

POD LUPOM

Da li je decentralizacija dobra za privredni rast?

Dejan Molnar *

Poslednjih godina prisutno je povećano interesovanje kreatora ekonomske politike za ekonomske, a posebno fiskalne performanse subnacionalnih entiteta/nivoa vlasti (pokrajina, regiona, subregiona, lokalnih samouprava), budući da i od njih zavisi ostvarivanje planiranih ciljeva fiskalne politike, kao i privrednog rasta na nacionalnom nivou. Ovo pitanje dodatno dobija na značaju u uslovima kada se u većini zemalja promovira decentralizacija kao model poželjnog organizovanja državne uprave, a sa ciljem da se omogući veća demokratičnost i podstakne ekonomska aktivnost. Rad je upravo posvećen analizi stepena fiskalne decentralizacije u zemljama članicama EU, kao i analizi uticaja koji decentralizacija, pre svega fiskalna, ima na ekonomske performanse (privredni rast) pojedinih zemalja (EU, OECD, Centralne i Istočne Evrope). Cilj rada jeste i da se detaljnije razmotri stepen fiskalne decentralizacije u Srbiji, te da se utvrdi kako se naša zemlja prema ovom pokazatelju može rangirati u odnosu na druge zemlje, kao i da se izvuku određene preporuke za vođenje javne politike u ovoj oblasti. U tekstu će biti posvećena odgovarajuća pažnja i dinamičkoj analizi prihoda i rashoda subnacionalnih nivoa vlasti u zemljama članicama EU tokom perioda 1995-2010. godina.

1. Pregled osnovnih karakteristika fiskalne decentralizacije u zemljama Evropske unije

U mnogim razvijenim zemljama (uključujući i one koje su članice EU) postoji trend delegiranja odgovornosti za osnovne funkcije javnog sektora sa centralnog (nacionalnog) nivoa na niže nivoe teritorijalne organizacije (regione, subregione, lokalne samouprave). Pomenuta decentralizacija može se ogledati u prenošenju nadležnosti za prikupljanje finansijskih sredstava (prihodna strana), ali i u oblasti vršenja i samostalnog finansiranja određenih funkcija javnog sektora (rashodna strana). Na bazi rezultata relevantnih istraživanja i studija¹ i na osnovu podataka Eurostat-a detaljnije ćemo razmotriti stepen fiskalne decentralizacije koji postoji u zemljama EU. Pri tome, odvojeno ćemo posmatrati stepen decentralizacije prihoda i stepen decentralizacije rashoda, analizirajući učešća prihoda i rashoda subnacionalnih teritorijalnih entiteta/vlasti u ukupnim prihodima i rashodima centralnog budžeta zemalja EU.

1.1. Decentralizacija prihoda

Stepen decentralizacije prihoda može se meriti učešćem prihoda subnacionalnog nivoa u ukupnim budžetskim prihodima države. Dva su osnovna izvora prihoda subnacionalnog nivoa²: (a) izvorni prihodi (pre svega porezi) koje subnacionalni nivo samostalno naplaćuje/prikuplja i (b) transferi sa centralnog nivoa.

Kao što se iz Tabele 1. može videti, u 2010. godini Danska je imala najveći stepen decentralizacije prihoda (oko 2/3 ukupnih budžetskih prihoda se prikuplja na subnacionalnom nivou ili je transferisan sa nacionalnog/centralnog nivoa). U istoj godini u Španiji i Švedskoj se oko polovine ukupnih prihoda prikuplja ili transferiše na subnacionalni nivo, dok se u znatnom broju zemalja (njih 10) ovaj procenat kreće na nivou od jedne trećine. Sa druge strane, u malim zemljama (Kipar, Malta) subnacionalni nivo raspolaže sa vrlo malim procentom ukupnih budžetskih prihoda (svega oko 5%). Tokom posmatranog petnaestogodišnjeg perioda (1995-2010) učešće subnacionalnog nivoa u ukupnim budžetskim prihodima se povećalo u najvećem broju država članica EU (u njih 20 od 27).

Kada je u pitanju struktura prihoda subnacionalnog nivoa u zemljama članicama EU situacija je sledeća³: sopstveni prihodi čine oko 50% prihoda subnacionalnog nivoa u Švedskoj, Nemačkoj, Austriji i Letoniji, a u Finskoj, Španiji, Estoniji, Slovačkoj, Češkoj, Sloveniji i Italiji, sopstveni prihodi (porezi i dr.) čine između 40 i 50% ukupnih prihoda subnacionalnog nivoa. Na drugoj strani se nalaze zemlje u čijim prihodima sopstveni prihodi učestvuju u daleko ma-

* Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.

1 Vidi: European Commission (2012), Report on Public finances in EMU 2012, European Economy 4|2012, Economic and Financial Affairs.

2 Na ovom mestu se kao subnacionalni budžetski prihodi posmatraju zajedno i izvorni prihodi i transferisana sredstva.

3 Prema: European Commission (2012), Report on Public finances in EMU 2012, European Economy 4|2012, Economic and Financial Affairs, str. 178.

Da li je decentralizacija dobra za privredni rast?

njoj meri: 0% (Malta), manje od 10% (Grčka, Holandija i Bugarska), između 10 i 20% (Rumunija, Velika Britanija, Irska, Mađarska i Belgija). U 14 zemalja EU-27 transferi sa centralnog nivoa "popunjavaju" subnacionalne budžete sa više od 50%. Korisno je pomenuti i to da u 13 zemalja, među kojima se nalaze i one koje su decentralizovanije (Švedska, Finska, Danska, Nemačka), oko 70% ukupnih poreskih prihoda koji se prikupljaju na subnacionalnom nivou čine porezi na dohodak i porezi na bogatstvo, uključujući poreze na imovinu.

Tabela 1. Učešće prihoda na subnacionalnom nivou u EU

Država	Udeo prihoda na subnacionalnom nivou u ukupnim prihodima države				Udeo prihoda na subnacionalnom nivou u BDP-u (%)			
	1995.	2010.	relativna promena (%)	apsolutna promena (p.p.)	1995.	2010.	relativna promena (%)	apsolutna promena (p.p.)
Austrija	34,1	31,6	-7,33	-2,50	17,2	15,2	-11,63	-2
Belgija	34,9	38,5	10,32	3,60	16,6	18,8	13,25	2,2
Bugarska	22,4	19,8	-11,61	-2,60	8,4	6,9	-17,86	-1,5
Kipar	3,7	5,4	45,95	1,70	1,2	2,2	83,33	1
Češka	30,3	29	-4,29	-1,30	12,2	11,4	-6,56	-0,8
Nemačka	36,8	38,8	5,43	2,00	16,7	16,9	1,20	0,2
Danska	57,8	66,3	14,71	8,50	32,6	36,8	12,88	4,2
Estonija	24,8	25,2	1,61	0,40	10,5	10,3	-1,90	-0,2
Grčka	5,2	6,6	26,92	1,40	1,9	2,6	36,84	0,7
Španija	37,6	49	30,32	11,40	14	17,8	27,14	3,8
Finska	36,1	41,7	15,51	5,60	20	21,9	9,50	1,9
Francuska	18,8	23,2	23,40	4,40	9,2	11,5	25,00	2,3
Mađarska	28,2	25,9	-8,16	-2,30	13,3	11,7	-12,03	-1,6
Irska	33,2	19,2	-42,17	-14,00	12,9	6,8	-47,29	-6,1
Italija	28,3	32,5	14,84	4,20	12,7	14,9	17,32	2,2
Litvanija	24,3	33,7	38,68	9,40	8	11,4	42,50	3,4
Luksemburg	13,5	11,8	-12,59	-1,70	5,7	4,9	-14,04	-0,8
Letonija	19,7	31,3	58,88	11,60	7,3	11,3	54,79	4
Malta	1,7	1,8	5,88	0,10	0,6	0,7	16,67	0,1
Holandija	48,3	35,3	-26,92	-13,00	22,8	16,3	-28,51	-6,5
Poljska	23,1	36,3	57,14	13,20	10	13,6	36,00	3,6
Portugalija	13,4	15,1	12,69	1,70	4,9	6,3	28,57	1,4
Rumunija	13,1	28,5	117,56	15,40	4,2	9,7	130,95	5,5
Švedska	42,2	48	13,74	5,80	24,3	25,3	4,12	1
Slovenija	17,7	22,1	24,86	4,40	7,8	9,8	25,64	2
Slovačka	6,9	17	146,38	10,10	3,1	5,5	77,42	2,4
Velika Britanija	28,9	34,2	18,34	5,30	11	13,8	25,45	2,8
EU-27 (prosek)	25,37	28,44	12,10	3,07	11,49	12,38	7,75	0,89

Izvor: European Commission (2012), *Report on Public finances in EMU 2012*, European Economy 4|2012, Economic and Financial Affairs, str. 175 (uz izmene Autora).

Kretanje učešća izvornih i ustupljenih prihoda lokalnih samouprava u konsolidovanim prihodima države kretalo se na nivou od 12,5% u 2002. godini do 20,9% u 2011. godini. Uzimajući u obzir da se učešće transfera u ukupnim prihodima lokalnih samouprava u periodu od 2002. do 2011. godine kretalo u proseku na nivou oko 19%⁴, može se izvesti zaključak da su prihodi lokalnog nivoa u ukupnim prihodima države konstantno rasli dostizali i do 25% u posmatranom intervalu.

U tom kontekstu, može se smatrati da je u našoj zemlji prisutan relativno visok stepen fiskalne decentralizacije u pogledu decentralizovanosti prihoda (uporediti podatke u Tabeli 1.). U Srbiji su tokom perioda 2002-2011. godina izvorni prihodi prosečno iznosili oko 38% ukupnih prihoda lokalnih samouprava. Izvorni prihodi počinju da povećavaju svoje učešće u strukturi lokalnih prihoda nakon usvajanja Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2006. godine i to, pre svega zahvaljujući promeni tretmana poreza na imovinu (postao je izvorni umesto ustupljeni prihod), kao i povećanim naknadama za korišćenje i uređenje građevinskog zemljišta. Međutim, pomenuto učešće izvornih prihoda u ukupnim prihodima lokalnih samouprava počinje da opada posle 2011. godine, nakon usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave (2011) zbog povećanja dela poreza na zarade koji

4 Vidi: Bisić, M. i G. Radosavljević (2012), „Stepen fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji: pokazatelji i poređenja“, FINANSIJE Časopis za teoriju i praksu finansija, 67 godina, br. 1–6/2012, str. 53. Prosečno učešće izvornih prihoda lokalnih samouprava u njihovim ukupnim prihodima u istom periodu bilo je na nivou od oko 38%, tkao da preostaje zaključak das u ustupljeni prihodi u proseku (2002-2011.) imali učešće od oko 43%, ibid, str. 50.

pripada lokalnom nivou (sa 40% na 80%; ovaj porez ima karakter ustupljenog prihoda). Pomenuta izmena delovala je u pravcu smanjenja učešća izvornih prihoda u ukupnim prihodima gradova i opština.

1.2. Decentralizacija rashoda

Stepen decentralizacije javnih rashoda može se meriti kao udeo rashoda koji postoje u subnacionalnim⁵ budžetima u ukupnim rashodima centralnog (državnog) budžeta. U Tabeli 2. je predstavljeno pomenuto učešće budžetskih rashoda subnacionalnih teritorijalnih entiteta u ukupnim državnim budžetskim rashodima i u ukupnom BDP-u tokom perioda 1995-2010. godina, kao i odgovarajuće promene tokom posmatranog razdoblja.

Na osnovu prezentovanih podataka (v. Tabelu 2), uočljivo je da se prema ovom pokazatelju države članice EU međusobno značajno razlikuju. U 2010. godini Danska je ubedljivo prva na listi, s obzirom da je 63,4% ukupnih rashoda u ovoj zemlji decentralizovano. Slede Španija i Švedska sa procentom decentralizovanosti rashoda od oko 47-48%, koje su praćene grupom zemalja u kojima se ovaj pokazatelj kreće na nivou od 30-40% (Finska, Nemačka, Belgija, Holandija, Poljska, Austrija, Italija). Sa druge strane se nalaze zemlje u kojima je stepen decentralizacije rashoda na vrlo niskom nivou: Malta (1,6%), Kipar (4,8%), Grčka (5,6%), Luksemburg (11,5%), Portugalija (13,8%), Slovačka (16%) i Bugarska (18,2%). Podaci upućuju na zaključak da stepen decentralizacije rashoda ne zavisi samo od institucionalnog okvira u zemlji, već je i pod uticajem geografskih (veličina) i demografskih (broj stanovnika) karakteristika. Interesantno je zapaziti da stepen decentralizacije rashoda nije relativno viši samo u federalno organizovanim državama (Austrija, Belgija, Nemačka, Španija), već i u onim koje se mogu svrstati u grupu unitarnih (skandinavske zemlje, Holandija, Poljska). Dinamički posmatrano, primetno je da je u većini zemalja članica EU (čak u 22 zemlje) tokom posmatranog vremenskog intervala (1995-2010.) došlo do povećanja stepena decentralizacije rashoda.

Tabela 2. Učešće rashoda na subnacionalnom nivou u EU

Država	Udeo rashoda na subnacionalnom nivou u ukupnim rashodima države				Udeo rashoda na subnacionalnom nivou u BDP-u (%)			
	1995.	2010.	relativna promena (%)	apsolutna promena (p.p.)	1995.	2010.	relativna promena (%)	apsolutna promena (p.p.)
Austrija	31,4	34,5	9,87	3,10	17,7	18,1	0,02	0,4
Belgija	33	37	12,12	4,00	17,2	19,7	0,15	2,5
Bugarska	23,7	18,2	-23,21	-5,50	10,8	6,9	-0,36	-3,9
Kipar	4,2	4,8	14,29	0,60	1,4	2,2	0,57	0,8
Češka	19,2	27	40,63	7,80	10,2	11,9	0,17	1,7
Nemačka	33,2	37,5	12,95	4,30	18,2	18	-0,01	-0,2
Danska	53,7	63,4	18,06	9,70	31,8	36,9	0,16	5,1
Estonija	26,7	24,6	-7,87	-2,10	11	10	-0,09	-1
Grčka	4,2	5,6	33,33	1,40	1,9	2,8	0,47	0,9
Španija	33,1	47,9	44,71	14,80	14,7	22	0,50	7,3
Finska	30,5	39,9	30,82	9,40	18,7	22,1	0,18	3,4
Francuska	17,6	20,5	16,48	2,90	9,6	11,6	0,21	2
Mađarska	23,5	25,4	8,09	1,90	13,1	12,6	-0,04	-0,5
Irska	31,1	10,2	-67,20	-20,90	12,7	6,8	-0,46	-5,9
Italija	24,1	30,7	27,39	6,60	12,6	15,4	0,22	2,8
Litvanija	24,1	27,6	14,52	3,50	8,3	11,3	0,36	3
Luksemburg	13,4	11,5	-14,18	-1,90	5,3	4,9	-0,08	-0,4
Letonija	19,2	26,6	38,54	7,40	7,4	11,8	0,59	4,4
Malta	1,5	1,6	6,67	0,10	0,6	0,7	0,17	0,1
Holandija	40,2	33,3	-17,16	-6,90	22,7	17,1	-0,25	-5,6
Poljska	18,9	32,5	71,96	13,60	11	14,8	0,35	3,8
Portugalija	11,6	13,8	18,97	2,20	4,8	7,1	0,48	2,3
Rumunija	12	23,9	99,17	11,90	4,1	9,8	1,39	5,7
Švedska	37,8	47,5	25,66	9,70	24,6	25,1	0,02	0,5
Slovenija	14,5	20,4	40,69	5,90	7,6	10,2	0,34	2,6
Slovačka	13,1	16	22,14	2,90	6,4	6,4	0,00	0
Velika Britanija	25,8	27,4	6,20	1,60	11,3	13,8	0,22	2,5
EU-27 (prosek)	23,01	26,27	14,17	3,26	11,69	12,96	0,11	1,27

Izvor: European Commission (2012), *Report on Public finances in EMU 2012*, European Economy 4|2012, Economic and Financial Affairs, str. 168 (uz izmene Autora).

⁵ U radu će se pod subnacionalnim teritorijalnim celinama smatrati svi oblici teritorijalnog organizovanja „ispod“ nacionalnog (dakle, regioni, subregioni i lokalne samouprave). Ovakav pristup pronalazimo u mnogim relevantnim studijama i naučnim člancima koji za predmet analize imaju predmetnu problematiku.

Da li je decentralizacija dobra za privredni rast?

U literaturi se mogu pronaći sledeći kriterijumi za klasifikaciju zemalja prema stepenu (de)centralizovanosti⁶, pa se shodno tome mogu grupisati zemlje članice EU (u 2010. godini):

- veoma decentralizovane: ukoliko se preko 50% javne potrošnje ostvaruje na nižim nivoima od centralnog (Danska);
- decentralizovane: ukoliko se između 40 i 50% javne potrošnje ostvaruje na nižim nivoima od centralnog (Španija, Finska, Švedska);
- polu-decentralizovane: ukoliko se više od 30% i manje od 40% javne potrošnje ostvaruje na nižim nivoima od centralnog (Austrija, Belgija, Nemačka, Italija, Holandija, Poljska);
- centralizovane: ukoliko se između 20 i 30% javne potrošnje ostvaruje na nižim nivoima od centralnog (Češka, Estonija, Francuska, Mađarska, Litvanija, Letonija, Rumunija, Velika Britanija, Slovenija);
- vrlo centralizovane: ukoliko se manje od 20% javne potrošnje ostvaruje na nižim nivoima od centralnog (Slovačka, Portugalija, Malta, Luksemburg, Irska, Grčka, Kipar, Bugarska).

Učešće rashoda jedinica lokalne samouprave u ukupnim konsolidovanim rashodima države, u periodu od 2005. do 2011. godine, u Srbiji je u proseku bilo oko 14,5%⁷. U poređenju sa drugim zemljama, u Srbiji je učešće rashoda lokalnog nivoa u ukupnim rashodima države među najnižim i naša zemlja se može svrstati u grupu sa Slovačkom, Portugalom, Irskom. U našoj zemlji ovo učešće je daleko manje nego u Danskoj, Nemačkoj, Austriji, Španiji itd. Zaključak je da se, prema ovom pokazatelju stepena fiskalne decentralizacije, Srbija ne može svrstati u zemlje s visokim stepenom fiskalne decentralizacije. Poredeći ovaj zaključak sa onim na koji su uputili pokazatelji koji mere relativan značaj prihoda, može se uočiti da je u Srbiji obim stvarnih nadležnosti lokalnih samouprava u neskladu sa njihovim obimom prihoda.

1.3. Pokrivenost rashoda izvornim prihodima na subnacionalnom nivou – vertikalna fiskalna (ne)ravnoteža

U relevantnoj literaturi koja za predmet ima izučavanje fiskalne decentralizacije preovladava stav da su sopstveni prihodi subnacionalnog nivoa (pre svega porezi koji se prikupljaju na subnacionalnom nivou) mnogo efikasniji oblik finansiranja subnacionalnih rashoda od transfera sa centralnog nivoa. Naime, ukoliko se veći deo rashoda nižih nivoa vlasti finansira putem sopstvenih (izvornih) prihoda, tada proizvodnju dobara i usluga javnog sektora na subnacionalnom nivou finansiraju oni koji ujedno i imaju direktnu korist od njihove upotrebe. Suprotno tome, u situaciji kada se javna dobra i usluge koji su potrebni na subnacionalnom nivou finansiraju pomoću transferisanih sredstava sa centralnog nivoa, javlja se neracionalnost u trošenju ograničenih sredstava i to najmanje iz dva razloga. Prvo, rashodi nisu internalizovani na subnacionalnom nivou u potpunosti, jer troškove delom snose i oni koji su “izvan” konkretnog područja. Drugo, odgovorni na subnacionalnom nivou, kao po pravilu, očekuju da će u slučaju kada rashodi subnacionalnog nivoa prevazilaze prihode, razliku tj. deficit “pokriti” centralna vlada, što za efekat ima pojavu tzv. “mekog budžetskog ograničenja” na subnacionalnom nivou, koje može imati negativne implikacije na fiskalnu ravnotežu nacionalnog (centralnog) budžeta.

Međutim, postoje brojni argumenti u korist tvrdnje da nije poželjno da se svi rashodi na subnacionalnom nivou finansiraju sopstvenim prihodima subnacionalnog nivoa. Neki od njih su: (a) ekonomija obima i kompleksnost administriranja pojedinih poreza, (b) prostorna mobilnost poreske osnovice, primera radi kapitala i investicija, te posledična mogućnost pojave “poreskih ratova” između subnacionalnih entiteta u cilju njihovog privlačenja, (c) smanjenja stabilnost poreskih prihoda subnacionalnog nivoa, (d) potreba da se sa centralnog nivoa vodi politika ravnomernog teritorijalnog razvoja, koja podrazumeva redistribuciju sredstava od bogatijih ka siromašnijim subnacionalnim područjima itd. Naravno, snaga ovih argumenata je relativna u zavisnosti od poreskog oblika. U literaturi se može pronaći visok stepen saglasnosti oko toga da oporezivanje ličnih i korporativnih (kompanijskih) prihoda treba da bude centralizovano, kao i administriranje poreza na dodatu vrednost, dok se porezi na nepokretnu osnovicu (kao što su porezi na imovinu i sl.) mogu prikupljati na subnacionalnom nivou.

Imajući u vidu navedeno, u narednoj Tabeli 3. prikazan je stepen u kojem su izdaci subnacionalnog nivoa u zemljama EU “pokriveni” njihovim sopstvenim (izvornim) prihodima. Pretpostavka od koje se polazi jeste da što je manja razlika između subnacionalnih rashoda i prihoda, odnosno što je manja zavisnost subnacionalnog nivoa od transfera

⁶ Vidi: Miñana Simó, J.S. (1999), „Fiscal Decentralization in Europe“, Departamento de Economía Aplicada, Univerzitat de Valencia, str. 11.

⁷ Prema: Bisić, M. i G. Radosavljević (2012), „Stepen fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji: pokazatelji i poređenja“, FINANSIJE Časopis za teoriju i praksu finansija, 67 godina, br. 1–6/2012, str. 59.

sa centralnog nivoa, to je efikasniji odnos između različitih nivoa državne uprave u pogledu fiskalne discipline, tj. odgovornog i racionalnog trošenja oskudnih sredstava. Osnovni zaključak koji se može izvesti na osnovu raspoloživih podataka jeste da ne postoji izraženo visok stepen pokrivenosti rashoda prihodima subnacionalnog nivoa – samo u dve zemlje je ova pokrivenost u 2010. godini bila iznad 50% (u Švedskoj i Nemačkoj)⁸. Dinamički posmatrano, u periodu 1995-2010. godina, iako nema neke pravilnosti u zemljama EU, može se primetiti da je prisutno smanjivanje pomenute pokrivenosti u čak 13 zemalja (ono je bilo najizraženije u Rumuniji, Litvaniji, Letoniji, Bugarskoj) i da je ono bilo veće nego što je bilo povećanje u drugoj grupi zemalja u kojima se pokrivenost rashoda povećala (u Španiji, Italiji, Slovačkoj, v. Tabelu 3).

Tabela 3. Pokrivenost subnacionalnih rashoda sopstvenim prihodima

Država	1995.	2010.	apsolutna promena (p.p.)
Austrija	42,2	48,6	6,4
Belgija	15,1	19,9	4,8
Bugarska	32,4	8,7	-23,7
Kipar	28,6	22,7	-5,9
Češka	41,2	40,3	-0,9
Nemačka	50,9	51,7	0,8
Danska	48,6	34,1	-14,5
Estonija	43,5	46	2,5
Grčka	10	7,1	-2,9
Španija	26,9	37	10,1
Finska	49,8	45,8	-4
Francuska	45,5	36,4	-9,1
Mađarska	20,6	18,9	-1,7
Irska	6,3	13	6,7
Italija	24	38,9	14,9
Litvanija	61,4	28,3	-33,1
Luksemburg	39	30,2	-8,8
Letonija	75,6	47,5	-28,1
Malta	0	0	0
Holandija	5,2	8,1	2,9
Poljska	42,7	26,7	-16
Portugalija	33,3	30,6	-2,7
Rumunija	59,5	11,2	-48,3
Švedska	57,5	62,5	5
Slovenija	31,2	39,2	8
Slovačka	25	37	12
Velika Britanija	11	12,9	1,9
EU-27 (prosek)	34,33	29,75	-4,58

Izvor: European Commission (2012), *Report on Public finances in EMU 2012*, European Economy 4|2012, Economic and Financial Affairs, str. 179.

Pregled je pokazao da u EU postoji trend povećanja fiskalne decentralizacije u većini zemalja, kako u slučaju posmatranja rashoda, tako i slučaju kada se analiziraju prihodi, mada rešenja po pojedinačnim zemljama nisu unificirana.

⁸ Pomenuto stanje je unekoliko i očekivano kada se ima u vidu činjenica da nije ekonomski efikasno vršiti administriranje najvažnijih poreskih oblika (PDV-a, poreza na dohodak, doprinosa za socijalno osiguranje, poreza na dobit, ackiza) na subnacionalnom nivou. Nižim teritorijalnim entitetima/područjima, kao oblici sopstvenih prihoda, ostaju porez na imovinu, različite naknade, takse i dr. (a oni nisu bilansno izdašni).

2. Uticaj fiskalne decentralizacije na privredni rast

Cilj u ovom delu teksta jeste da se bliže rasvetli odnos između stepena fiskalne decentralizacije i privrednog rasta. Ovo pitanje zaslužuje adekvatnu pažnju iz najmanje dva razloga⁹. Prvo, podsticanje ekonomskog rasta jeste jedan od najčešćih argumenata koji iznose zagovornici decentralizacije. Drugo, jedna od najvažnijih funkcija kreatora ekonomske politike i nosilaca vlasti jeste da stvore institucionalni okvir i usvoje politike koje će stimulisati ekonomsko napredovanje. Na osnovu analize relevantne literature, pokušaćemo da odgovorimo na pitanje da li veći stepen fiskalne decentralizacije doprinosi povećanju društvenog proizvoda na nacionalnom nivou. Najpre ćemo pomenuti odnos međuzavisnosti razmotriti sa teorijskog aspekta, a potom, predstaviti rezultate relevantnih empirijskih istraživanja (sprovedenih na uzorcima različitih zemalja/grupa zemalja tokom poslednje decenije) u nameri da sistematizujemo moguće odgovore.

Osnovni argument koji se navodi u korist fiskalne decentralizacije je da ona poboljšava efikasnost javnog sektora i time doprinosi ekonomskom razvoju na dugi rok. Naime, ekonomska efikasnost je veća jer lokalni nivo upravljanja (lokalne vlasti) bolje poznaje uslove poslovanja, specifične okolnosti i preferencije lokalnog stanovništva i privrede nego što ih razume neka udaljena centralna vlast, pre svega zbog fizičke i institucionalne blizine¹⁰. Ovaj argument je naročito važan u manje razvijenim zemljama, u kojima je, usled nedostatka tržišnih mogućnosti, populacija “osuđena” na pomoć centralnog nivoa vlasti, koji sa svoje strane ne poznaje najbolje lokalne potrebe. Dakle, jedna od inicijalnih premisa jeste da decentralizacija doprinosi mobilizaciji lokalnih resursa¹¹. Pomenuta činjenica omogućava lokalnom nivou da obezbeđuje bolje i kvalitetnije dobra i usluge javnog sektora i po nižim cenama. Pomenuta alokativna efikasnost naročito dolazi do izražaja, kako je to primetio Oates još 1972. godine, u uslovima kada postoji visok stepen poklapanja u pogledu decentralizovanosti rashoda i prihoda. Isto tako, u situaciji kada su državni rashodi decentralizovani i u skladu su sa preferencijama lokalnih slojeva, tada postoji veći stepen socijalnog blagostanja, što povratno pozitivno deluje na ekonomske performanse¹². Jer, kada su preferencije za javnim dobrima i uslugama različite po regionima i lokalnim zajednicama, centralistički vođenje javne politike, koje su po pravilu unificirane, vode ka suboptimalnim rešenjima (consumer inefficiency)¹³. U situaciji kada niži nivoi imaju mogućnost da samostalno donose odluke (postoji fiskalna decentralizacija), dolazi do takmičenja između različitih nivoa vlasti što doprinosi efikasnijoj proizvodnji javnih dobara i usluga. Konačno, u literaturi se ističe još jedan važan argument u korist (fiskalne) decentralizacije – u pitanju je proces koji podstiče demokratičnost, participaciju građana i, kao takav, doprinosi transparentnosti i odgovornosti javnih vlasti. Preterana centralizacija smanjuje ono što je najvažnije i najvrednije u jednom društvu i sistemu odlučivanja, a to je sposobnost da se donose odluke koje su u interesu najvećeg broja građana i to na nivou koji je “najbliži” građanima (u pitanju je princip demokratičnosti). Kad se veliki procenat odluka donosi na centralnom nivou, preči opasnost od nastajanja “uskog grla”. Rezultat su neprilagođene odluke, što za posledicu ima propuštanje brojnih ekonomskih prilika i, shodno tome, smanjenje efikasnosti. Pored ovoga, izražena centralizacija uzrokuje i čitav niz drugih neekonomskih (socijalnih) negativnosti (prekomerna centralizacija fiskalnog sistema je materijalna osnova koncentracije društvene moći).

Ipak, treba istaći i to da decentralizacija (autonomija) nije nužno garant ekonomskog razvoja lokalne zajednice i nacionalne privrede. Uspeh je dominantno determinisan institucionalnom razvijenošću, kao i kapacitetom lokalnih zajednica (lokalnih lidera i njihove administracije) da preuzmu obavljanje poslova, ali i odgovornost za ostvarene rezultate. Pre preduzimanja konkretnih koraka/poteza, treba uočiti i potencijalne rizike koji su povezani sa procesom decentralizacije. Ukoliko nisu zadovoljeni osnovni preduslovi za njeno sprovođenje, decentralizacija može da prouzrokuje više štete nego koristi. Nespremne lokalne zajednice mogu se suočiti sa: smanjenjem kvaliteta i efikasnosti prilikom obavljanja javnih poslova, isuviše velikim zahtevima postavljenih pred nedovoljno osposobljene predstavnike lokalnih vlasti, sukobom prioriteta na lokalnom nivou, sa nepotizmom i porastom korupcije, zatim sa bespotrebim uveća(va)njem lokalne administracije itd. Prilikom izrade strategije decentralizacije moraju se uzeti u obzir sposobnosti pojedinaca, lokalnih organizacija i institucija za izvršavanje prenetih/preuzetih poslova i ovlašće-

9 Asatryan, Z. (2010), „Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: A Bayesian Model Averaging Approach“, Humboldt-Universität zu Berlin, str. 7.

10 Vidi: Gemmill, N Rich at all. (2009), „Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: matching spending with revenue decentralization“, P. T. N. o 6/09, str. 8; Rodrigues-Pose, A. and A. Krøijer (2009), „Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe“, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, Paper No. 12/2009, str. 1.

11 Rodrigues-Pose, A. and R. Ezcurra (2010). „Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries“, Imdea Working Papers Series in Economics and Social Sciences 2010/09, Madrid, str. 6.

12 Prema: Oates, W.E. (1999) “An essay on fiscal federalism”, Journal of Economic Literature, n.º 37(2).

13 Vidi: Rodrigues-Pose, A. and A. Krøijer (2009), „Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe“, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, Paper No. 12/2009, str. 4.

nja. Uspeh u sprovođenju decentralizacije zavisi od puno činilaca. Pojedine analize ukazuju na to da decentralizacija može imati pozitivne efekte samo ukoliko je država prethodno dostigla određeni nivo razvijenosti. Kada se govori o potencijalnim rizicima (negativnostima) decentralizacije, treba istaći da je za njen kvalitet presudna kritična masa populacije, zatim veličine teritorije, obima ekonomske aktivnosti, ostvarenog prihoda itd. Decentralizacija će biti uspešnija u naseljenim zemljama u kojima su subnacionalne teritorijalne jedinice populaciono veće.

Ni teorijski stavovi nisu u potpunosti na strani većeg stepena decentralizacije. Prvo, sa povećanjem fiskalne decentralizacije i takmičenja između subnacionalnih entiteta može doći do izražene mobilnosti pojedinaca, domaćinstava i preduzeća (koji predstavljaju poresku osnovicu) u nameri da sebi obezbede povoljniji tretman, što ima negativan uticaj na teritorijalnu distribuciju javnih resursa (neka područja mogu ostati bez budžetskih prihoda, pa neće moći da finansiraju izdatke za javna dobra i usluge). Pomenuto može imati vrlo negativne implikacije na dinamiku privrednog rasta, jer izražene regionalne nejednakosti (u dohotku, infrastrukturi, stepenu obrazovanja stanovništva, nivou zdravstvene zaštite itd.) koje nastaju kao posledica fiskalnog kapaciteta različitih područja, imaju negativan uticaj na stopu rasta nacionalne privrede. U manje razvijenim subnacionalnim entitetima nema ni kvalitetnih institucionalnih, niti ljudskih kapaciteta neophodnih za donošenje kvalitetnih razvojnih odluka i njihovo sprovođenje. U ovom kontekstu, javne politike i javni sektor koji su više centralizovani mogu obezbediti veću teritorijalnu jednakost u zastupljenosti proizvodnih (ekonomskih i neekonomskih) činilaca. Fiskalna decentralizacija može imati negativne efekte na privredni rast usled nemogućnosti adekvatne koordinacije u situaciji kada postoji mnogo različitih entiteta koji samostalno odlučuju o zaduživanju i trošenju i time utiču na državne javne finansije. Isto tako, često su subnacionalni nivoi nedovoljno veliki da bi mogli da iskoriste ekonomiju obima u domenu proizvodnje javnih dobara i usluga, što vodi ka neracionalnom trošenju, dupliranju kapaciteta i sl¹⁴. Bliskost koja postoji na nižim nivoima između predstavnika vlasti i privatnog sektora može pogodovati koruptivnim radnjama, nepotizmu, kljiteljizmu i urušavati ekonomski rast. Neodgovorne i nedovoljno obazrive političke elite na subnacionalnom nivou mogu kreirati ogromne fiskalne deficite, koji se prenose na nacionalni nivo, jer prekomernim zaduživanjem, iznad mogućnosti otplate dugova, opterećuju nacionalni budžet koji se pojavljuje kao "spasilac" (pokrivaju se dugovi subnacionalnog budžeta iz centralnog budžeta). Preuzimanjem obaveza pojedinih subnacionalnih vlasti, sa jedne strane se kreira deficit na centralnom nivou, što je, sa druge strane, u suprotnosti sa principom pravičnosti (socijalizacija izdataka/gubitaka). Povećanje rashoda centralnog budžeta, izaziva dodatno zaduživanje centralne Vlade, što deluje u pravcu povećanja inflacije i makroekonomske nestabilnosti, uzrokujući pad privredne aktivnosti.

Na kraju, ukoliko sumiramo pozitivne i negativne efekte fiskalne decentralizacije na privredni rast, možemo uočiti da postoje kvalitetni argumenti za obe alternative. Stoga i ne treba da čudi to što rezultati empirijskih istraživanja nisu doprineli decidnijem opredeljenju za jednu od njih. Naprotiv, empirijska literatura, takođe, ističe razlike u pogledu zaključaka o uticaju decentralizacije na ekonomski rast, budući da je pomenuta međuzavisnost dominantno određena kontekstom u kojem je analizirana. U tom smislu, postoje stavovi da je fiskalna decentralizacija primerenija i poželjnija alternativa u razvijenim zemljama, a da je verovatnije da će u manje razvijenim i zemljama u razvoju njen uticaj na privredni rast biti negativan. Dakle, u teritorijalno-geografski diferenciranoj decentralizaciji ključan je koncept kritične mase. Da bi decentralizovane jedinice bile efikasne i da bi pozitivno doprinosile ekonomskom prosperitetu, moraju biti dovoljno velike, kako u pogledu broja stanovnika, tako i u pogledu nivoa ekonomske aktivnosti koje obavljaju i prihoda koje ostvaruju.

Teorijska razmatranja očitno nisu dovoljna da bi dala jedinstven i nedvosmislen odgovor na pitanje kakav odnos zapravo postoji između stepena fiskalne decentralizacije i stope privrednog rasta? No, dok teorija ukazuje na to da je pozitivan odnos verovatan, empirijska istraživanja i literatura ne nude ubedljive argumente za ovakve stavove¹⁵. U nastavku (u Tabeli 4) dajemo tabelaran prikaz relevantnih empirijskih istraživanja i njihovih osnovnih nalaza.

14 Neki autori, ipak, relativizuju ovu argumentaciju navodeći da ukoliko je fiskalna decentralizacija adekvatno sprovedena/dizajnirana u pogledu kontrole zaduživanja nižih nivoa vlasti i podsticanja saradnje nižih nivoa u oblasti krupnijih i skupljih infrastrukturnih projekata/kapaciteta (funkcionalni regioni; udruživanje po funkcionlanom principu), tada se navedene negativnosti fiskalne decentralizacije mogu u znatnoj meri izbeći.

15 Prvi empirijski radovi koji su direktno ispitivali kakav uticaj fiskalna decentralizacija ima na privredni pojavili su se krajem 1990-ih. Vidi: Asatryan, Z. (2010), „Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: A Bayesian Model Averaging Approach“, Humboldt-Universität zu Berlin, str. 8.

Da li je decentralizacija dobra za privredni rast?

Tabela 4. Veza između stepena decentralizacije i privrednog rasta

Autor (godina)	Uzorak na kojem su vršena testiranja	Vremenski period	Osnovni nalazi/rezultati
Akai i Sakata (2002)	SAD	1988-1996.	Pozitivna i statistički značajna veza.
Baskaran i Feld (2009)	23 zemlje iz grupe OECD	1975-2001.	Negativna, ali ne i snažna (izražena) veza.
Davoodi i Zou (1998)	46 zemalja	1970-1989.	<u>zemlje u razvoju</u> : negativna, ali nesigifikantna veza; <u>zemlje OECD-a</u> : nije utvrđeno postojanje veze.
Limi (2005)	51 zemlja	1997-2001.	Pozitivna i statistički značajna veza.
Lin i Liu (2000)	Kina	1970-1993.	Pozitivna i statistički značajna veza.
Rodrigues-Pose i Bwire (2004)	Nemačka, Indija, Italija, Meksiko, Španija, SAD	Različiti periodi do 2001. godine	Uglavnom statistički nesigifikantna veza, sa izuzetkom Meksika, SAD-a i delom Indije, u kojima je utvrđeno postojanje negativne veze.
Stansel (2005)	SAD	1960-1990.	Pozitivna i statistički značajna veza.
Thießen (2003)	26 zemalja	1973-1998.	Veza tipa obrnuto "U".
Thornton (2007)	19 OECD zemalja	1980-2000	Statistički nesigifikantna veza.
Woller i Phillips (1998)	23 manje razvijene zemlje	1974-1991.	Nije utvrđeno postojanje nikakve veze.
Zhang i Zou (2001)	Kina	1980-1992	Negativna i statistički značajna veza.
Zhang i Zou (1998)	Kina	1987-1993	Negativna i statistički značajna veza.
Rodrigues-Pose i Ezcurra (2010)	21 OECD zemlja	1990-2005.	Negativna i statistički značajna veza.
Gemmell, Kneller i Sanz (2009)	23 OECD zemlje	1972-2005.	Decentralizacija rashoda deluje negativno, a decentralizacija prihoda pozitivno na privredni rast; konvergencija u stepenu decentralizacije rashoda i prihoda pozitivno deluje na privredni rast.
Zhang i Zou (1998)	Kina	1986-1992.	Ako su subnacionalni rashodi visoko decentralizovani, dodatna decentralizacija usporava rast.
Rodrigues-Pose i Krøijer (2009)	16 zemalja Centralne i Istočne Evrope	1990-2004.	Postojanje negativne veze između: (a) stepena decentralizovanosti rashoda i privrednog rasta i (b) učešća transfera sa centralnog nivoa i privrednog rasta. Pozitivna veza postoji između obima izvornih prihoda subnacionalnih nivoa i privrednog rasta.
Enikolopov i Zhuravskaya (2003)	21 razvijena i 70 zemalja u razvoju	1975-2000.	Pozitivna veza za manje razvijene zemlje.

Izvor: Gemmell, N Rich at all. (2009), str. 10-18; Rodrigues-Pose, A. and R. Ezcurra (2010), str. 33; Asatryan, Z. (2010), str. 17-22 (uz modifikaciju autora – D.M.).

Moglo bi se reći da je empirijska literatura iz ove oblasti "podeljena": jedna grupa istraživanja potvrđuje pozitivan odnos decentralizacije i rasta, a druga grupa radova stoji na stanovištu da postoji negativan odnos između posmatranih varijabli¹⁶. Razlog je što ne postoje potpuna saglasnost i unificirani pristup prilikom merenja decentralizacije i njenog uticaja na privredni rast, a i kada se koriste iste metodologije, razlikuju se uzroci, pristupi, kao i primenjene analitičke metode. Istraživanja nisu sprovedena sistematično, uzroci na kojima se ispitivala međuzavisnost su različiti, a razlikuju se i vremenski intervali. Sve to vodi do različitih rezultata i upućuje na izvestan stepen obazrivosti prilikom izvođenja zaključaka.

Ipak, mogu se izvući i određene pravilnosti. Fiskalna decentralizacija daje, po pravilu, bolje rezultate: u razvijenijim državama, u uslovima kada postoji veća pokrivenost subnacionalnih rashoda sopstvenim prihodima, u uslovima kada u strukturi ukupnih subnacionalnih prihoda značajno učešće imaju sopstveni prihodi, onda kada subnacionalni nivoi imaju slobodu da samostalno određuju visinu određenih poreskih stopa, naknada, taksi i sl., a ne samo da ih administriraju/prikupljaju, u situaciji kada postoji jasna podela nadležnosti u domenu finansiranja izdataka (rashoda) između različitih nivoa vlasti i kada je raspodela nadležnosti izvršena u skladu sa načelom efikasnosti proizvodnje javnih dobara i usluga. Sa druge strane, u zemljama „mlade” demokratije (npr. u kojima je dugo vremena unazad postojao centralistički sistem u oblasti upravljanja javnim sektorom), naglo sprovedena decentralizacija može proizvesti više štete nego koristi. Pomenuta mogućnost po pravilu postaje verovatan ishod onda kada se proces fiskalne decentralizacije započne „snažnim” delegiranjem prihoda bez „prebacivanja” odgovarajućih nadležnosti (rashoda) nižim teritorijalnim celinama. Naglo ustupanje administriranja (evidentiranja/obuhvata, prikupljanja, naplate, upo-

16 Vidi: Rodrigues-Pose, A. and A. Krøijer (2009), „Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe”, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, Paper No. 12/2009, str. 4.

trebe i sl.) određenih oblika fiskalnih prihoda lokalnom nivou može biti uzrok ekonomskih neefikasnosti. Stručna i tehnička nepripremljenost, nepostojanje dovoljnog broja osposobljenost kadrova, korupcija, i nepotizam samo su neki od razloga koji uzrokuju negativan efekat decentralizacije na ekonomski rast.

Zaključak

Regionalizacija i decentralizacija podrazumevaju razvrstavanje i raspodelu nadležnosti, prava i obaveza između različitih nivoa – lokalnog, regionalnog i nacionalnog. U tekstu su istaknute i detaljnije analizirane neke od prednosti i nedostataka (opasnosti) decentralizacije, kao i njen uticaj na ekonomske performanse. Argumentacija koja je iznesena može biti od pomoći prilikom sagledavanja mogućih alternativa koje stoje pred kreatorima ekonomske politike. Pri tome, važno je razumeti da se izbor ne odnosi na pitanje da li treba decentralizovati, već na pitanje kako je najbolje izvršiti decentralizaciju. U mnogim slučajevima, pravo pitanje nije da li određenu funkciju treba da obavlja državna, regionalna ili lokalna vlast, jer usluga mora biti pružena uz učešće sva tri nivoa vlasti, već je istinski izazov pronalaženje adekvatnog načina organizovanja zajedničkog vršenja te službe između pomenutih nivoa vlasti/upravljanja.

U radu je izvršeno poređenje Srbije sa zemljama članicama EU, kada je u pitanju stepen fiskalne decentralizacije. Utvrđeno je da naša zemlja spada u red decentralizovanijih, kada se kao pokazatelj posmatra učešće izvornih prihoda lokalnih samouprava u ukupnim prihodima. Prema pomenutom indikatoru, Srbija je u rangu sa tradicionalno visoko decentralizovanim zemljama, što upućuje na zaključak na to da je proces fiskalne decentralizacije u našoj zemlji tokom prethodnih godina intenziviran, bar kada su u pitanju obim i dinamika prihoda lokalnih samouprava. Sa druge strane, učešće rashoda lokalnih samouprava u ukupnim rashodima države je na nižem nivou od proseka za zemlje EU. Pomenuta činjenica relativizuje uspešnost i kvalitet započetog procesa decentralizacije u Srbiji. Struktura rashoda lokalnih samouprava u Srbiji (dominiraju tekući izdaci – zarade i subvencije), govori u prilog zaključku da fiskalna decentralizacija nije unapredila efikasnost u domenu javne potrošnje. Budući da ni ekonomska teorija ni praksa ne nude jednoznačne odgovore u vezi sa optimalnim nivoom fiskalne decentralizacije u jednoj zemlji, ostaje da se konstatuje da je za našu zemlju nužno usklađivanje stepena decentralizacije prihoda i rashoda. U situaciji kada postoji visok stepen fiskalne decentralizacije na strani prihoda, a nizak na strani rashoda, ugrožena je efikasnost javne potrošnje na lokalnom nivou, a time i fiskalna ravnoteža na centralnom nivou, koja dalje ugrožava privredni rast. Potrebno je, dakle, preispitati postojeći sistem finansiranja lokalnih samouprava (prihodna strana), kao i razmotriti mogućnosti za preraspodelu nadležnosti sa ciljem da se više nadležnosti prebaci lokalnim samoupravama (rashodna strana) sa osnovnim ciljem da se obavezno usklade prihodi i nadležnosti.

Literatura:

- Akai, N. and M. Sakata (2002), „Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States“, *Journal of Urban Economics* 52.
- Armstrong H and J. Taylor (2000). *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Asatryan, Z. (2010), „Fiscal Decentralization and Economic Growth in OECD Countries: A Bayesian Model Averaging Approach“, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Baskaran T. and L. P. Feld (2009), „Fiscal Decentralization and Economic Growth OECD Countries: Is there a Relationship?“, *CESIFO Working Paper NO. 2721*.
- Bisić, M. i G. Radosavljević (2012), „Stepen fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji: pokazatelji i poređenja“, *FINANSIJE Časopis za teoriju i praksu finansija*, 67 godina, br. 1–6/2012.
- Davoodi, H. and H. Zou (1998), „Fiscal Decentralization and Economic Growth A Cross-Country Study“, *Journal of Urban Economics* 43.
- European Commission (2012), *Report on Public finances in EMU 2012*, European Economy 4|2012, Economic and Financial Affairs.
- Gemmell, N Rich at all. (2009), „Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: matching spending with revenue decentralization“, P. T. N.o 6/09.
- Lin, J. Y. and Z. Liu (2000), „Fiscal decentralization and economic growth in China“, *Economic Development and Cultural Change* 49.
- Miñana Simó, J.S. (1999), „Fiscal Decentralization in Europe“, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia (dostupno na:

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

33

KVARTALNI monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji / glavni i odgovorni urednik Milojko Arsić. - 2011, br. 1 (januar/jul)- . - Beograd (Kamenička 6) : Fond za razvoj ekonomske nauke, 2005 - (Beograd : Alta Nova). - 30 cm

Tromesečno. - Ima izdanje na drugom jeziku: Quarterly monitor of economic trends and policies in Serbia = ISSN 1452-2810

ISSN 1452-2624 = Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji COBISS.SR-ID 126547212