.

Kako pomembna so »tehnična« vprašanja implementacije fiskalne decentralizacije ilustrira dejanska dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnem države. Ta se namreč med državami

¹¹ Glej, naprimer, Bole(2005).

¹² Glej Oates (1972).

¹³ Naprimer, obdavčitev registracije psa (Nizozemska, Nemčija, Češka), požarni davek (Avstrija,.) ipd. (glej, OECD (1999)).

močno razlikuje, še zlasti med unitarno in federalno urejenimi državami. Dejanska dodelitev finančnih instrumentov često opazno odstopa tudi od ključnih teoretičnih usmeritev.

Tako je pri federalnih državah davek na nepremičnine (premoženje), čeprav teoretično najbolj »lokalna« davčna oblika, dodeljen tako regionalni kot lokalni ravni države (pri razvitih državah je razmerje pri davkih na premoženje, približno, 40:60), medtem ko si centralna država pri njih zadrži le zanemarljiv delež donosa od davka na nepremičnine (premoženje). Po drugi strani pa je v razvitih unitarnih državah večinoma kar celoten davek na premoženje (nepremičnine) dodeljen centralni državi (naprimer, Švedska (1991) 100%, Anglija (1991) 99%, ipd).¹⁴

Federalne države opazno odstopajo od teoretičnih usmeritev pri domačih davkih na blago in storitve. Tako je, naprimer, v ZDA (1991) od domačih davkov na blago in storitve, kar 68.3% dodeljeno regionalni ravni države in 15.7% celo lokalni ravni države. Istočasno pa so pri unitarnih državah praktično brez izjeme domači davki na blago in storitve dodeljeni centralni državi, lokalni ravni države pa od te davčne oblike pri njih praviloma ne ostane nič.

Čeprav davek na dohodek gospodinjstev ni najbolj primeren za dodeljevanje lokalni ravni, je kar nekaj unitarnih držav, kjer ta davčna oblika izdatno napaja lokalno raven države. Na Norveškem (1990) je kar 52.4%, na Švedskem (1991) pa je celo 73% davka na dohodek gospodinjstev dodeljeno lokalni ravni države.

Čeprav bi, zaradi omenjenega ključnega teoretičnega načela, morali biti transferji dodeljeni nižjim ravnem države v »čim manjšem« obsegu, dosegajo v razvitih federalnih in unitarnih državah transferji lokalni ravni države skoraj praviloma vrednosti preko 40% (v Sloveniji so doslej transferji lokalni ravni države dosegali približno 19%) vseh fiskalnih prihodkov.

Ostale davčne oblike (razen davka na dohodek gospodinjstev, davka na nepremičnine in domačih davkov na blago in storitve), čeprav jih je v razvitih državah praviloma veliko število, prispevajo k napajanju lokalne ravni države v federalnih državah le zanemarljivo, v unitarnih pa precej več (v Franciji (1991) in Veliki Britaniji (1991) praktično vse).

3 Optimalna dodelitev finančnih instrumentov nižjim ravnem države v Sloveniji

Analizirane empirične značilnosti finančnih instrumentov – empirična trijaža. Analiza dodelitve finančnih instrumentov regionalni in lokalni ravni države sloni na treh temeljih. Osnovne teoretične usmeritve, ki so potrebne za učinkovito zadovoljevanje javnih storitev predstavljajo prvi temelj analize. Dejanska praksa razvitih držav pri implementaciji fiskalne decentralizacije drugi, ocenjene empirične značilnosti potencialnih finančnih instrumentov v Sloveniji pa tretji temelj analize.

Tako teoretične usmeritve kot izkušnje razvitih držav pri dodeljevanju finančnih instrumentov so že opisane v poglavju 2, zato bodo v tem poglavju dodane predvsem empirične značilnosti potencialnih finančnih instrumentov. Ocenjene so na razpoložljivih podatkih zadnjih pet let.

Ker so najpomembnejše teoretične lastnosti finančnih instrumentov, ki so primerni za nižjo (še zlasti lokalno) raven države, majhna mobilnost davčne osnove, »čimbolj« izenačena porazdelitev davčne osnove med enotami nižje ravni države, neobčutljivost na faze

¹⁴ O porazdelitvi davčnih prihodkov v razvitih državah, glej, naprimer, Norregaard (1997).

gospodarskega ciklusa ter majhna možnost za davčni izvoz ali fragmentacijo, bodo ocenjene empirične značilnosti finančnih instrumentov izbrane tako, da bi pokazale predvsem relativno (horizontalno) variabilnost in izdatnost analiziranih skupin finančnih instrumentov.

Analiza finančnih instrumentov dodeljenih lokalni ravni. Osnovni fiskalni prihodki za finančne instrumente, ki so doslej dodeljeni lokalni ravni države, so za obdobje 2000-2002 prikazani v tabeli 1.

Na dlani je, da udeležba na dohodnini in transfer iz centralne države obsegata večino vseh prihodkov, približno 65%¹⁵. Pribijmo, da smo že pokazali, da tudi fiskalno razvite države v veliki meri napajajo lokalno raven države s transferji, čeprav je teoretično pravilna usmeritev (torej usmeritev, ki povečuje učinkovitost fiskalne decentralizacije) ravno obratna! Od ostalih davčnih instrumentov so pomembnejši še davki na premoženje (predvsem nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča), ki predstavlja okoli 12% vseh prihodkov ter domači davki na blago in storitve (predvsem taksa za obremenjevanje vode, ter znatno manj pomembna taksa na igralne avtomate in druge komunalne takse), ki so prinesli okoli 4.4%. Od ostalih (nedavčnih) finančnih instrumentov pa je pomembnejša še udeležba na dobičku (prihodki od obresti, najemnine za poslovne prostore in stanovanja ter koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo), ki je v prikazanem razdobju prinesla približno 6.7%, ter drugi nedavčni prihodki (predvsem komunalni prispevki), ki so prispevali približno 6.8%.

Večina doslej dodeljenih finančnih instrumentov lokalne ravni države je teoretično smiselna. Saj so, z izjemo udeležbe na dohodnini in transferja iz centralne države, dodeljeni finančni instrumenti (z izdatnejšim donosom) ali takse ali koristni davki. Vprašanje o teoretično smiselni dodelitvi bi se lahko postavilo le pri taksi na igralne avtomate oziroma koncesijski dajatvi od posebnih iger na srečo. Saj je pri obeh finančnih instrumentih možen davčni izvoz, poleg tega pa imata, zaradi veljavnega sistema dodeljevanja koncesij za igralne salone (avtomate), oba omenjena finančna instrumenta značilnosti obdavčitve (naravne) rente.

Izdatnost dodeljenih finančnih oblik (razen udeležbe na dohodnini in transferja iz centralne države) je majhna. Tudi avtonomnost enot nižje ravni države je majhna (pri vseh je avtonomnost tipa e, v klasifikaciji OECD¹⁶). Zato je horizontalna izenačenost potencialnih prihodkov od finančnih instrumentov ključna, saj v nasprotnem primeru, dodeljeni finančni instrumenti, ali porajajo horizontalne razlike na lokalni ravni države, ki jih enote ne morejo nevtralizirati, ali pa povečujejo potreben transfer iz centralne države.

Tabela 2 ilustrira porazdelitev fiskalnih donosov (po občinah) za vsako od trošteviličnih in za nekatere najpomembnejše štirištevilične skupine finančnih instrumentov v letu 2001. Prikazane so povprečne vrednosti donosa v 1000 Sit na prebivalca, standardne deviacije donosa med enotami iste ravni države ter ustrezne vrednosti koeficienta variacije (KV). Vsa povprečja in standardne deviacije so izračunane kot navadna (netehtana) povprečja oziroma navadne (netehtane) standardne deviacije vrednosti za enote ustrezne ravni.

Vrednosti v tabeli nazorno kažejo, da je variabilnost pri vseh prikazanih skupinah finančnih instrumentov na lokalni ravni velika. Pri davkih na dohodek in dobiček (natančneje, pri udeležbi na dohodnini), kjer je koeficient variacije daleč najmanjši (0.4), je relativna variabilnost ustreznih fiskalnih prihodkov še vedno skoraj trikrat večja kot pri relativni variabilnosti zagotovljene skupne porabe občin (0.12)!

¹⁵ Približno enak obseg prihodkov od teh finančnih instrumentov ima tudi Španija; glej Norregaard (1997).

¹⁶ Glej, OECD (1999).

Velika relativna variabilnost dodeljenih fiskalnih prihodkov (instrumentov) v primerjavi z dodeljeno porabo na lokalni ravni zahteva, pri ostalih enakih pogojih, večji obseg transferjev centralne države in nižje stopnje dodeljenih finančnih instrumentov (torej manjše oportunitetne stroške uporabnikov javnih storitev na lokalni ravni). Eno in drugo zmanjšuje učinkovitost zadovoljevanja povpraševanja po javnih storitvah na lokalni ravni in povečuje velikost (trošenje) države¹⁷.

Od analiziranih skupin davčnih instrumentov imajo (poleg deleža na dohodnini) najmanjšo relativno variabilnost tri skupine »koristnih davkov«, namreč, drugi davki na uporabo blaga (taksa za obremenjevanje voda, turistična taksa, komunalne takse, odškodnina za spremembo namembnosti, požarna taksa, itd), takse in pristojbine ter drugi nedavčni prihodki (predvsem komunalni prispevki). To so torej skupine finančnih instrumentov, ki bi bili ne le teoretično temveč tudi glede horizontalne variabilnosti, primerni za lokalno raven, saj so (relativno) dobro usklajeni z izdatki, ki so dodeljeni lokalni ravni države, saj porajajo »najmanjšo« horizontalno variabilnost. Ostali finančni instrumenti (razen dohodnine in transferja višje ravni države), ki so v 2001 dodeljeni lokalni ravni države, so imeli znatno večjo relativno variabilnost in bi jih bilo po potrebi (pri spreminjanju dodeljene porabe) smiselno dodeliti regionalni oziroma centralni ravni države.

Tabela 2 kaže tudi koeficiente variacije prihodkov od finančnih instrumentov za regionalno raven. Relativna variabilnost na regionalni ravni je opazno manjša (razen pri dohodnini, taksah in pristojbinah ter drugih nedavčnih prihodkih) kot relativna variabilnost na lokalni ravni (kot kaže primerjava koeficientov variacije KV v ustreznih vrsticah). Pri tem je zmanjšanje koeficienta variacije na regionalni ravni (glede na koeficient na lokalni ravni) pri večini skupin finančnih instrumentov večje kakor pri spremembi dodelitve porabe. Izjema so, ponovno, dohodnina, takse in pristojbine ter drugi nedavčni prihodki (predvsem komunalni prispevki) in, seveda, transfer iz centralne države.

Učinkovito zadovoljevanje povpraševanja po javnih storitvah na nižjih ravneh države bi torej zahtevalo, da bi se lokalni ravni države dodelila predvsem (zmanjšana) udeležba na dohodnini, takse in pristojbine ter drugi nedavčni prihodki, medtem ko bi ostale analizirane skupine finančnih instrumentov lahko napajale tudi regionalno raven države. Zaradi še vedno velike horizontalne variabilnosti bi bilo potrebno transfer iz centralne države dodeliti na obe nižji ravni države. Vendar bi, v primeru dodeljenega dovolj ozkega nabora porabe (naprimer, samo storitev okolja), na regionalni ravni države transferji centralne države lahko bili ciljani in ne splošni, kot so sedaj (in bi morali biti tudi vnaprej) na lokalni ravni države!

Primerjava koeficientov variacije na regionalni ravni v tabeli 2 kaže, da bi bile horizontalne razlike (na regionalni ravni) v dodeljenih prihodkih približno enakega reda velikosti pri regionalni strukturi z osmimi in dvanajstimi pokrajinami. Medtem ko bi bili pri regionalni strukturi s šestimi pokrajinami (pri finančnih instrumentih, za katere je ugotovljeno, da so bolj primerni za regionalno raven) koeficienti relativne variabilnosti manjši od tistih pri regionalni strukturi z osmimi oziroma dvanajstimi pokrajinami. Kar govori v prid analizirane regionalne strukture s šestimi pokrajinami.

¹⁷ Gre za "flypaper" učinek (glej, naprimer, Ahmad in Craig (1997)). Velja dodati, da empirično testiranje (narejeno sicer le za razdobje dveh let) ni pokazalo značilne prisotnosti tega učinka v Sloveniji (glej, Bole in Oplotnik, GG (2002)).

Alternativni finančni instrumenti za nižje ravni države. Prikazane ocene relativne variabilnosti v tabeli 2 kažejo, da finančni instrumenti, ki so doslej dodeljeni lokalni ravni, navkljub teoretično ustreznemu vsebinskemu naboru, porajajo opazno horizontalno neenakost in zato posredno tudi velike (splošne) transferje iz centralne države, povzročajo torej potencialno prevelik obseg trošenja države.

Preusmeritev nekaterih od finančnih instrumentov, ki so sedaj dodeljeni lokalni ravni, na regionalno raven, bi zahtevala transferje centralne države tudi na regionalni ravni. Kot rečeno bi zadoščali, ob ustrezni dodelitvi porabe na regionalno raven, verjetno že samo ciljani transferji. Navkljub temu se postavlja vprašanje, kakšni alternativni-novi finančni instrumenti bi lahko zmanjšali horizontalno neenakost med enotami nižje ravni države in istočasno povečali učinkovitost fiskalne decentralizacije?

Teoretično načelo je seveda nesporno: nižjim ravnem države je potrebno dodeljevati (kolikor se le da!) »koristne« davke, uporabnine in dovoljenja - licence¹⁸. Težava je v tem, da je izdatnost teh finančnih instrumentov praviloma znatno manjša od splošnih davčnih oblik (domačih davkov na blago in storitve, obdavčitve dobička, itd), ki pa, kot rečeno (zaradi, mobilnosti, davčnega izvoza, fragmentacije, davčne konkurence, ipd.), niso primerni za nižje ravni države.

Oglejmo si dva alternativna finančna instrumenta, ki se v razvitih gospodarstvih pogosto uporabljata za napajanje nižjih ravni države. Gre za registracijsko takso na avtomobile ter davek na nepremičnine. Vsebinsko oba ustrezata splošnim teoretičnim zahtevam za finančne instrumente nižjih ravni države. Odprto je le (empirično) vprašanje horizontalne variabilnosti donosa in izdatnosti.

Registracijska taksa na avtomobile. Registracijska taksa na avtomobile je po vsebini koristni davek. Še zlasti, če je dodeljena ravni države, ki ima dodeljene prostorske, oziroma ožje, okoljske javne storitve.

Slike 1-8 ilustrirajo potencialne horizontalne razlike, ki bi jih generirala registracijska taksa. Na slikah je prikazana porazdelitev števila različnih motornih vozil (na 1000 prebivalcev) po upravnih enotah leta 2002¹⁹. Na dlani je, da je relativna variabilnost velika pri vseh vozilih, razen pri osebnih avtomobilih. Razlika med prvim in zadnjim decilom je praviloma večja od polovice mediane (razen pri osebnih avtomobilih je koeficient variacije povsod večji od 0.26)!

Koeficient variacije porazdelitve osebnih avtomobilov je znatno manjši od ostalih. Istočasno pa že navadno povprečje po upravnih enotah (0.4 avtomobila na prebivalca) obeta potencialno izdaten fiskalni učinek registracijske takse. Taksa v (povprečni) višini 10000 SIT na avto bi prinesla (v 2002) že okoli 0.2% BDP fiskalnih prihodkov.

V tabeli 3 je natančneje ilustrirana relativna variabilnost in izdatnost registracijske takse na osebna vozila tako na lokalni kot tudi na regionalni ravni; v razliko s slikami je v tabeli prikazano število avtomobilov na (enega!) prebivalca. Očitno je, da bi bil koeficient variacije pri registracijski taksi na osebna vozila (0.09) bistveno (več kot štirikrat!) nižji od koeficienta variacije katerekoli skupine finančnih instrumentov, ki so sedaj dodeljeni lokalni ravni države (glej tabeli 2 in 3).

¹⁸ Glej, naprimer, Norregaard (1997).

¹⁹ Podatki so dostopni le po upravnih enotah, zato so ustrezne vrednosti za občine lahko le ocene.

Registracijska taksa bi imela relativno variabilnost na lokalni ravni le malo večjo kot na regionalni ravni. Pri regionalni strukturi z 12 pokrajinami bi bil koeficient variacije celo enak kakor na lokalni ravni. V primeru, če bi bilo na regionalni ravni le šest enot, bi bila relativna variabilnost sicer najmanjša, vendar še vedno le za nekaj več kot 20% manjša kakor na lokalni ravni.

Registracijska taksa na avtomobile bi seveda lahko bila dodeljena tudi regionalni ravni, saj bi tudi na tej ravni imela daleč manjšo relativno variabilnost od katerekoli skupine finančnih instrumentov, ki so doslej napajali lokalno raven. Zaradi majhne horizontalne neenakosti v davčni osnovi bi bila taksa na registracijo avtomobila primerna tudi za povečanje dodeljene avtonomnosti, naprimer v prosto določanje davčne stopnje (avtonomnost tipa b, po OECD klasifikaciji).

Registracijsko takso na osebna vozila pozna kar nekaj davčnih sistemov držav OECD. Lokalni ravni je dodeljena, naprimer, v Španiji, na Češkem in Portugalskem. Na regionalni ravni ima registracijske takse na avtomobile celo več držav OECD kot na lokalni, naprimer, Portugalska, Španija, Nizozemska in Japonska. Nekatere od njih uporabljajo isto takso tudi na obeh nižjih ravneh države.

Davek na nepremičnine. Verjetno najbolj »lokalni« davek je davek na nepremičnine²⁰. Razen nemobilnosti osnove ima davek na nepremičnine še nekatere druge značilnosti, zaradi česar je primeren za dodelitev nižjim ravnam države. Stroški administriranja davka na nepremičnine so majhni, izogibanje je težko, davčni donos pa je predvidljiv, saj je v veliki meri neodvisen od gospodarske aktivnosti. Ker davčna administracija na lokalni ravni države čisto sploh ni organizirana²¹, je majhna možnost evazije eden od ključnih pogojev lokalnega davka. Neodvisnost od gospodarske aktivnosti pa je pomembna za naravo občinskih fiskalnih prihodkov, saj je dodeljeno trošenje na lokalni ravni, s katerim morajo biti prihodki (pri učinkoviti fiskalni decentralizaciji) vsklajeni, malo ali skoraj nič korelirano z gibanjem gospodarske aktivnosti.

Ker lokacijsko rento pobirajo podjetja, je smiselno, da se ustrezno obdavčijo nepremičnine v lasti tako gospodinjstev kot podjetij. Eni in drugi na takšen način plačajo ustrezne storitve enot nižje ravni države, saj trošenje teh storitev povečuje ustrezno rento. Davek na nepremičnine torej na lokalni ravni ustreza tudi davčnemu načelu koristnosti.

Osnovna pomanjkljivost davka na nepremičnine je zagotovo praviloma (!) nizka izdatnost. Tudi v državah z velikim donosom od davka na nepremičnine, ta ne dosega 3% BDP.²² Zato je več razlogov. Davek je zelo »transparenten« in precej regresiven, še zlasti, ker se praviloma lahko prevali na najemnike, torej ne obremenjuje lastnike premoženja. Zato davek na nepremičnine politično ni atraktiven, temu ustrezno nizka je zato tudi velikost davčnih stopenj.

Tehnično, pri implementaciji, pa so praviloma znatne težave z davčno osnovo davka na nepremičnine; gre za vprašanja definicije in merjenja davčne osnove, objema davčne osnove, uporabe kapitalne ali rentalne vrednosti, izbora izjem ter frekvence in metode rednih osvežitvev ocen. Navedena vprašanja so še zlasti pomembna, če je trg nepremičnin relativno slabo razvit in so grupe za pritisk (naprimer, lobiji kmečkega prebivalstva) močne²³.

²⁰ Glej, naprimer, tabelo 1 v prispevku Feld in Schneider (2000).

²¹ Švica je ena od redkih izjem, glej Feld (2000).

²² Glej Norregaard (1997).

²³ Glej Norregaard (1997).

Vsebinsko dodelitev davka na nepremičnine nižjim ravnam države torej tudi v Sloveniji ne more biti sporna čeprav implementacija ne bi bila enostavna. Vprašanje pa je, kakšne horizontalne razlike med enotami nižje ravni države bi porodil takšen finančni instrument, kakor tudi kako izdaten bi lahko bil?

Neposreden izračun izdatnosti in relativne variabilnosti donosa od davka na nepremičnine ni možen, ker podatki o vrednosti nepremičnin niso na razpolago. Trg nepremičnin namreč ni organiziran in zato podatki o transakcijah niso znani, dostopne niso niti verodostojne ocene tržnih vrednosti nepremičnin kakršnegakoli (javnega ali privatnega) producenta podatkov. Tržne vrednosti so zato ocenjene s pomočjo podatkov o deklariranih (ponujanih) cenah prodajanih nepremičnin ter podatkov o plačanem davku na promet nepremičnin²⁴. Pri nekaterih predpostavkah se s pomočjo teh podatkov lahko oceni »model neučinkovitosti« trga nepremičnin in z njim tržne vrednost nepremičnin.²⁵

Ocenjene vrednosti stanovanj (v SIT/m²) za leto 2001 so prikazane v tabeli 4. Dane so vrednosti za pokrajine vseh treh možnih regionalnih struktur. Ocenjene vrednosti za pokrajine so dobljene s tehtanim povprečkom občinskih vrednosti (vrednosti upravnih enot); uporabljene uteži so bile površine stanovanjskih skladov ustreznih občin (upravnih enot). Distribucija vrednosti za upravne enote je prikazana na sliki 8.

Če se, poleg vrednosti kvadratnega metra stanovanj, upoštevajo še podatki o številu in površini stanovanj po občinah, se lahko oceni davčna osnova obdavčitve nepremičnin (za stanovanja) na glavo prebivalca. Ustrezne vrednosti so prikazane v Tabeli 5; za primerjavo so dodane tudi ustrezne vrednosti udeležbe enot nižje ravni države na dohodnini. Prikazane so povprečne vrednosti, standardne deviacije in koeficienti variacije za davek na nepremičnine (stanovanja) ter dohodnino za raven občin (oziroma upravnih enot) ter tri hipotetične regionalne strukture (z 12, 8 in 6 pokrajinami). Predpostavljena je davčna stopnja 0.01 za nepremičnine in dejanska obdavčitev dohodnine. Prikazane vrednosti koeficienta variacije omogočajo analizo koncentriranosti obeh davčnih oblik, torej analizo njune primernosti za dodelitev nižjim ravnam države.

Na dlani je, da bi na lokalni ravni, davek na nepremičnine s stopnjo 1% bil v povprečju skoraj enako izdaten (35.200 na prebivalca) kot sedaj veljavna udeležba občin na dohodnini (38.000 na prebivalca). Zanimivo je, da bi bila tudi relativna variabilnost na občinski ravni praktično enaka (0.43 oziroma 0.4)! Davek na nepremičnine bi torej, z izjemo dohodnine, generiral na občinski ravni manjšo horizontalno neenakost kot katerakoli druga davčna oblika v veljavnem sistemu fiskalne decentralizacije²⁶. V primerjavi z dohodnino pa bi davek na nepremičnine generiral manj potencialnega davčnega izvoza in mobilnosti davčne osnove.

Za fiskalno decentralizacijo je še zlasti pomembno, da bi se na regionalni ravni davek na nepremičnine zelo razlikoval od udeležbe na dohodnini. Primerjava ustreznih stolpcev v tabeli 5 (za vse tri inačice regionalne strukture) namreč kaže, da bi bila pri davku na nepremičnine horizontalna neenakost na regionalni ravni bistveno večja (!) od horizontalne neenakosti pri dohodnini. Tako je koeficient variacije pri davku na dohodnino za vse tri variante regionalne

²⁴ Podatke o deklariranih cenah je do 2000 zbiral in objavljala časopis Kapital, sedaj pa jih zbira podjetje Turbosist d.o.o.

²⁵ Glej, Bole in Jere(2004).

²⁶ Udeležba na dohodnini (na glavo prebivalca) se namreč med vsemi finančnimi instrumenti, ki v sedanjem sistemu fiskalne decentralizacije napajajo lokalno raven, najmanj razlikuje med občinami (glej MNZ (2004)).

strukture približno 0.21, medtem ko je koeficient variacije pri davku na nepremičnine (stanovanja) pri 12 pokrajinah 0.39, pri 8 oziroma 6 pokrajinah pa 0.31! Ker sta tudi potencialni davčni izvoz in mobilnost davčne osnove pri dohodnini znatno večja kakor pri davku na nepremičnine, je na dlani, da bi pri ohranjanju sedanje fiskalne decentralizacije (torej le lokalne ravni) lahko davek na nepremičnine nadomestil ali precej zmanjšal udeležbo na dohodnini in istočasno povečal učinkovitost fiskalne decentralizacije.

Majhne možnosti izvoza davka ter zanemarljiva mobilnost osnove tega finančnega instrumenta bi tudi omogočile povečanje dodeljene avtonomnosti pri napajanju javnofinančnega sektorja na lokalni ravni, naprimer s prostim spreminjanjem davčne stopnje (torej avtonomnost b, po klasifikaciji OECD).

V kolikor bi se uvedla tudi regionalna raven države, bi bilo zaradi omenjenih razlik v koncentriranosti (horizontalni neenakosti) med obema davčnima oblikama smiselno (zmanjšano) udeležbo na dohodnini dodeliti regionalni ravni, davek na nepremičnine pa lokalni ravni.

4 Podatki

Viri. Uporabljeni podatki so zajeti iz šestih različnih virov: Statistični letopis RS, Ministrstvo za finance, Notranje ministrstvo, DURS, SURS in revija Kapital oziroma podjetje Turbosist d.o.o.

Statistični letopisi RS so vir podatkov o geografskih spremenljivkah (število hišnih števil, površina občin), o stanovanjskih spremenljivkah (število stanovanj po starosti in površina stanovanj po občinah) ter številu prebivalcev v občinah.

Ministrstvo za finance je vir podatkov o proračunih občin in ustreznih fiskalnih virih.

Notranje ministrstvo je vir podatkov za alternativne (analizirane) strukture regionalne ravni države²⁷.

SURS je vir podatkov o številu različnih prevoznih sredstev po upravnih enotah za leta 2000, 2001 in 2002.

Za oceno vrednosti nepremičnin so uporabljeni podatki DURS-a, revije Kapital in podjetja Turbosist d.o.o.

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 finančnih instrumentov nižjim ravnam države. Empirično je analizirano dodeljevanje finančnih instrumentov občinam in regijam v hipotetičnem sistemu fiskalne decentralizacije.

²⁷ Glej MNZ-ULS (2002).

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.

Od finančnih instrumentov, ki so v sedanjem sistemu dodeljeni lokalni ravni, poraja udeležba na dohodnini najmanjše horizontalne neenakosti, nekaj večje pa takse in pristojbine ter drugi davki na blago in storitve (predvsem takse na obremenjevanje vode in ekološke takse). Zato so te tri skupine finančnih instrumentov bolj primerne od ostalih (sedaj veljavnih) finančnih instrumentov za napajanje lokalne (nižje) ravni države. Razen udeležbe na dohodnini, naštetih finančnih instrumentov seveda tudi teoretično (vsebinsko) štejejo med najbolj primerne »lokalne« finančne instrumente, saj so neposredno vezani na koristi od ustreznih javnih storitev.

Pri vzpostavitvi regionalne strukture bi bili nekateri finančni instrumenti, ki sedaj napajajo lokalno raven, manj primerni za dodeljevanje tudi regionalni ravni, saj bi bilo pri njih zmanjšanje horizontalne neenakosti (na regionalni v primerjavi z lokalno ravno) opazno manjše od ostalih (doslej uporabljenih) finančnih instrumentov za napajanje lokalne ravni. Gre predvsem za takse in pristojbine in druge nedavčne prihodke (predvsem komunalne prispevke). Pri udeležbi na dohodnini bi se sicer relativna variabilnost tudi malo zmanjšala (pri prehodu na regionalno raven), vendar bi bila relativna variabilnost pri udeležbi na dohodnini še vedno najnižja od vseh prikazanih finančnih instrumentov.

Taksa na registracijo avtomobilov in davek na nepremičnine bi bila finančna instrumenta z zelo primernimi značilnostmi za učinkovito financiranje povpraševanja po javnih storitvah nižje ravni države. Pri obeh finančnih instrumentih bi bil davčni izvoz majhen, davčna konkurenca pa bi se lahko uravnavala z ustrezno dodelitvijo avtonomnosti obeh finančnih instrumentov. Poleg tega pa je, še zlasti pri obdavčitvi nepremičnin, tudi mobilnost davčne osnove majhna.

Horizontalna neenakost med enotami lokalne ravni, ki bi jo porajal davek na nepremičnine, bi bila enaka kakor pri udeležbi na dohodnini in manjša kot pri vseh ostalih finančnih instrumentih, ki so se doslej uporabljali na lokalni ravni države. Neenakost, ki bi jo porajala taksa na registracijo avtomobilov pa bi bila sploh daleč najnižja od vseh (v študiji) analiziranih finančnih instrumentov primernih za nižjo raven države (bila bi kar štiri krat manjša kot pri udeležbi na dohodnini!). Obe predlagani davčni obliki za nižjo raven države bi bili tudi dovolj izdatni.

V primeru uvedbe regionalne strukture države bi bila oba predlagana finančna instrumenta, še zlasti pa taksa na registracijo avtomobilov, primerna za napajanje regionalne ravni države. Relativna variabilnost obeh se sicer na regionalni ravni le malo (pri taksi na registracijo avtomobilov pa sploh nič!) razlikuje od tiste na lokalni ravni! Vendar bi bila navkljub temu relativna variabilnost takse na registracijo avtomobilov na regionalni ravni daleč (nekajkrat) nižja kakor pri ostalih analiziranih finančnih instrumentih.

Učinkovito napajanje nižje ravni države, po uvedbi regionalne strukture, bi potemtakem, med drugim, predpostavljalo naslednje spremembe v dodelitvi finančnih instrumentov: na občinski ravni znatno zmanjšanje udeležbe na dohodnini, uvedbo davka na nepremičnine in razširitev uporabnin, na regionalni ravni pa uvedbo takse na registracijo avtomobilov in ciljanih transferjev centralne države.

Fiskalno napajanje bi bilo bolj učinkovito pri regionalni strukturi s šestimi pokrajinami kot pri drugih dveh alternativah.

STATISTIČNI DODATEK

Tabela 1
Prihodki (zneski v 1000 SIT)

	Šifra prihodkov	2000	2001	2002
Davki na dohodek in dobiček	700	90,870,604	101,183,091	111,745,784
Dohodnina	7000	90,870,604	101,183,091	111,745,784
Davki na premoženje	703	25,470,764	29,847,651	32,598,191
Davki na nepremičnine	7030	19,545,187	22,819,383	24,431,697
Domači davki na blago in storitve	704	9,552,632	14,066,554	20,196,712
Drugi davki na uporabo blaga ali opravljanje storitev	7047	6,503,841	12,325,447	18,596,421
Udeležba na dobičku in dohodki od premooženja	710	11,810,493	16,140,593	19,309,096
Prihodki od premoženja	7103	9,248,264	13,383,751	16,364,889
Takse in pristojbine	711	1,035,386	1,499,072	1,602,192
Denarne kazni	712	402,052	397,993	534,193
Prihodki od prodaje blaga in storitev	713	1,260,989	1,417,626	1,595,297
Drugi nedavčni prihodki	714	14,732,000	16,542,471	14,352,365
Prihodki od prodaje osnovnih sredstev	720	3,653,520	3,490,211	4,623,249
Prihodki od prodaje zemljišč in nematerialnega premoženja	722	5,115,429	5,725,371	8,215,295
Transforni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij	740	50,134,600	49,555,422	49,044,899
Skupaj		215,048,176	240,616,701	264,854,974

Tabela 2
Prihodki po pokrajinah na prebivalca za leto 2001 (v 1000 SIT)

		700	703	7030	704	7047	710	7103	711	712	713	714	720	722	740
Občine	μ	38.0	9.8	8.0	6.0	5.3	7.6	6.3	0.7	0.07	0.9	7.2	1.4	2.0	47.8
	σ	14.3	11.6	11.2	5.5	4.9	18.8	18.5	0.4	0.2	2.1	7.8	2.5	4.4	36.8
	KV	0.4	1.2	1.4	0.9	0.9	2.5	2.9	0.6	2.9	2.3	1.1	1.8	2.2	0.8
12 pokrajin	μ	47.4	13.0	10.3	7.2	6.1	8.2	7.0	0.8	0.1	0.7	7.8	1.8	3.1	28.5
	σ	10.0	5.2	4.2	2.0	1.3	7.0	6.6	0.4	0.2	0.5	4.4	1.4	4.5	13.7
	KV	0.21	0.40	0.41	0.28	0.21	0.85	0.95	0.53	1.04	0.71	0.57	0.76	1.43	0.48
8 pokrajin	μ	48.4	13.1	10.1	7.5	6.4	9.2	7.9	0.8	0.2	0.8	8.2	2.0	3.4	27.9
	σ	10.8	5.3	4.4	1.9	0.8	8.0	7.8	0.2	0.1	0.6	2.7	1.4	3.5	14.9
	KV	0.22	0.40	0.44	0.25	0.13	0.87	0.98	0.30	0.69	0.76	0.33	0.69	1.02	0.53
6 pokrajin	μ	49.4	13.7	10.4	7.2	6.2	8.3	7.0	0.8	0.2	0.7	8.4	2.0	3.2	25.6
	σ	10.2	3.8	2.9	1.8	0.9	6.1	5.6	0.3	0.1	0.4	0.8	1.4	2.4	11.4
	KV	0.21	0.28	0.28	0.25	0.14	0.74	0.80	0.34	0.62	0.51	0.09	0.70	0.75	0.44

Legenda:

700	Davki na dohodek in dobiček
7000	Dohodnina
703	Davki na premoženje
7030	Davki na nepremičnine
704	Domači davki na blago in storitve
7047	Drugi davki na uporabo blaga ali opravljanje storitev
710	Udeležba na dobičku in dohodki od premoženja
7103	Prihodki od premoženja
711	Takse in pristojbine
712	Denarne kazni
713	Prihodki od prodaje blaga in storitev
714	Drugi nedavčni prihodki
720	Prihodki od prodaje osnovnih sredstev
722	Prihodki od prodaje zemljišč in nematerialnega premoženja
740	Transforni prihodki iz drugih javnofinančnih institucij

Legenda: μ =netehtano povprečje,
 σ =netehtana standardna deviacija,
 KV=koeficient variacije

Tabela 3

Število osebnih avtomobilov na prebivalca za leto 2001

	Upravne enote	12 pokrajin	8 pokrajin	6 pokrajin
M	0.42	0.43	0.43	0.43
Σ	0.04	0.04	0.04	0.03
KV	0.09	0.09	0.08	0.07

Legenda: μ =netehtano povprečje,
 σ =netehtana standardna deviacija,
 KV=koeficient variacije

Tabela 4

Stanovanja

Cene stanovanj v SIT/m² za leto 2001 (ponderirano s površino vseh stanovanj v občini-upravni enoti)

12 pokrajin	Cene	8 pokrajin	Cene	6 pokrajin	Cene
Pomurska	106970.9	Pomurska	106970.9	SV Slovenija	109586.1
Podravska	117219.1	Podravska	110463.9	Savinjska	109601.9
Koroška	82243.4	Savinjska	109601.9	Dolenjska	132111.2
Savinjska	109601.9	Dolenjska	132111.2	Osrednjeslovenska	226077.1
Zasavska	104863.0	Osrednjeslovenska	228970.0	Gorenjska	189491.9
Posavska	104059.2	Gorenjska	189491.9	Primorje	163951.0
Dolenjska	151250.4	Primorska	177807.1		
Osrednjeslovenska	239690.4	Goriška	141133.0		
Gorenjska	189491.9				
Notranjska	105475.4				
Goriška	141133.0				
Primorska	211459.3				

Vir: Bole in Jere(2004).

Tabela 5

Dodelitev davka na nepremičnine in dohodnine nižjim ravnom države - testiranje primernosti za regionalno in lokalno raven države za 2001

	Davek na nepremičnine (na stanovanja)				Udeležba na dohodnini			
	12 pokrajin	8 pokrajin	6 pokrajin	Upravne enote	12 pokrajin	8 pokrajin	6 pokrajin	Občine
μ	36.6	39.4	40.4	35.2	47.4	48.4	49.4	38.0
σ	14.1	12.3	12.7	14.9	10.0	10.8	10.2	14.3
KV	0.39	0.31	0.31	0.43	0.21	0.22	0.21	0.4

Legenda: μ =netehtano povprečje; σ =netehtana standardna deviacija; KV=koeficient variacije.

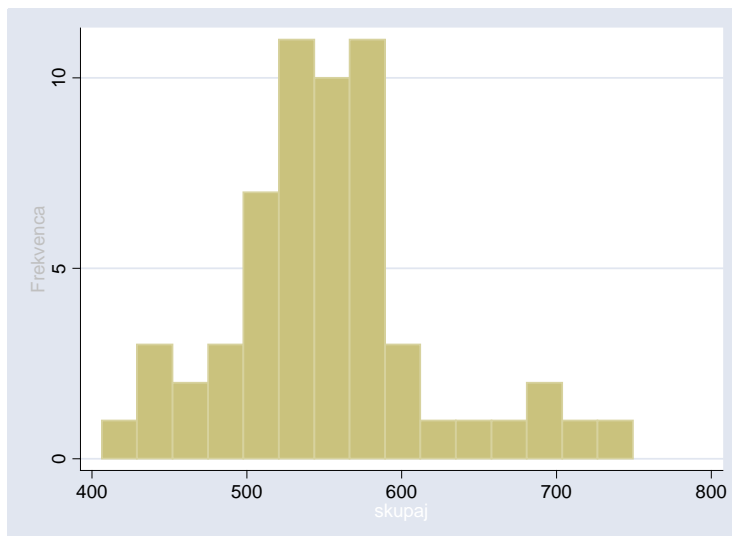
Vir: Bole in Jere(2004), lastni izračuni.

Opomba: Davčni donos je v 1000 SIT na prebivalca.

Slika 1

Vozila skupaj

(histogram števila vozil na 1000 prebivalcev po upravnih enotah za leto 2002)

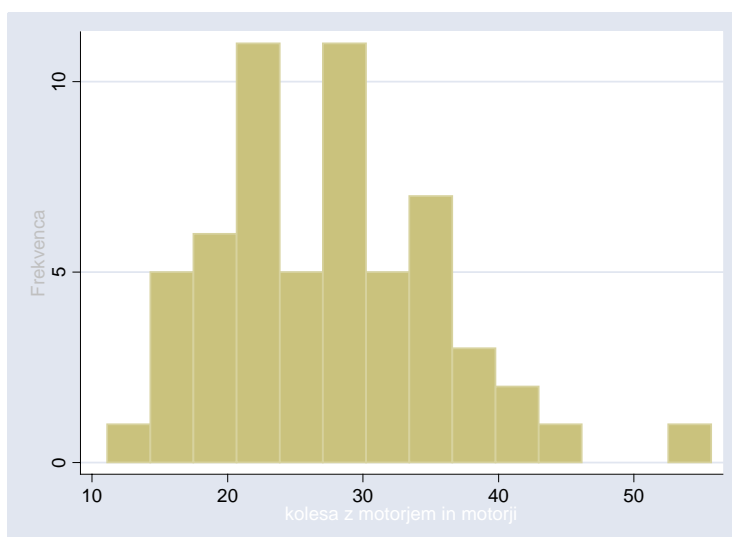


netehtano povprečje = 551.7, netehtana standardna deviacija = 64.4

Slika 2

Kolesa z motorjem in motorna kolesa

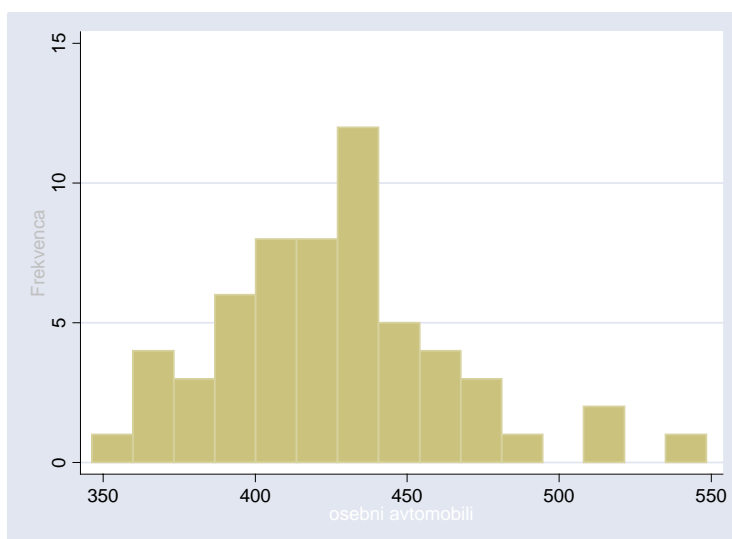
(histogram števila vozil na 1000 prebivalcev po upravnih enotah za leto 2002)



netehtano povprečje = 27.6, netehtana standardna deviacija = 8.4

Slika 3

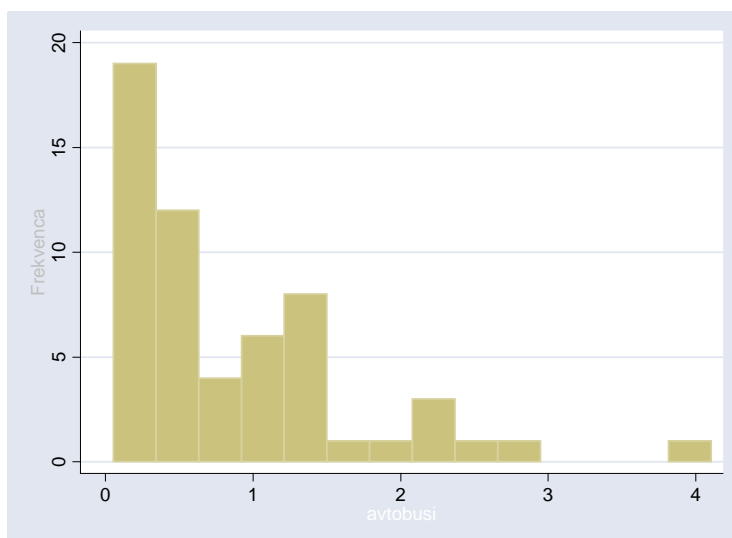
Osebni avtomobili
(histogram števila vozil na 1000 prebivalcev po upravnih enotah za leto 2002)



netehtano povprečje = 425.9, netehtana standardna deviacija = 38.0

Slika 4

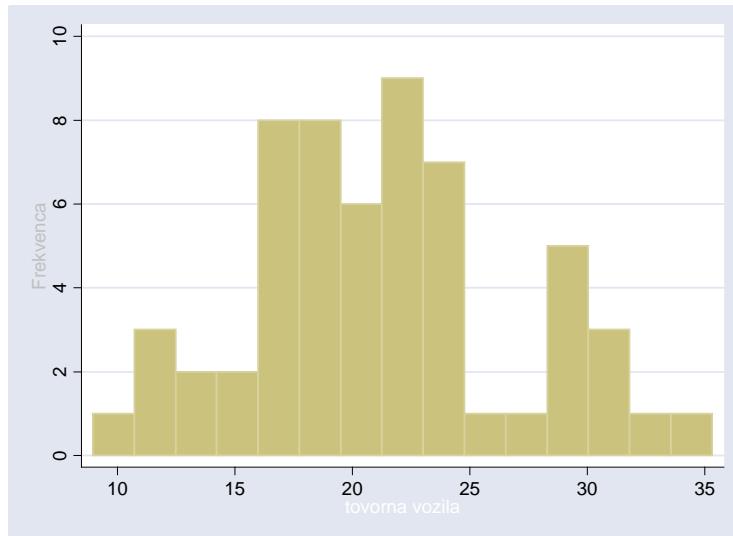
Avtobusi
(histogram števila vozil na 1000 prebivalcev po upravnih enotah za leto 2002)



netehtano povprečje = 0.86, netehtana standardna deviacija = 0.78

Slika 5

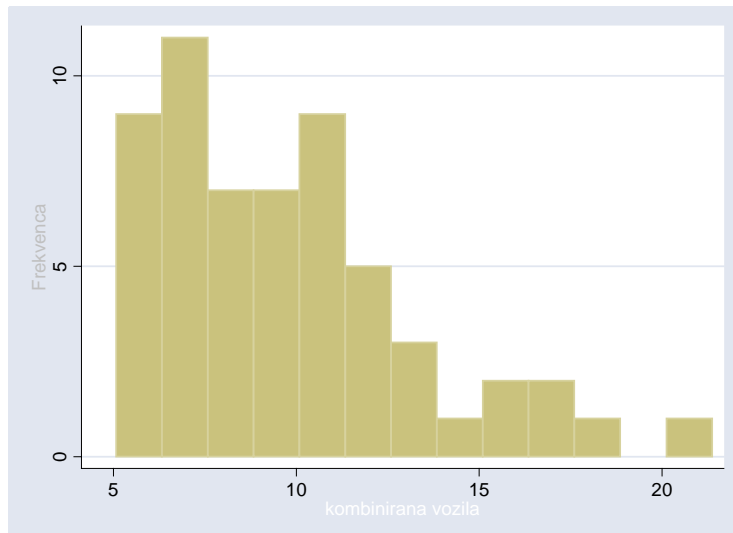
Tovorna vozila
(histogram števila vozil na 1000 prebivalcev po upravnih enotah za leto 2002)



netehtano povprečje = 21.2, netehtana standardna deviacija = 5.7

Slika 6

Kombinirana vozila
(histogram števila vozil na 1000 prebivalcev po upravnih enotah za leto 2002)

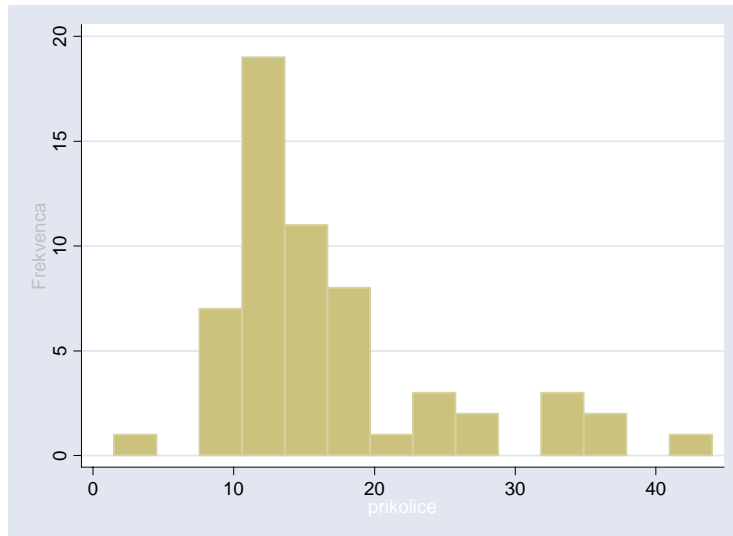


netehtano povprečje = 9.8, netehtana standardna deviacija = 3.6

Slika 7

Prikolice

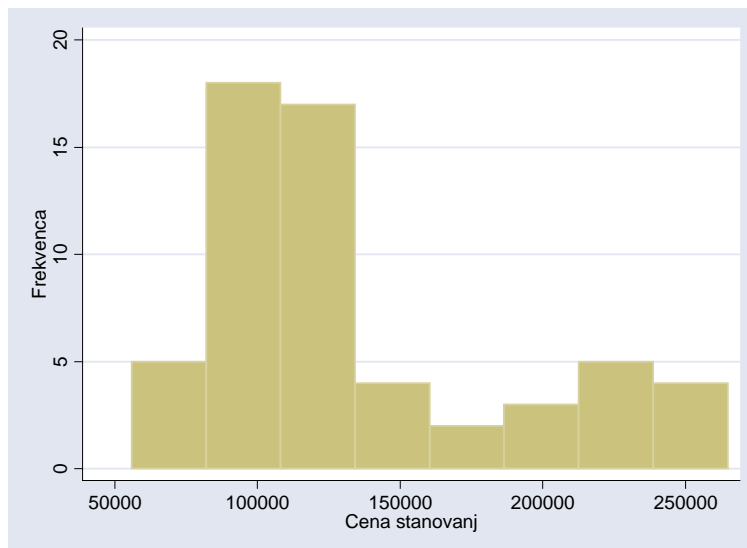
(histogram števila vozil na 1000 prebivalcev po upravnih enotah za leto 2002)



netehtano povprečje = 16.9, netehtana standardna deviacija = 8.1

Slika 8

Porazdelitev cen stanovanj v SIT/m² po upravnih enotah za leto 2001



Vir: Bole in Jere (2004).

LITERATURA

- Ahmad, Ehtisham in John Craig, 1997, »Intergovernmental Transfers«, objavljeno v Fiscal Federalism in Theory and Practice, ur. Teresa Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 73-107.
- Bole, Velimir in Žan Oplotnik, 2002, »Fiskalni decentralizem in struktura občin«, Gospodarska Gibanja, september, 25-48.
- Bole, Velimir in Žiga Jere, 2004, »Davek na nepremičnine; izdatnost in dodelitev«, Gospodarska Gibanja, november, 25-40.
- Feld, Lars P., 2000, Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, Public Choice, vol. 105, 125-164.
- Feld, Lars P., Gebhard Kirchgassner in Christoph A. Schaltegger, 2004, »Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments«, neobjavljen članek.
- Feld, Lars P. in Friedrich Schneider, 2000, »State and Local Taxation«, objavljeno v International Encyclopedia of Social and Behavioral Science, ur. O. Ashenfelter, 14955-14960.
- Gordon, R. H., 1983, »An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism«, Q.J.E., vol. 98, 567-586.
- McKinnon, Ronald, 1997, »Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union«, v Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi, ur. Mario Blejer in Teresa Ter-Minassian, London, Routledge, 73-93.
- Metcalf, G.E., 1993, »Tax Exporting, Federal Deductibility, and State Tax Structure«, Journal of Policy Analysis and Management, 12, 109-126.
- MNZ-ULS, 2002, »Projekt uvedbe pokrajin v Sloveniji«, www.sigov.si/loksam/POKRAJ/splosno/projektp.htm
- MNZ, 2004, Dokumenti in študije o pokrajinah, ur. R. Lavtar, Ministrstvo za notranje zadeve.
- Norregaard, John, 1997, »Tax Assignment«, objavljeno v Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. Teresa Ter-Minassian, International Monetary Fund, Washington, 49-72.
- Oates, Wallace E., 1972, Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, Wallace E., 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.