

## KAKO PRISTUPITI FISKALNOJ DECENTRALIZACIJI?

## HOW TO APPROACH FISCAL DECENTRALIZATION?

### ABSTRACT

*Most modern countries, whether they are unitary or federal, have several levels of territorial government as one of the imperatives of the modern organization of the state, operating in order to meet the most disparate needs encountered at lower levels of government. Different countries have different levels of government, and each of them a different hierarchy of public administration bodies where citizens decide on the offer of public services and their financing through elections.*

*While the role of the central level of government is today in the creation of a national infrastructure and development of a better qualified workforce in order to make the state competitive internationally, the importance of the local government is before all in the creation of the entrepreneurial infrastructure, transport and communications. Therefore, it becomes clear that lower levels of government have an increasingly important role in the development of the country so that a growing number of countries worldwide are implementing reforms in the area of fiscal decentralization. Nevertheless, although desirable, fiscal decentralization is not an easy task for any state. There are numerous problems and obstacles in that process, which influence the decision on decentralization, fiscal smoothing and the issue of state intervention.*

**Key words:** *decentralization, fiscal decentralization, local public sector, decentralized functions, relocation of income*

### 1. Uvod

Decentralizacija je odnos između centralnih i lokalnih razina vlasti u kojem je na niže razine prenesen dio poslova, ali im je dana i određena samostalnost u financiranju određenih izdataka. Definiranju konceptijskog okvira fiskalne decentralizacije najviše su pridonijeli Stigler, Musgrave, Oates, Brennan i Buchanan.<sup>1</sup> Decentralizacija je svojevrsan transfer „moći i novca” od središnje razine na onu nižu, lokalnu. Mjesto i uloga fiskalne decentralizacije očituje se u dualizmu između zahtjeva centralne vlasti i zahtjeva građana-birača. Fiskalna decentralizacija je neizbježan proces koji se događa prvenstveno zbog dviju činjenica: povećane svijesti stanovništva koje je postalo aktivnije u suodlučivanju o lokalnim pitanjima i povećane potrebe za racionalizacijom, odnosno

---

\* izvanredni profesor, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Odjel za ekonomiju i turizam „Dr. Mijo Mirković“

\*\* dipl. oec.

<sup>1</sup> Petak, Z., (2002), Fiscal decentralization in transition countries: the case of Croatia, Colloquium at the workshop in political analysis and policy analysis, Indiana University, Bloomington.

Članak primljen u uredništvo:

efektivnim i efikasnim upravljanjem javnim financijama u decentraliziranim uvjetima. Tijekom vremena vidljivo je proširenje javnih funkcija suvremene države s njezine središnje razine na lokalni plan, pa su tako lokalne jedinice postale važni nositelji mnogih javnih funkcija. Danas je jedno od značajnijih pitanja u sveukupnom djelovanju ekonomskog odnosno fiskalnog sustava povezano s pitanjima fiskalne decentralizacije, tj. s problemima financiranja potreba na nižim razinama vlasti. Zadnjih dvadeset godina uočeno je značajno slabljenje središnje države i istovremenog jačanja lokalnog javnog sektora čemu je pridonijela i tradicionalna teorija fiskalnog federalizma R. Musgravea koja je postavila načelo da središnja državna vlast mora imati nadzor nad stabilizacijskom i distribucijskom funkcijom, a da bi nižim razinama vlasti trebala biti prepuštena alokacijska funkcija javnih financija.

## 2. Što je decentralizacija i zašto je želimo?

Decentralizacija označava prijenos autoriteta i odgovornosti za obavljanje javnih funkcija sa centralne razine vlasti na podređene razine, neovisne organizacije ili privatni sektor. Postoje različite vrste decentralizacije, a svaka od njih ima različite karakteristike i političke implikacije te različite čimbenike koji povećavaju odnosno umanjuju njezin učinak. U reorganizaciji financijskog i administrativnog sustava treba uzeti u obzir brojne faktore. Postoje četiri oblika decentralizacije, s time da se svaki od njih može se pojaviti u različitim kombinacijama ovisno o zemlji, regiji ili sektoru, a to su <sup>2</sup>:

**1. Politička decentralizacija:** njezin je cilj da građani i izabrani predstavnici imaju veću moć u procesu odlučivanja. Često je povezana s pluralističkim sustavima u kojima je naglašen demokratizacijski proces, i to kroz veći utjecaj građana u samom procesu odlučivanja na lokalnoj razini. Veći stupanj participacije građana uključuje bolje poznavanje izabranih predstavnika koji će moći voditi brigu o potrebama i željama svojih birača. Politička decentralizacija zahtjeva opsežne ustavne i statutarne reforme, razvoj pluralizma, formiranje lokalnih političkih podružnica, stvaranje interesnih grupa itd.

**2. Administrativna decentralizacija:** uključuje redistribuciju autoriteta, odgovornosti i izvora financiranja na različite razine vlasti (može uključivati podređene jedinice, podružnice državnih agencija, korporacije, razne regionalne i federalne autoritete). Postoje tri vrste administrativne decentralizacije:

a) *Dekoncentracija* je redistribucija tijela odlučivanja, financijskih i rukovodećih odgovornosti između različitih razina centralne vlasti. Smatrana je najslabijom formom decentralizacije, a najčešće se koristi u unitarnim državama<sup>3</sup>. Podrazumijeva prenošenje odgovornosti s glavnog grada na regionalne centre, odnosno formiranje jake administracije na lokalnoj razini pod nadzorom centralne vlasti (ministarstva).

b) *Delegacija* predstavlja širi oblik decentralizacije. Centralna vlast prenosi odgovornost u odlučivanju i administraciju javnih službi na poluovisne agencije, poduzeća ili organizacije (koje nisu direktno kontrolirane od strane centralne vlasti, ali su njoj odgovorne). Centralna vlast delegira odgovornost što se tiče formiranja javnih poduzeća ili korporacija, usluga javnog prijevoza, domova, okružja s posebnim potrebama, školskih

---

<sup>2</sup> [http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/Module1/Topic01\\_BN1.htm](http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/Module1/Topic01_BN1.htm).

<sup>3</sup> Unitarna država je takva država gdje postoji jedna centralna fiskalna vlast i nekoliko lokalnih fiskalnih vlasti.

okružja, agencija za regionalni razvoj ili jedinica za implementaciju posebnih projekata. Takvi subjekti mogu neposredno naplaćivati usluge od korisnika, poreznih obveznika.

c) *Devolucija* znači transfer autoriteta u odlučivanju, financijama i rukovođenju na neovisne jedinice lokalne vlasti koje djeluju poduzetnički<sup>4</sup>. Devolucija obično prenosi odgovornost za pružanje javnih usluga i distribuciju dobara na općine i gradove, odnosno njihova predstavnička tijela koja prikupljaju izvore financiranja i imaju apsolutnu neovisnost u njihovom trošenju. U takvom sustavu, lokalne jedinice imaju jasno i zakonski određene granice unutar kojih mogu vršiti svoje aktivnosti. Devolucija je ujedno i temelj mnogih političkih decentralizacija.

**3. Fiskalna decentralizacija:** da bi lokalne jedinice i privatne organizacije vršile svoje decentralizirane funkcije, one moraju raspolagati određenim prihodima – lokalnim ili transferiranim sa centralne razine te moraju imati određene ovlasti u trošenju istih.

**4. Ekonomska ili tržišna decentralizacija:** najcjelovitiji oblici decentralizacije su privatizacija i deregulacija koje prenose odgovornost za javne funkcije s javnog na privatni sektor. Omogućuje izvršavanje poslova, koji su pretežno u domeni javnih službi, privatnim poduzećima, privatnim volonterskim udrugama, raznim agencijama itd. Privatizacija i deregulacija obično idu uz ekonomsku liberalizaciju i snažne zahvate u politici razvoja tržišta.

a) *Privatizacija* se može pojaviti kao opskrba javnim dobrima i uslugama po zakonima tržišnog natjecanja ili u obliku javno-privatnih partnerstava. Kroz tržište kapitala ona može djelovati na financiranje programa javnog sektora, a sama po sebi može uključivati i prodaju javnih poduzeća.

b) *Deregulacija* umanjuje zakonska ograničenja o privatnoj participaciji u opskrbi dobrima ili uslugama, odnosno omogućuje nadmetanje između različitih privatnih dobavljača u pružanju istih. Često se primjenjuje u zemljama u razvoju jer je smatrana boljim sustavom opskrbe od centralizirane distribucije.

### 3. Decentralizacija i njezini ciljevi

Definicija i implementacija decentralizacije ovisi o ekonomskoj i političkoj strukturi zemlje koju se uzima u razmatranje. Stoga su i ciljevi fiskalne decentralizacije različiti, ovisno o razvijenosti zemlje koja je kani provesti. Mnogi procesi decentralizacije tijekom prošlih desetljeća bili su motivirani ponajprije političkim razlozima. Tako su decentralizacijski procesi u Latinskoj Americi pokrenuti u sklopu demokratizacije društva koju su implementirale nove izabrane vlasti kako bi diskreditirale autokratske centralističke režime koji su im prethodili. U Africi zahtjevi za većom decentralizacijom u odlučivanju pokrenuti su nastankom pluralizma u političkim opcijama. U mnogim zemljama, kao što je npr. Etiopija, decentralizacijski procesi pokrenuti su zbog zahtjeva etničkih skupina koje su zahtijevale veću participaciju u političkom procesu. Varijacija na tu temu su decentralizacija Ugande i Mozambika koja je pokrenuta nakon dugogodišnjih građanskih ratova (participacija zaraćenih strana u

---

<sup>4</sup> U Švicarskoj, Skandinaviji i Velikoj Britaniji, osobito u malim jedinicama lokalne samouprave, političari imaju relativno ograničen utjecaj. U upravljanju devoluiranim funkcijama glavnu riječ ima gradonačelnik / načelnik općine koji će biti ponovno izabran samo ako uspije u zadovoljenju potreba građana bez stvaranja proračunskih deficita – ovdje je gradonačelnik više menadžer nego političar i kao takav više je okrenut ekonomskim performansama nego političkim ciljevima.

lokalnim vlastima – države u državi). Bivše socijalističke države također provode decentralizaciju, neke od njih zbog toga što nije postojalo nikakve druge alternative u pružanju javnih usluga na lokalnoj razini, kao i zemlje Istočne Azije (ove s ciljem poboljšanja opskrbe javnim dobrima/uslugama na svim razinama i to zbog diskreditiranja centralnog autoriteta). Shodno takvom razmišljanju postoje tri skupine zemalja u kojima je početak fiskalne decentralizacije potaknut na različite načine<sup>5</sup>:

a) **razvijene zemlje** - začetak decentralizacije je u reorganizaciji vlasti i to na način da bude sposobna opskrbljivati građane javnim dobrima i uslugama na poduzetnički način (minimiziranje inputa uz maksimiziranje outputa) i ulazak u «post-welfare» državu,

b) **zemlje u razvoju** - decentralizaciju su potakli neodgovarajući ekonomski rast, makroekonomska nestabilnost, neefikasna javna uprava i politički pritisak građana u smislu demokratizacije društva te

c) **tranzicijske zemlje** - ključnu ulogu odigrao je prelazak s planskog sustava na tržišnu ekonomiju. Tri su ključna elementa prelaska s centraliziranog sustava na decentralizirani: povećanje efikasnosti, povećanje transparentnosti i povećanje odgovornosti. Težnja je, osobito posljednjih godina, da se postigne racionalizacija poslovanja javnih službi.

#### 4. Kako pristupiti efikasnoj fiskalnoj decentralizaciji?

Postoji dvanaest pravila kojih bi se države trebale pridržavati u provođenju procesa fiskalne decentralizacije<sup>6</sup>:

1. **Fiskalnu se decentralizaciju mora prezentirati kao razumljiv sustav** - u planiranju fiskalne decentralizacije treba uzeti u obzir cjelokupni vid decentralizacije, a ne decentralizaciju pojedinih elemenata. Pristup samo jednoj dimenziji (samo participacija građana) nije dovoljan jer neće proizvesti dovoljnu razinu decentralizacije, npr. Južnoafrička Republika dodijelila je velike ovlasti u oporezivanju lokalnoj razini i omogućila uzimanje zajmova lokalnim jedinicama, međutim nije uspostavila tvrdo proračunsko ograničenje što je umanjilo učinke njezinih napora.

2. **Financiranje slijedi funkciju** – najprije središnja razina mora odrediti funkcije lokalne razine i tek onda potrebe za javnim prihodima pojedine lokalne jedinice. A osim toga efikasna preraspodjela javnih prihoda zahtijeva poznavanje funkcija koje će se njima financirati. Često države najprije decentraliziraju javne prihode a tek onda funkcije zato što decentralizacija javnih prihoda odmah daje vidljive rezultate. Uz to, dodjela ovlasti u trošenju lokalnoj razini dovodi do smanjenja kontrole središnje razine.

3. **Mora postojati sustav nadzora i evaluacije od strane središnje razine** – treba formirati Ured za fiskalnu analizu (npr. u sklopu ministarstva financija) koji će pratiti primjenu fiskalne decentralizacije i stvoriti bazu podataka koja će omogućiti kvantitativni nadzor i evaluaciju. Ali to uglavnom nije praksa u manje razvijenim zemljama.

4. **Jedan višerazinski sustav ne može objединiti ruralnu i urbanu sredinu** – trebalo bi započeti fiskalnu decentralizaciju s većim jedinicama i ostaviti manje da srastu s većima. Ukratko, uspostaviti sustav gdje će se prepoznavati razlike između pojedinih jedinica

---

<sup>5</sup> Ebel, R.D., Yilmaz, S., (1999), Intergovernmental fiscal relations and local financial management, Asian development bank, Manila, str. 3.

<sup>6</sup> Bahl, R., (1999), Implementation rules for fiscal decentralization, School of policy studies, Georgia state university, Georgia.

lokalne samouprave i u skladu s tim razlikama dodjeljivati funkcije i kreirati sustav raspodjele zajedničkih poreza. No, za takvo što treba imati jasno definiranu skalu vrsta lokalnih jedinica.

**5. Fiskalna decentralizacija zahtijeva značajnu slobodu lokalnih jedinica u oporezivanju** – pouzdanije će biti pred očima javnosti one lokalne vlasti koje pribjegavaju vlastitim porezima nego one koje ovise o transferima s centralne razine. Slijedi izbor izvora kojeg treba oporezivati na lokalnoj razini: promet je loš izbor (pitanje je koliko će lokalna vlast refundirati izvoznika u sustavu gdje je izvoz izuzet iz sustava PDV-a, ne računajući nerazmjer i veliku konfuziju u prometu između različitih lokalnih jedinica)<sup>7</sup>. Porez na dobit često se koristi kao prihod lokalnih jedinica, međutim, budući da zna biti cikličan kao javni prihod, ne treba se na njega oslanjati u financiranju neophodnih aktivnosti. Npr. Rusija i Kina omogućuju zadržavanje dijela javnih prihoda proisteklih iz poreza na dobit lokalnim jedinicama. Porez na dohodak je najoptimalniji izvor financiranja lokalnih jedinica zbog relativno jednostavnog ubiranja i stalnosti. Akcize, također, mogu biti dobar izbor, kao i porez na motorna vozila, porez na imovinu, zaduživanje na lokalnoj razini (u okvirima koje propisuje središnja razina).

**6. Središnja razina mora biti ustrajna u prihvaćenim pravilima i programima fiskalne decentralizacije** – bez obzira na zakonsku regulativu središnja razina neće omogućiti slobodan dotok javnih prihoda u lokalne proračune u razdobljima recesije, niti će uvijek omogućavati visoki stupanj neovisnosti u odlučivanju. Transparentnost u zakonodavstvu nije dovoljna već treba postojati i pridržavanje zakonskih regulativa.

**7. Jednostavnost** – administracija lokalnih jedinica često ne može podnijeti teret prezamršenih međurazinskih dogovora, kao što ni centralna vlast nije uvijek u stanju kontrolirati i evaluirati sustav. Neki od problema su: komplicirani “ključevi” dodijele dotacija koji se ne mogu izračunati postojećim podacima, lokalni porezi koji služe obuzdavanju “gradnje”, umjesto ubiranju poreza, uvjetne dotacije ovisne o nadzoru korištenja sredstava. Glavno je pravilo ograničavanje broja ciljeva koje se želi postići kroz pojedini instrument i spoznaja o kapacitetu javne administracije lokalne jedinice.

**8. Nacrt sustava transfera mora se podudarati s ciljevima fiskalne decentralizacije** – postoje dvije dimenzije transfera: iznos sredstava (problem vertikalnog izravnavanja) i raspodjela sredstava (problem horizontalnog izravnavanja).

**9. Fiskalna decentralizacija mora uzeti u obzir sve razine vlasti** – može se reći da postoje dvije “struje” u financiranju funkcija, s jedne strane, omogućavanje provincijske autonomije u odlučivanju u vezi podređenih jedinica, kao što je slučaj u Kini i SAD-u, ili, s druge strane, formiranje sustava uniformnih politika decentralizacije subnacionalnih vlasti, što znači da se može formirati sustav dotacija koji reflektira onog sa središnje razine na intermedijarnu.

**10. Uspostaviti strogo ograničenje proračuna** – neovisne lokalne jedinice moraju biti u stanju balansirati vlastite proračune bez pribjegavanja pomoći sa središnje razine, što nije jednostavno i lako postići u praksi. Potrebno je balansirati odgovornost u trošenju sredstava s fiskalnim kapacitetom lokalne jedinice kako bi se izbjegli problemi na kraju proračunske godine.

---

<sup>7</sup> Postoji i slučaj u kojem subnacionalni porez na promet može funkcionirati, ali samo uz sljedeće uvjete: ako postoji jak porez na promet na razini države, ako postoji uniformna porezna baza, te ako lokalna vlast uvede povišenu stopu povrh državne stope.

**11. Biti svjestan da je sustav u konstantnoj transformaciji** – plan fiskalne decentralizacije mora biti fleksibilan jer će se nakon nekog vremena razina razvijenosti pojedinih jedinica izjednačiti, a to se može postići na nekoliko načina: formiranjem određene komisije koja će pratiti tijek fiskalne decentralizacije; promjene u strukturi lokalnih poreza trebaju biti u skladu s promjenama u ekonomskoj strukturi; formira se ljestvica po kojoj će se autonomne jedinice rangirati i omogućiti im se uvid u to što moraju napraviti kako bi prešle na višu razinu autonomije. Tipične su pogreške zemalja u razvoju uključivanje odredbi o fiskalnoj decentralizaciji u Ustav što može dovesti do nefleksibilnosti ili kreiranje ad hoc sustava bez određene strukture, što donosi (pre)veliku fleksibilnost i nisku transparentnost.

**12. Mora postojati promicatelj za fiskalnu decentralizaciju** – kao npr. Svjetska banka (balansirani razvoj, promoviranje decentralizacije kao strategije države) i MMF (pažljivije analiziraju situaciju zbog mogućih fiskalnih nestabilnosti) koji djeluju kao katalizatori jer potiču vlasti na povećanje napora u fiskalnoj decentralizaciji. Međutim, postoje i subjekti koji koče decentralizaciju, a to su: ministarstvo financija (limitirana sloboda, strogo ograničeno zaduživanje na lokalnoj razini, potvrđivanje proračuna, ad hoc sustav transfera, kontrolirani sustav plaća lokalnih službenika) i Ministarstvo gospodarstva (zbog preferiranja centralnog usmjeravanja investicija nad lokalnim).

#### **4.1. Prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije**

Fiskalna decentralizacija definira se kao proces koji vodi sustavu gdje će se odgovornosti u ubiranju javnih prihoda i trošenju javnih rashoda pomaknuti na niže razine vlasti, a u tako šturoj formulaciji nisu zahvaćene ni njezine prednosti ni njezini nedostaci. U prednosti fiskalne decentralizacije možemo ubrojiti:

- eliminaciju „uskih grla” u odlučivanju koje uzrokuju planiranje i kontrola na centralnoj razini,
- približavanje potrebama i željama građana,
- poboljšanje opskrbe dobrima/uslugama,
- oslobađanje ministarstva od rutinskih zadataka i omogućava im fokusiranje na politiku,
- omogućuje inovativnost, kreativnost i eksperimentiranje na lokalnoj razini,
- povećava političku stabilnost i nacionalnu koheziju kroz poboljšanu kontrolu javnih programa na lokalnoj razini,
- mobilizacija javnih prihoda (kroz proširenje poreznih oblika),
- izjednačavanje veličine lokalnih jedinica zbog migracija (ako raste porezno opterećenje u jednom gradu, građani će odseliti u grad s nižim poreznim opterećenjem).

Temeljni nedostaci fiskalne decentralizacije bili bi:

- utjecaj na makroekonomsku stabilnost (neki zagovaraju da porezni sustav treba biti pod kontrolom središnje razine, osobito u zemljama u razvoju, dok drugi zastupaju tezu da fiskalna decentralizacija potiče makroekonomsku stabilnost jer donosi visoki stupanj participacije građana uz visoki stupanj ograničenja lokalnog proračuna što dovodi do nižih deficita na lokalnoj razini),

- investicije središnje razine stvaraju mnogo eksternalija (u sklopu nacionalne politike ekonomskog razvoja) dok one lokalne razine doprinose poboljšanju kvalitete življenja građana određene jedinice (projekte koje treba financirati bira se na lokalnoj razini, uz veliku participaciju građana),
- potencijal izjednačavanja puno je veći u centraliziranom sustavu jer raspolaže cjelokupnim iznosom javnih prihoda,
- nedovoljni fiskalni prihodi centralne razine,
- smanjenje kvalitete usluge u pojedinim jedinicama zbog nedovoljnog fiskalnog kapaciteta,
- prijenos odgovornosti bez adekvatnog prijenosa sredstava na lokalnu razinu,
- kompliciranija koordinacija lokalnih politika,
- prisvajanje određenih funkcija od strane lokalnih moćnika,
- međusobno nepovjerenje između privatnog i javnog sektora što narušava kooperaciju na lokalnoj razini.

#### **4.2. Preraspodjela decentraliziranih funkcija**

Fiskalna decentralizacija trebala bi poboljšati efikasnost pružanja usluga i opskrbe javnim dobrima (zbog toga što su lokalne jedinice više informirane o potrebama i željama lokalnog stanovništva od centralne vlasti) a trebala bi osigurati poklapanje preferencija lokalnih zajednica i preferencija lokalnih vlasti (kao rezultat mobilnosti stanovništva i konkurencije između različitih lokalnih jedinica u pružanju javnih usluga i opskrbi javnim dobrima). Međutim, Prud'homme i Tanzi<sup>8</sup> preispitali su ulogu fiskalne decentralizacije u tom pogledu i došli do nekoliko zaključaka:

- Određeni porezi koji pripadaju lokalnim vlastima trebali bi biti prihodi centralne vlasti i obratno.
- Subnacionalne vlasti mogu trošiti previše u “pogrešne“ svrhe, čak i ako je raspodjela funkcija koje se trebaju financirati optimalna. Uglavnom, lokalne vlasti imaju više sklonost ulagati u potrošnju nego u same investicije što uzrokuje suboptimalnu stopu obnove infrastrukture.
- Efikasnost je nemoguće postići ako centralna vlast ima utjecaj na prikupljanje poreza i trošenje istih na lokalnoj razini. To je očito u zemljama u razvoju.
- Administrativni kapacitet lokalnih vlasti može biti preslab tako da onemogućava prikupljanje javnih prihoda i efikasno zadovoljavanje potreba stanovništva.
- Sustav državnih dotacija može štetno utjecati na efikasnost. To je slučaj kada transferi potiču neefikasno trošenje javnih prihoda na lokalnoj razini ili nagrađuju neobzirnost subnacionalnih vlasti kroz implicitna jamstva za prekoračivanje limita u trošenju. Osobito intenzitet horizontalnog izjednačavanja može imati negativni utjecaj na ekonomski rast.
- U praksi lokalne vlasti nisu baš tako obzirne prema željama i potrebama građana. To je osobito uočljivo kada lokalni predstavnici nisu birani direktno, gdje je korupcija normalna stvar, gdje se sprječava pojedince u iznošenju vlastitih misli, gdje postoji visoka razina siromaštva i gdje je razina obrazovanja vrlo niska.

---

<sup>8</sup> Tanzi, V., (1995), Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects, World Bank, Washington DC.

U određivanju vrste i funkcija fiskalne decentralizacije ključan je čimbenik odgovornost u odlučivanju o trošenju sredstava i sposobnost njihova ubiranja. Bitna je razlika između nižih jedinica koje same odlučuju o trošenju sredstava i onih koje samo izvršavaju odluke koje je za njih donijela središnja vlast. Statistike MMF-a (GFS) ne prave razliku između tih dviju kategorija već ih prikazuju zajedno kao postotak subnacionalnog trošenja. Visoki stupanj subnacionalnog trošenja ne mora značiti nužno i veliku autonomiju. Unitarne i federalne države donose različite mogućnosti za fiskalnu decentralizaciju. Unitarne države nemaju subnacionalne razine kojoj je Ustavom zajamčeno odlučivanje o pružanju usluga i obavljanju određenih funkcija, češće imaju više subnacionalnih razina (centralna, intermedijarna, lokalna). Federalne države imaju Ustavom definirano da subnacionalne vlasti imaju ovlasti u odlučivanju u pojedinim funkcijama. Međutim, čest je slučaj da samo intermedijarna razina (ili državna) ima stvarne ovlasti u odlučivanju. Postoje i iznimke kao što su Venezuela (nominalno federalna država, ali vrlo decentralizirana) i Kolumbija (nominalno unitarna država, ali decentraliziranija od Venezuele). Treba krenuti u jasno definiranje odgovornosti u trošenju javnih prihoda kako bi se povećala odgovornost, smanjila neproduktivna preklapanja, duplikacija moći i legalni izazovi. Mnogi ukazuju na to da se proces odlučivanja treba temeljiti na principu supsidijarnosti što na najnižoj razini odgovara principu alokativne efikasnosti (npr. područje koje internalizira koristi i troškove odlučivanja o određenoj javnoj usluzi). Optimalna veličina jedinice lokalne samouprave može varirati ovisno o funkciji, ali praksa reflektira teorijski primjer:

- lokalna razina (javna rasvjeta i odvoz smeća),
- regionalna razina (ceste i odlaganje otpada),
- nacionalna razina (autoceste i politika zaštite okoliša).

Decentralizirano donošenje odluka povećava šanse za lokalno sudjelovanje u razvoju. Uz to nacionalni alokacijski ciljevi mogu se postići kroz lokalnu razinu upotrebom smjernica, transfera, regulacija, ugovora i dogovora. Nacionalna vlast ima ulogu u stabilizaciji i distribuciji na nacionalnoj razini, pa mora pripaziti na moguće konfliktne situacije do koje bi je dovele nekoordinirane lokalne politike. U mnogim je slučajevima poželjno da centralna razina preuzme odgovornost za nacionalne javne službe, međunarodne odnose, monetarnu politiku, koordinaciju fiskalne politike, regionalnu jednakost, redistribuciju i održavanje internog jedinstvenog tržišta. Međutim, poneke od centraliziranih funkcija mogu se efikasnije implementirati u suradnji sa subnacionalnim vlastima: regulacija financijskog sektora, zaštita okoliša itd. Državne vlasti trebaju imati dominantnu ulogu u školstvu, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, međuopćinskim aktivnostima, kao i u nadgledavanju lokalnih vlasti. Dodjela funkcija lokalnim i regionalnim jedinicama treba biti razmatrana u sklopu<sup>9</sup>:

- *ekonomije obujma* – što označava povećanje proizvodnosti ili smanjenja prosječnih troškova koja proizlaze iz povećanja svih čimbenika proizvodnje u istom omjeru (to može prevladati u pružanju usluga, kao i kod ekonomije obuhvata),
- *ekonomije obuhvata* – kada je jeftinije proizvoditi dva različita dobra zajedno nego odvojeno,
- *efekata prelijevanja*,

---

<sup>9</sup> <http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/Module4/>



- *blizine korisnika,*
- *preferencija građana,*
- *fleksibilnosti proračuna što se tiče rashodovne strane.*

Dodjela funkcija subnacionalnim vlastima može biti asimetrična ovisno o broju stanovnika, o tome je li sredina ruralna ili urbana i ovisno o fiskalnom kapacitetu<sup>10</sup> tako da veliki gradovi mogu imati nadležnosti u pružanju usluga koje inače pruža državna razina u manjim sredinama. Odgovornost je najbolje implementirana kada je uspostavljena jasna i stroga veza između troškova i koristi javnih usluga, tako da ukupna odgovornost lokalne razine u trošenju sredstava odgovara približno razini javnih prihoda koje ta ista razina kontrolira. U mnogim slučajevima funkcije mogu biti zajedno vršene od strane više razina vlasti: tako npr. tehničke specifikacije oko izgradnje i projektiranja izgradnje mosta mogu dolaziti s više razine, dok se samom izgradnjom i održavanjem bavi niža razina. U slučaju zdravstva, centralna razina može biti ta koja organizira programe stručnog usavršavanja i brine se o kvaliteti usluge, intermedijarna razina može uspostaviti sustav nadzora nad osobljem, dok se lokalna razina brine o adekvatnom održavanju zgrada, miksu usluga koje se nude te o zadovoljstvu pacijenata i samih kadrova. Dodjela određene funkcije nekoj razini, dakle ne dovodi nužno do toga da ta razina realno pruža te usluge. Tako skupljanje, prijevoz i odlaganje otpada mogu biti dodijeljeni raznim subjektima (bilo privatnim bilo javnim) ovisno o ekonomiji obujma, ekonomskoj opravdanosti i isplativosti te eksternalijama. Praksa je pokazala da učinkovita decentralizacija zahtjeva komplementarnu mogućnost adaptiranja u međurazinskoj koordinaciji, planiranju, budžetiranju, financijskom izvještavanju i implementaciji. Detaljni nadzor nad lokalnim trošenjem nije dobra politika već treba inzistirati na transparentnosti i odgovornosti uz nadzor više razine i izvještavanje o fiskalnim performansama lokalnih jedinica.

### 4.3. Preraspodjela javnih prihoda

Pitanje je koji je izvor javnih prihoda najpoželjniji za pojedinu razinu vlasti. Idealni miks poreznih oblika čak ni u teoriji unitarne države nije dovoljno razvijen. Vlasti skoro uvijek primjenjuju balansirane porezne sustave koje imaju zajedničku karakteristiku da različiti porezni oblici terete isti porezni izvor. Npr. porez na promet, porez na platnu listu i porez na dohodak terete isti porezni izvor – osobni dohodak. S gledišta jednakosti i efikasnosti, miks poreza drži porezne stope relativno niskima i na taj način minimizira poticaj na poreznu evaziju. Osim toga, oni koji bi izbjegli plaćanje jedne vrste poreza našli bi se u sustavu naplate drugog (pravednost). Ova razmatranja primjenjuju se i u federalnim državama. Međutim, postoji nekoliko ekonomskih principa koji pomažu u odlučivanju koje porezne oblike prepustiti subnacionalnim razinama vlasti<sup>11</sup>:

**a) Efikasnost jedinstvenog unutarnjeg tržišta** - ovisi o slobodi kretanja usluga, dobara, rada i kapitala iz jedne jedinice u drugu bez ograničenja. Decentralizirani sustavi mogu ugroziti efikasnost jedinstvenog tržišta iz razloga što različite karakteristike (stopa, baza,

<sup>10</sup> Fiskalni kapacitet označava sposobnost lokalne jedinice da naplati prihode i financira troškove. U izračunavanju fiskalnog kapaciteta jako je važno razmotriti koje kriterije treba uzeti u obzir.

<sup>11</sup> Bahl, R., Linn, J. F., (1994), *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press, New York.

itd.) mogu dovesti do distorzija tržišta povezanih prvenstveno uz kapital i dobra. Taj se problem minimizira na način da državne vlasti prepoznaju mobilnost dobara i kapitala – što onda dovodi do porezne konkurencije kroz privlačenje resursa od strane jedinica lokalne samouprave. Ako sve lokalne jedinice krenu u takvo nadmetanje, rezultat će biti neefikasno niski porezni prihodi (ili visoki transferi) od mobilnih čimbenika.

**b) Nacionalna jednakost** – sustav transfera je jedan od glavnih instrumenata za osiguranje redistributivne jednakosti. Argument za uvrštavanje jednakosti u federalne ciljeve jest da će građani težiti ulasku u takav sustav blagostanja, a federalna razina je jedina koja to može omogućiti svim građanima. Učinak može biti ublažen ovisno o kriterijima jednakosti i o sustavu odlučivanja na razini države. Nekoordinirani fiskalni sustavi na subnacionalnoj razini dovode do arbitrarnih nejednakosti u redistribuciji za građane različitih jedinica lokalne samouprave. Također, uz određenu mobilnost rada i kapitala kroz jedinice, te iste jedinice mogu pokrenuti rat sustavima redistribucije (kroz transfere i poreze) na način da privlače visoke dohotke a odvlače niske dohotke.

**c) Administrativni troškovi** – decentralizirano prikupljanje poreza povećava troškove ubiranja i reklamacija, kako za javni sektor tako i za građane. Troškovi oporezivanja dijele se na administrativne (koje snosi javna uprava) i troškove poreznog obveznika (koje snose sami građani kao rezultat nepoznavanja propisa, kompliciranih poreznih propisa, i sl.). Rizik evazije i izbjegavanja plaćanja poreza povećavat će se većom decentralizacijom (tamo gdje je porezna baza mobilna, odnosno gdje porezna baza obuhvaća više jedinica lokalne samouprave). Stoga treba pribjeći strogim pravilima u raspodjeli predmeta oporezivanja, prvenstveno kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje i/ili neoporezivanje, kao i bespotrebni troškovi oporezivanja.

**d) Fiskalne potrebe** – za povećanje odgovornosti potrebno je precizno definirati potrebu za sredstvima u skladu s funkcijama koje su dodijeljene decentraliziranim jedinicama. Tako porezni oblici koji ulaze u postizanje određenih ciljeva moraju biti dodijeljeni jedinicama koje izvršavaju funkcije za postizanje tih istih ciljeva. Progresivni redistributivni porezi, stabilizacijski instrumenti i porezi/naknade na unajmljene resurse pogodni su za centralnu razinu, dok cestarina na međugradske prometnice treba ulaziti u prihode intermedijarne razine. U zemljama s federalnim porezom na promet, dodatni lokalni porez na promet bio bi nepraktičan. U tom slučaju treba dopustiti lokalnim vlastima pristup prihodima od poreza na dohodak.

Novi izazov je odgovornost subnacionalnih vlasti, uz održavanje efikasnosti i izbjegavanje nacionalnih distorzija. Glavni problem u prethodnom izlaganju jest da se često ne prikupe dovoljna sredstva od poreza za financiranje potreba lokalne razine, a upravo zbog toga intermedijarna razina uvodi razne akcize, poreze na motorna vozila itd., što međutim ne rješava problem nedostatka sredstava. Prvi način rješavanja takvog problema je uvođenje transfera s viših razina, pazeći pritom da lokalna razina ne umanjiti napore u prikupljanju vlastitih sredstava. Druga je opcija omogućavanje lokalnoj razini prikupljanje poreza sa širokom poreznom bazom – dok oni terete samo korisnike/destinare. U principu su porez na promet i porez na dohodak mogući izbor. U praksi, međutim, jedini oblik poreza primjenjiv u tu svrhu je dodatna fleksibilna viša stopa na porez na dohodak. Što se poreza na promet tiče, on nije dobar izbor u zemljama u razvoju<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Prvenstveno iz razloga što bi prenošenje poreza na promet u domenu lokalnih vlasti rezultiralo umnogomanjim prihodima središnje razine, a ona je ta koja odlučuje i koja treba usmjeravati razvoj. Uostalom,

Bez obzira o vrsti poreza koji se ubire na lokalnoj razini, elementi koji su potrebni za održavanje odgovornosti bez smanjivanja efikasnosti jesu:

- ograničenje lokalnih vlasti u izvozu poreza<sup>13</sup>,
- omogućiti im uvođenje (lokalnih) vlastitih poreza.

Radi efikasnosti poželjno je definiranje porezne osnovice na središnjoj razini, ali zbog odgovornosti je poželjno da lokalne jedinice definiraju poreznu stopu. Decentralizacija ima moć smanjenja odgovornosti kroz uništavanje povezanosti između razina oporezivanja i trošenja javnih prihoda. Veće odgovornosti u trošenju prenose se na niže razine kako bi se poboljšala kvaliteta pružanih usluga, a postoji i nekoliko poreza koji se mogu prenijeti na lokalnu razinu bez izazivanja ekonomskih distorzija na nacionalnoj razini. Efikasnost u fiskalnoj administraciji sugerira da lokalne jedinice trebaju ubirati poreze koji terete nemobilne čimbenike (porezi na imovinu), ali kriterij fiskalnih potreba nalaže prikupljanje i poreza na korištenje javnih površina, cestarine na lokalne prometnice te razne trošarine. Ako ti prihodi nisu dovoljni, uglavnom se pribjegava transferima s viših razina.

## 5. Zaključak

Javni sektor u današnjim suvremenim državama sastoji se od više razina vlasti i jedinica. Efikasno ili manje efikasno funkcioniranje javnog (lokalnog) sektora neke zemlje ovisi o mnogobrojnim čimbenicima. Decentralizacija, pa tako i fiskalna decentralizacija proces je koji se provodi postupno i svaka promjena zahtjeva promjenu ponašanja svih sudionika. Financiranje lokalnih jedinica jedno je od vrlo složenih i značajnih pitanja financijskog sustava svake zemlje. Suvremene države trebaju riješiti pitanje zadovoljavanja javnih potreba, odnosno potrebno je odrediti koje zadaće treba prepustiti središnjim, a koje lokalnim razinama vlasti. Zemlje s većim brojem stanovnika i većim teritorijem tijekom vremena iskazivale su veću potrebu za većim stupnjem decentralizacije. No, zadnjih godina može se uvidjeti trend da i manje i nerazvijenije države zahtijevaju veći stupanj decentralizacije.

U svijetu ne postoji opće definiran model organizacije i način financiranja lokalnih vlasti. No, zbog velikih razlika među lokalnim jedinicama poželjno je da postoji više modela njihova organiziranja i financiranja. Fiskalna decentralizacija trebala bi zapravo dovesti do učinkovitijeg iskorištavanja društvenih resursa i povećati legitimitet lokalne samouprave. Iako decentralizacija ima niz prednosti, treba imati na umu da postoje i neki njezini nedostaci koji mogu dovesti do gubitka ekonomije obujma i kontrole nad oskudnim resursima centralne vlasti; neke javne usluge mogu biti manje efikasne; dodjela funkcija zahtjeva i odgovarajuću raspodjelu prihoda, a različiti porezni kapaciteti između regija mogu uzrokovati alokativne poremećaje koji zahtijevaju intervenciju viših razina vlasti. Iako je teško izraditi optimalan sustav financiranja

---

decentralizacija svih javnih prihoda štetila bi više lokalnim jedinicama nego što bi doprinijela njihovom razvoju, i to zbog nekoordiniranih politika razvoja, regionalne mobilnosti, smanjenja odgovornosti, zalaženje u zaduživanje, itd.

<sup>13</sup> Razlike u graničnim stopama poreza na dohodak mogu potaknuti seljenje radne snage u područja s manjim poreznim pritiskom. Smanjenjem trošarina i stopa poreza na promet utječe se na formiranje relativno nižih cijena da se na taj način privuku potrošači iz susjednih jedinica. Tako se ostvaruje izvoz dijela poreznog tereta, tako što se na teret javnih prihoda drugih jedinica povećaju vlastiti javni prihodi.

lokalnih jedinica, u svakoj bi zemlji bilo dobro utvrditi poželjan stupanj fiskalne decentralizacije u kojem bi lokalnim jedinicama trebalo dati veće ovlasti za prikupljanje prihoda, te veću financijsku samostalnost lokalnim vlastima koja može biti instrument koji može pružiti priliku za upravljanje čimbenicima regionalnog, ali i ukupnog gospodarskog rasta.

## LITERATURA

- Bahl, R., Linn, J. F., (1994), *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press, New York.
- Bahl, R., (1999), *Implementation rules for fiscal decentralization*, School of policy studies, Georgia state university, Georgia.
- Blankart, C. B., (2004), *Local public finance*, Humboldt Universitat zu Berlin, Berlin.
- Brunčić, D. i drugi, (1998), *Europska povelja o lokalnoj samoupravi i lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj*, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, Osijek.
- Ebel, R. D., Yilmaz, S., (1999), *Intergovernmental fiscal relations and local financial management*, Asian development bank, Manila.
- Horvath, T. M., (2000), *Decentralization: experiments and reforms*, Open society institute, Budapest.
- Huther, J., Shah, A., (1998), *Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization*, World Bank Working Paper, no. 1894, New York.
- Journard, I., Kongsrud P. M., (2003), *Fiscal relations across government levels*, OECD working paper, no. 375, OECD.
- Jurlina-Alibegović, D., (2002), *Financiranje lokalne samouprave*, zbornik radova, Fiskalna decentralizacija u RH, urednik Ott, K., Institut za javne financije, Zagreb.
- Ott, K. i drugi, (2002), *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*, zbornik radova, Institut za javne financije, Zagreb.
- Petak, Z., (2002), *Fiscal decentralization in transition countries: the case of Croatia*, Colloquium at the workshop in political analysis and policy analysis, Indiana University, Bloomington.
- Rossi, M. i drugi, (1999), *Decentralizzazione e sviluppo*, Swiss agency for development and cooperation (SDC), Bern.
- Spahn, P. B., (1998), *Intergovernmental relations, macroeconomic stability and economic growth*, World Bank Institute, Beč.
- Tanzi, V., (1995), *Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects*, World Bank, Washington DC.
- Taylor Williams, M. i drugi, (2004), *Country assistance strategy for the Republic of Croatia*, World Bank.
- Wildasin, D. E., (1997), *Externalities and bailouts: Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations*, World Bank, Working Paper, no. 1843, New York.

## KAKO PRISTUPITI FISKALNOJ DECENTRALIZACIJI?

### SAŽETAK

*Većinu suvremenih država, neovisno jesu li unitarne ili federalne, krasi postojanje nekoliko razina teritorijalne vlasti, što je jedan od imperativa današnjeg državnog ustroja, kako bi se što je moguće više udovoljilo raznovrsnim potrebama koje se javljaju na nižim razinama vlasti. Različite zemlje imaju različite razine vlasti, a u svakoj od njih postoje drugačije hijerarhijski složena javnopravna tijela u kojima njihovi građani putem izbora odlučuju o ponudi javnih dobara i usluga kao i o načinu na koji će ona biti financirana.*

*Dok je uloga centralne razine danas u izgradnji nacionalne infrastrukture i razvoju kvalitetnije radne snage, kako bi država bila kompetitivna u međunarodnom okruženju, dotle se važnost lokalne razine ponajprije očituje u izgradnji poduzetničke infrastrukture, transporta i komunikacija. Stoga je sve jasnije da u današnje vrijeme niže razine vlasti imaju sve značajnu ulogu u razvoju zemlje, pa se stoga mijenja i mišljenje o tome što je važno poduzeti da bi se postigli razvojni ciljevi, tako da sve više zemalja diljem svijeta provodi reforme na području fiskalne decentralizacije. No, iako poželjna, fiskalna decentralizacija nije nimalo jednostavan i lagan zadatak za bilo koju državu. U samom procesu javljaju se brojni problemi i prepreke koji utječu na bitnu odluku o decentralizaciji, fiskalnom izravnavanju te pitanju državne intervencije.*

**Ključne riječi:** decentralizacija, fiskalna decentralizacija, lokalni javni sektor, decentralizirane funkcije, preraspodjela prihoda