

Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice

Vujeva, Mira

Doctoral thesis / Disertacija

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:232404>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-25**

Repository / Repozitorij:

[REFST - Repository of Economics faculty in Split](#)



UNIVERSITY OF SPLIT



SVEUČILIŠTE U MOSTARU
EKONOMSKI FAKULTET
SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

Mira Vujeva

**UTJECAJ FISKALNE
DECENTRALIZACIJE NA
ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA
LOKALNE ZAJEDNICE**

DOKTORSKI RAD

Mostar, 2016.

SVEUČILIŠTE U MOSTARU
EKONOMSKI FAKULTET
SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

Mira Vujeva

**UTJECAJ FISKALNE
DECENTRALIZACIJE NA
ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA
LOKALNE ZAJEDNICE**

DOKTORSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Nikša Nikolić

Mostar, 2016.

UNIVERSITY OF MOSTAR
FACULTY OF ECONOMICS
UNIVERSITY OF SPLIT
FACULTY OF ECONOMICS

Mira Vujeva

**THE IMPACT OF FISCAL
DECENTRALIZATION ON LOCAL
PUBLIC NEEDS SATISFACTION**

DOCTORAL THESIS

Mostar, 2016

PODACI I INFORMACIJE O DOKTORANDU

Ime i prezime: Mira Vujeva

Datum i mjesto rođenja: 5. siječnja 1974. godine, Lusnić, Livno, BiH

Naziv završenog fakulteta i godina diplomiranja: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet Zagreb, 1997. godine

Naziv poslijediplomskog studija: Poslijediplomski doktorski studij poslovne ekonomije

INFORMACIJE O DOKTORSKOJ DISERTACIJI

Naslov disertacije: Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice

Fakultet na kojem je disertacije obranjena: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru

POVJERENSTVA, OCJENA I OBRANA DOKTORSKE DISERTACIJE

Datum prijave disertacije: 8. travnja 2013. godine

Povjerenstvo za ocjenu teme i predlaganje mentora/ocjenu i obranu teme:

1. prof. dr. sc. Željko Šantić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru, predsjednik Povjerenstva,
2. prof. dr. sc. Nikša Nikolić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, mentor i član,
3. prof. dr. sc. Ana Rimac Smiljanić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, član.

Datum prihvatanja teme: 11. srpnja 2014. godine

Mentor: prof. dr. sc. Nikša Nikolić

Povjerenstvo za ocjenu disertacije:

1. prof. dr. sc. Željko Šantić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru, predsjednik Povjerenstva,
2. prof. dr. sc. Nikša Nikolić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, član,
3. prof. dr. sc. Mario Pečarić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, član.

Povjerenstvo za obranu doktorske disertacije:

1. prof. dr. sc. Željko Šantić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Mostaru, predsjednik Povjerenstva,
2. prof. dr. sc. Nikša Nikolić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, član,
3. prof. dr. sc. Mario Pečarić, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu, član.

Datum obrane doktorske disertacije: 8. srpnja 2016. godine

SAŽETAK

Disertacija *Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice* na teorijskom i empirijskom osnovu evaluira postavljeni konceptualni model odnosa istraživanih pojava testiranjem pretpostvki o vezama i odnosima između varijabli fiskalne decentralizacije i varijabli koje determiniraju zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice. U teorijskom dijelu obrađen je fiskalni federalizam kao teorijski okvir ekonomike lokalnih jedinica vlasti, sistematiziran je i analiziran pojam, ciljevi i vrste decentralizacije u kontekstu koje je poseban naglasak stavljen na fiskalnu decentralizaciju i četiri stupa koja ju determiniraju. Obraden je pojam zadovoljavanja javnih potreba s posebnim osvrtom na javna dobra i usluge u kontekstu zadovoljavanja javnih potreba.

Elaboriranjem dodjele nadležnosti za rashode, dodjele nadležnosti za prihode te okomitih fiskalnih nejednakosti koje se pojavljuju kao rezultat neuravnoteženosti prva dva elementa fiskalne decentralizacije, te njihovim stavljanjem u odnos s proizvodnom i alokacijskom efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba, kreiran je konceptualni model istraživanja. Testiranje glavne i pomoćnih hipoteza provedeno je na uzorku od 113 lokalnih zajednica u zemlji s asimetričnom decentralizacijom (Bosna i Hercegovina) u kojoj su dva skupa (entiteta) različitog stupnja decentralizacije i to korištenjem prikladnih parametrijskih i neparametrijskih statističkih testova, tehnike korelacije, višestruke linearne regresije i analize varijance.

Nalazi istraživanja pokazali su da se dva entiteta različitog stupnja decentralizacije statistički značajno razlikuju u postizanju proizvodne i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Osim toga, utvrđeno je postojanje pozitivnog utjecaja fiskalne decentralizacije na alokacijsku efikasnost. Za razliku od toga, a suprotno početno pretpostavljenom, utvrđeno je postojanje negativnog utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga. Uključivanjem okomitih fiskalnih nejednakosti u istraživanje, testiran je utjecaj neravnoteže između decentralizacije rashoda i prihoda za financiranje dodijeljenih javnih funkcija te je pokazano da lokalne zajednice koje imaju na raspolaganju više vlastitih prihoda postižu bolje rezultate u proizvodnoj i alokacijskoj efikasnosti te da ovisnost lokalnih zajednica o „tuđim“ izvorima prihoda značajno negativno utječe na rezultate u pružanju javnih usluga. Provedeno istraživanje i

predstavljani rezultati stvaraju podlogu za buduća istraživanja kao i za primjenu rezultata istraživanja pri odlučivanju o raspodjeli javnih funkcija i njihovom financiranju.

Ključne riječi: fiskalna decentralizacija, lokalne javne potrebe, funkcije vlade, alokacija javnih prihoda, proizvodna efiksnost, alokacijska efikasnost.

ABSTRACT

Dissertation *The Impact of Fiscal Decentralization on Local Public Needs Satisfaction* evaluates the Author's conceptual modelling of relationship between observed issues, on a theoretical and empirical basis, by testing hypothesis on correlations and impact between the variables of fiscal decentralization on local public needs satisfaction. The theoretical part analyzes fiscal federalism as theoretical frame for local government economics, systemizes and analyzes the concept, goals and forms of decentralization with the accent on four pillars of fiscal decentralization. Local public needs satisfaction is analyzed through public goods and services provision.

Expenditure and revenue devolution including vertical fiscal imbalance, which occurs as a result of two mentioned elements of fiscal decentralization, has been elaborated. A conceptual research model has been established by bringing into relation productive and allocative efficiency in local public services provision with elaborated determinants of fiscal decentralization. Testing the main and supporting hypothesis' has been carried out on the sample of 113 local jurisdictions in the country with asymmetric decentralization consisting of two entities with different degrees of decentralization, using applicable (non)parametric statistical tests, correlations, multiple regression and analysis of variance.

Research results show that two entities with different degree of decentralization significantly differ in productive and allocative efficiency of public services provision. Furthermore, statistically significant positive impact of fiscal decentralization on allocative efficiency in public needs satisfaction has been defined. As opposed, contrary as initially presumed, negative effect has been empirically defined on productive efficiency.

Introducing vertical fiscal imbalance, the impact of imbalance of devolved expenditures and revenues necessary for their financing of public services provision has been tested. It is shown that local jurisdictions with increased own revenues achieve better results in productive and allocative efficiency of public services provision. Additionally, it is shown that dependence on transfers and shared revenues has significant negative impact on results in public services provision effectiveness. This research and achieved results are an adequate platform for future research within the area as well as appliance of the results at devolving public expenditures and their funding decisions.

Key words: fiscal decentralization, local public needs, functions of government, public revenue allocation, productive efficiency, allocative efficiency.

SADRŽAJ

I. UVOD.....	1
1. TEMELJNE POSTAVKE ISTRAŽIVANJA.....	1
1.1. Definiranje problema istraživanja	1
1.2. Svrha i ciljevi istraživanja	8
1.3. Metode istraživanja	11
1.4. Struktura rada	12
II. TEORIJSKI OKVIR FISKALNE DECENTRALIZACIJE I JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE	15
2. FISKALNA DECENTRALIZACIJA: TEORIJA I PRAKSA	15
2.1. Fiskalni federalizam kao teorijski okvir ekonomike lokalnih jedinica vlasti.....	15
2.1.1. Teorija fiskalnog federalizma	17
2.1.2. Fiskalni federalizam prve i druge generacije	19
2.2. Decentralizacija: pojam, ciljevi, pristup i vrste	24
2.2.1. Pojam decentralizacije	24
2.2.2. Ciljevi decentralizacije.....	27
2.2.3. Pristup decentralizaciji.....	31
2.2.4. Vrste decentralizacije.....	32
2.2.5. Asimetrična decentralizacija kao specifičan princip decentralizacije	38
2.3. Fiskalna decentralizacija: opseg, principi, rizik i koristi, pouke	40
2.3.1. Opseg fiskalne decentralizacije.....	41
2.3.2. Principi fiskalne decentralizacije	43
2.3.3. Rizik i koristi fiskalne decentralizacije.....	44
2.3.4. Pouke fiskalne decentralizacije.....	49
2.4. Elementi fiskalne decentralizacije.....	53
2.4.1. Dodjela rashoda – nadležnosti za izdatke	54
2.4.1.1. Pojam, veličina i vrste javnih rashoda	54
2.4.1.2. Klasifikacija javnih rashoda	56
2.4.1.3. Princip dodjele nadležnosti za izdatke.....	58
2.4.1.4. Konceptualni okvir za dodjelu nadležnosti za izdatke	61
2.4.1.5. Instrumenti financiranja javnih rashoda	65
2.4.2. Dodjela prihoda – nadležnost za poreze	67
2.4.2.1. Pojam, klasifikacije i vrste javnih prihoda	67
2.4.2.4. Kriteriji i principi za dojelu nadležnosti za poreze	73
2.4.2.5. Konceptualni okvir za dodjelu nadležnosti za poreze	74

2.4.2.6. Fiskalna autonomija.....	77
2.4.2.7. Korisničke naknade kao izvor javnih prihoda	79
2.4.3. Transferi i grantovi	80
2.4.4. Zaduživanje nižih razina vlasti	82
2.5. Financiranje funkcija lokalnih jedinica vlasti	85
2.5.1. Izvori financiranja lokalnih jedinica vlasti	86
2.5.1.1. Porezni prihodi.....	86
2.5.1.2. Neporezni prihodi	89
2.5.1.3. Kapitalni prihodi.....	89
2.5.1.4. Potpore (dotacije/grantovi/transferi).....	90
2.5.1.5. Dug i zaduživanje nižih razina vlasti.....	92
2.6. Fiskalni odnosi između razina vlasti	95
2.6.1. Fiskalna decentralizacija u zemljama Europske unije i glavni trendovi	99
2.6.1.1. Decentralizacija rashoda	101
2.6.1.2. Decentralizacija prihoda	103
2.6.1.3. Okomito fiskalno izravnanje.....	105
2.6.1.4. Deficit i dug nižih razina vlasti u EU	107
2.6.2. Fiskalni sustavi u odobranim zemljama.....	108
2.6.2.1. Fiskalni sustav u Njemačkoj	108
2.6.2.2. Fiskalni sustav u Sjedinjenim Američkim Državama	113
2.6.2.3. Fiskalni sustav u Švicarskoj.....	119
2.6.2.4. Fiskalni sustav u Hrvatskoj.....	125
2.6.3. Organizacija vlasti i fiskalni sustav u Bosni i Hercegovini	136
2.6.3.1. Administrativno-teritorijalni ustroj i nadležnosti razina vlasti	136
2.6.3.2. Financiranje razina vlasti.....	141
2.6.3.3. Fiskalno izravnanje	153
2.6.3.4. Dug i zaduživanje	157
3. JAVNE POTREBE LOKALNE ZAJEDNICE: TEORIJSKI ASPEKT.....	159
3.1. Lokalna zajednica i lokalna uprava: pojam i osnovna obilježja.....	159
3.2. Javne potrebe: definiranje, osnovna obilježja i podjela	162
3.3. Javna dobra i usluge u kontekstu zadovoljavanja javnih potreba	164
3.4. Javne potrebe lokalne zajednice	166
3.5. Financiranje javnih potreba lokalne zajednice	168
4. UTJECAJ FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA EFIKASNOST U PRUŽANJU JAVNIH USLUGA: DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA	170
4.1. Istraživanja o utjecaju decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga	172
4.2. Istraživanja o utjecaju decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba (prilagođavanje preferencijama)	177

III. KONCEPTUALNI MODEL UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE	181
5. ELEMENTI MODELA I NJIHOVA OPERACIONALIZACIJA	182
5.1. Operacionalizacija nezavisne varijabe	182
5.1.1. Decentralizacija rashoda: dodjela nadležnosti za izdatke.....	182
5.1.2. Decentralizacija prihoda	183
5.1.3. Okomite fiskalne nejednakosti.....	183
5.2. Operacionalizacija zavisne varijable	184
5.2.1. Proizvodna efikasnost u pružanju javnih usluga.....	184
5.2.2. Alokacijska efikasnost u pružanju javnih usluga (prilagođavanje lokalnim preferencijama)	186
5.3. Grafička formalizacija modela	188
5.4. Hipoteze istraživanja	189
IV. EMPIRIJSKO UTVRĐIVANJE UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE	193
6. METODOLOŠKI ASPEKTI EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA.....	193
6.1. Definiranje populacije i karakteristike uzorka	193
6.2. Izvori podataka, tehnike prikupljanja i obrade podataka	194
6.3. Indikatori za testiranje hipoteza istraživanja.....	197
7. ISPITIVANJE ZNAČAJNOSTI RAZLIKE I POVEZANOSTI VARIJABLI U HIPOTEZAMA ISTRAŽIVANJA	205
7.1. Testiranje značajnosti razlike među entitetima u pogledu proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga	207
7.2. Ispitivanje povezanosti decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga	213
7.3. Testiranje značajnosti razlike između entiteta u postizanju alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice	220
7.4. Ispitivanje povezanosti decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba	223
7.4.1. Specifični rezultati ispitivanja zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda.....	227
7.5. Ispitivanje povezanosti okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga	234

7.6. Ispitivanje povezanosti okomitih fiskalnih nejednakosti i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice	242
8. USPOSTAVA MODELA VEZE IZMEĐU FISKALNE DECENTRALIZACIJE I ZADOVOLJAVANJA JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE.....	246
8.1. Modeliranje utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga	247
8.2. Modeliranje utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba	252
V. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	255
9. SAŽETAK ISTRAŽIVANJA I RASPRAVA O REZULTATIMA.....	255
9.1. Prosudba o hipotezama istraživanja	256
9.2. Analiza rezultata istraživanja	259
9.3. Doprinos i implikacije rezultata istraživanja.....	260
9.4. Ograničenja provedenog istraživanja i preporuke za buduće aktivnosti.....	262
POPIS KORIŠTENE LITERATURE.....	264
POPIS TABLICA.....	283
POPIS SLIKA.....	287
POPIS GRAFOVA.....	287
POPIS KRATICA	289
ŽIVOTOPIS AUTORA	290

Budući da su pojedinci i posredna tijela dužni svi pridonositi općem dobru, slijedi preventivno to da svoje koristi podese s potrebama drugih, a svoja dobra i usluge okrenu onamo kamo ih poštujući zahtjeve pravde, način i granice naređivanja, odredi državna vlast. Nositelji državne vlasti trebaju donositi takove naredbe koje su ne samo formalno besprijeorne nego smjeraju upravo k dobru države ili su u stanju onamo dovesti.

Papa Ivan XXIII – Encikličko pismo Pacem in Terris (1963., p.12)

I. UVOD

1. TEMELJNE POSTAVKE ISTRAŽIVANJA

1.1. Definiranje problema istraživanja

U posljednjih nekoliko desetljeća u mnogim zemljama širom svijeta zabilježene su značajne reforme koje su se odnosile na devoluciju fiskalnih i političkih ovlasti na niže razine vlasti. Zemlje pokreću proces decentralizacije potaknute različitim razlozima: radi postizanja efikasnijeg javnog sektora, zbog nezadovoljstva učincima centraliziranih planskih politika ili pak poradi ispunjavanja zahtjeva za postizanje demokratskih ideala. Isto tako, decentralizacija može biti pokrenuta s ciljem ublažavanja etničkih konflikata te smanjivanja socijalnih i političkih napetosti dopuštanjem određene kulturne i političke autonomije. Moguć je i svojevrsni politički oportunizam koji koristi decentralizaciju za postizanje rezultata na izborima. Iako zemlje ne pokreću decentralizaciju prvenstveno zbog postizanja makroekonomske stabilnosti, ekonomskog razvoja ili drugih socioekonomskih parametara, ona može imati utjecaj na ove pojave te će upravo zahvaljujući decentralizaciji, niže razine vlasti postati u znatnom broju zemalja ključni sudionici javnog sektora.

Decentralizacija se općenito odnosi na devoluciju ovlasti za donošenje odluka. Tu je i povezani pojam dekoncentracije koji podrazumijeva decentralizaciju obavljanja javnih

funkcija, ali ne i devoluciju donošenja odluka. Teorija fiskalnog federalizma¹ bavi se odnosom i funkcijama vlasti unutar fiskalnog sustava, koji postoji u federalnim a i unitarnim državama ako postoji više od jedne razine fiskalne vlasti. Ova teorija polazište je i za opisivanje modela financiranja nižih razina fiskalne vlasti, za koji se u novije vrijeme sve više koristi pojam **fiskalne decentralizacije**.

Zadnjih je godina proširena tradicionalna teorija fiskalnog federalizma odnosno organizacije međuvladinih fiskalnih odnosa koju je prvotno razvio Oates (1972.). Gledajući na vlast kao na dobronamjernog agenta, on je postavio **teorem decentralizacije** koji definira da će pružanje javnih usluga na decentraliziranim razinama vlasti, u situaciji postojanja različitih preferencija i potreba, povećati blagostanje stanovnika. Ovo je moguće budući da su niže razine vlasti bolje informirane o potrebama stanovnika i fleksibilnije su u prilagođavanju preferencijama i potrebama stanovnika, a što je ranije već naglasio Hayek (1945.). Glavne crte fiskalnog federalizma u osnovi su dane kroz stajališta o javnim financijama koja su prevladavala 50-ih i 60-ih godina prošlog stoljeća. Tri su osobe igrale glavnu ulogu u definiranju ovih pogleda na javni sektor: K. Arrow, R. Musgrave i P. Samuelson. Prema Arrow-Musgrave-Saumuelsonovom stajalištu, kod postojanja više razina vlasti, pretpostavlja se da će svaka razina vlasti težiti ka maksimizaciji društvenog blagostanja. Tako se za lokalnu vlast očekuje da bude promotor interesa stanovnika u okviru svoje jurisdikcije. Tamo gdje se lokalni outputi kroje prema zahtjevima svake jurisdikcije, vlasti će jasno pružiti veću razinu društvenog blagostanja nego tamo gdje središnja vlada osigurava jedinstvenu i uniformnu razinu javnih outputa u svim jurisdikcijama.

U današnje vrijeme sve je opsežnija literatura druge generacije fiskalnog federalizma koja je bazirana na teoriji javnog izbora, pretpostavljajući političku ekonomiju sa sebičnim službenicima nasuprot dobronamjernim agentima u ranijoj literaturi. Teoretičari druge generacije fiskalnog federalizma, u prvom redu B. Weingast i J. Rodden, svoj su ineteres usmjerili na nekoliko ključnih mjesta funkcioniranja fiskalnog federalizma, kao što su: odnos političara prema ciljevima centralizacije i fiskalne reforme, uloga vlade i parlamenta, odstupanje od principa dodjele nadležnosti za izdatke i poreze te opasnost postajanja slabe središnje vlasti. Značajno je istaknuti da je i Oates, kao jedan od

¹ fiskalni federalizam opisuje strukturu s više razina vlasti s dizajniranim oporezivanjem i odogovornostima za trošenje (Hillman, 2009. p. 709)

utemeljitelja teorije prve generacije istakno naročiti značaj fiskalne discipline i strogo postavljenih fiskalnih pravila za učinkovitost fiskalnog federalizma, čime je u određenoj mjeri izmijenio svoje prvotne postavke o fiskalnom federalizmu. Revizija izvorne teorije fiskalnog federalizma bazirana je na komparativnoj analizi različitih aspekata fiskalnog federalizma i ponudila je određene preporuke koje se ogledavaju naročito u sljedećem: postupno uvođenje decentralizacije, uvođenje čvrstih proračunskih pravila uz donošenje zakona o bankrotu, nezavisnost središnje banke, omogućavanje dostatnih izvora prihoda nižim razinama vlasti, kao vlastitih, tako i zajedničkih, uz doznaku predvidivih transfera i omogućavanje zaduživanja za kapitalne projekte te zabranu zaduživanja nižih razina vlasti za financiranje tekućih izdataka.

Moguće je razlikovati tri faze u razvoju fiskalnih sustava. U prvoj je fazi bila naglašena decentralizacija u prikupljanju javnih prihoda. Posebno je to bio slučaj s klasičnim konfederacijama gdje su izvorni prihod savezne vlade bile su samo carine i takse, a daleko najveći dio poreza prikupljao se na lokalnoj i na razini saveznih država. Druga faza jest razdoblje centralizacije koje je počelo nakon velike ekonomske krize 1929-1933. godine kada je zabilježena sve veća fiskalna preraspodjela u korist središnje vlasti, što se naročito odnosilo na oporezivanje profita i dohodaka fizičkih osoba. Treća faza vezana je za suvremeni razvoj u sustavima fiskalnog federalizma kojeg odlikuje pojava značajnije decentralizacije. Zastupljena je sve veće uloga lokalnih i vlada srednje razine (vlada saveznih država ili provincija, kantonalnih vlada i sl.) tako da se može govoriti o novoj fiskalnoj reformi (Petak, 1992, p. 102).

U relevantnoj literaturi postoji malo suglasja o učincima decentralizacije na važne ciljeve određenih politika. Glavnina tvrdnji o dobrobiti decentralizacije zasnovana je na polazištu da ona približuje donositelje odluka onima koji su ih izabrali. Implicitno, ovakav stav uključuje pretpostavke o prirodi informacija dostupnih lokalnim donositeljima odluka, prisutnost efektivnih kanala kojima javnost izražava svoje želje i preferencije i okruženje koje svojim inicijativama motivira donositelje odluka na djelovanje. Svaka od ovih pretpostavki vodi do posebnog zaključka u vezi s doborobitima decentralizacije, a u interakciji odovode do rezultata koji se nameće sam po sebi: donositelji odluka na lokalnoj razini imaju pristup boljim informacijama o lokalnim prilikama nego središnje vlasti i ovu okolnost koriste da bi prilagodili usluge i trošenje sredstava prema lokalnim potrebama i preferencijama; lokalni stanovnici stvaraju input potreban za realizaciju odluka donositelja

odluka na lokalnoj razini i drže ih odgovornima za njihove postupke, a administrativna autonomija stvara prostor za učenje, inovacije, sudjelovanje javnosti i pružanje javnih usluga prema lokalnim okolnostima. Ovako definirane dobrobiti koje donosi decentralizacija slijede trag kojeg su utrli Tiebout (1956.) i Musgrave (1959.).

Međutim, većina ovih pretpostavki je upitna, naročito u zemljama u razvoju. Lokalne vlasti, iako u prednosti zbog dostupnosti informacija o lokalnim okolnostima, mogu biti suočene s nedostatkom tehničkih informacija ili stručnih osoba koje bi ih interpretirale. Kanali kojima javnost izražava svoje želje mogu biti neučinkoviti, a institucionalni kapaciteti i poticaji lokalnim donositeljima odluka da adekvatno reagiraju mogu biti slabi, što može dovesti do toga da odgovornost lokalnih vlasti i sudjelovanje javnosti ostanu nepromijenjeni provedbom decentralizacije. Nadalje, lokalna administrativna autonomija, iako omogućuje cijeli niz novih mogućnosti, učenja i prilagođvanja lokalnom okruženju, sasvim jednostavno može dovesti do formiranja interesnih skupina kod donošenja odluka, nedovoljne posvećenosti postizanju uravnoteženja, pojave „slobodnih jahača“² među jurisdikcijama i zanemarivanja javnih dobara. Ukoliko se pojave ovakvi ishodi, moguće ih je povezati s različitim socijalnim, kulturnim i političkim čimbenicima.

Koristeći detaljno istraživanje decentralizacije i pružanja javnih usluga u Ugandi i Filipinima, Azfar, Kähkönen i Meagher (2001.) naglašavaju nekoliko razloga zbog kojih mogu izostati dobrobiti decentralizacije: prije svega, lokalne vlasti imaju ograničene ovlasti i nisu sposobne prilagoditi pružanje javnih usluga iako su upoznate s lokalnim potrebama, utjecaj stanovnika na lokalnoj razini spriječen je ograničenim informacijama o odgovornosti i performansama lokalnih vlasti, kapaciteti lokalnih vlasti su općenito ograničeni, efekt eksternalija³ među jurisdikcijama je naročito izražen u decentraliziranom uređenju.

Nadalje, od izuzetne važnosti za dizajniranje odnosa između središnje i lokalne razine vlasti jest podjela nadležnosti između središnje vlasti, međurazine i lokalnih tijela vlasti. Prema teoriji javnih financija, donošenje odluka bi trebalo povjeriti onoj razini vlasti koja

² slobodni jahači ili tzv. šverceri (*engl. free riders*) – osobe koje koriste javna dobra, a gotovo uvijek se javljaju kao neplatiše, ne mogu se isključiti od korištenja, a nismo sigurni da li ih plaćaju

³eksternalije povezujemo sa situacijom kada se nečijom proizvodnjom ili potrošnjom nedobrovoljno prebacuju troškovi ili koristi na druge, pojam je uveo teoretičar Pigou, A. C. (1912.): *Wealth and Welfare*, MacMillan and Co. Ltd. London

nabolje može pomiriti koristi i troškove od obavljanja određene javne funkcije (Huther i Shah, 1994.). Ovakvo stajalište implicira prije svega da je potrebno napraviti razliku između dobara i usluga s obzirom na najprikladniju razinu vlasti koja će ih pružati (Rondinelli et al., 1989.), a potom omogućiti lokalnim vlastima dostatne izvore sredstava kao i nadležnosti za te izvore za obavljanje dodijeljenih im javnih funkcija. U decentraliziranim sustavima u zemljama u razvoju vrlo je čest slučaj da se bilježe neuspjesi u oba ova segmenta. Lokalnim vlastima dodijeljene su nadležnosti za javne funkcije za koje su nedovoljno pripremljene ili su premalene da bi ih obavljale ili im se dodjeljuju funkcije koje bi trebale ostati centralizirane ili bar pod nadzorom središnje vlasti. Isto tako, središnje vlasti, neželevi prenijeti previše ovlasti, ograničavaju autonomiju lokalnih vlasti ili zadržavaju kontrolu nad funkcijama kojima bi se bolje moglo upravljati na lokalnoj razini (Bossert, 2000.).

S postupnim napuštanjem centraliziranog sustava upravljanja, nametala se potreba istraživanja utjecaja decentralizacije na određene ekonomske pojave kao što je rast i razvoj, smanjivanje siromaštva, poboljšanje pružanja javnih usluga (naročito obrazovanja i zdravstva), makroekonomska stabilnost te smanjenje nezaposlenosti i inflacije. Međunarodni monetarni fond i određeni autori, Tanzi (1995.) i Prud'homme (1995.), upozorili su na opasnosti decentraliziranih režima, dok su drugi, McLure (1995.) i Sewell (1996.) oslabili njihove tvrdnje, ali bez empirijskih dokaza. Ranija empirijska istraživanja o utjecaju fiskalne decentralizacije na makroekonomsku stabilnost nisu dala ujednačene rezultate. Tamo gdje je makroekonomska nestabilnost zabilježena prije pokretanja decentralizacije, kao što je bio slučaj u Brazilu i Argentini, decentralizacija nije pogoršala gospodarske pokazatelje (Dillinger et al., 2000.). Nadalje, nije utvrđeno postojanje jasne povezanosti između decentralizacije i razine inflacije (Treisman, 2000.). U novije vrijeme, Martinez-Vazquez i McNab (2003.) došli su do nalaza da je decentralizacija prihoda dovela do veće stabilnosti cijena.

Osvrćući se na utjecaj decentralizacije na značajne javne funkcije, kao što su obrazovanje i zdravstvo, a koje su predmet i ovog istraživanja, moguće je navesti da je općenito zabilježen pozitivan utjecaj decentralizacije na rezultate u obrazovanju, dok rezultati utjecaja na ishode u zdravstvenom sektoru nisu jednoznačni.

Temeljem istraživanja provedenih u Boliviji, Faguet (2004.) je došao do zaključka da je decentralizacijom investiranje u obrazovni sektor i druge usluge bilo više u skladu s lokalnim potrebama. Simatupang (2009.) i Qibthiyyah (2008.) zabilježili su da su u Indoneziji nakon decentralizacije poboljšani ishodi u obrazovanju iskazani kroz stope ukupne pismenost ženske populacije, godina provedenih na školovanju i kroz smanjene stope odustajanja u osnovnim i srednjim školama. Barankay i Lockwood (2007.) su zaključili da je stupanj decentralizacije pozitivno koreliran s postignućima u školi u Švicarskoj, a Faguet i Sanchez (2006.) su došli do nalaza da je decentralizacija poboljšala pohađanje škola. Solé-Ollé i Esteller-Moré (2005.) i Salinas Pena i Solé-Ollé (2009.) utvrdili su da je u Španjolskoj udio uspješnih učenika u završnoj godini srednjeg obrazovanja povećan s decentralizacijom, uglavnom zahvaljujući poboljšanjima efikasnosti vlade. Habibi et al. (2003.) u istraživanju provedenom u Argentini, ustanovili su pozitivan i statistički značajan utjecaj decentralizacije na broj upisanih učenika u srednje škole, a također je utvrđen značajan utjecaj decentralizacije prihoda na smanjenje smrtnosti novorođenčadi.

Robalino, Picazo i Voetberg (2001.) su, istražujući utjecaj decentralizacije na rezultate u zdravstvenom sektoru, došli do zaključka da zemlje gdje lokalne vlasti upravljaju s većim udjelom javnih izdataka pokazuju trend smanjenja stopa smrtnosti novorođenčadi. Khaleghian (2003.) je zabilježio da je u zemljama s niskom i srednjom razinom dohotka decentralizacija rashoda pozitivno povezana s outputima u zdravstvu, dok su Robalino, Picazo i Voetberg (2001.) zaključili da decentralizacija može dovesti do povećanja regionalnih neujednačenosti u izdacima za zdravstvo zbog nepostojanja mehanizma transferiranja izvora prihoda iz bogatih u siromašne jurisdikcije. Schwartz, Guilkey i Racelis (2002.) u istraživanju provedenom na Filipinima, utvrdili su, iako su lokalni javni rashodi za zdravstvo povećani s decentralizacijom, da su lokalne vlasti smanjile udio javnih prihoda alociranih u javni zdravstveni sektor. Khaleghian (2003.) je istraživao utjecaj decentralizacije na pružanje javnih zdravstvenih usluga prateći imunizaciju djece u nerazvijenim i srednje razvijenim zemljama u periodu od 1980. do 1997. godine. Studija je pokazala da decentralizacija polučuje različite utjecaje u nerazvijenim i srednje razvijenim zemljama. U grupi s niskim prihodima zabilježene su veće stope pokrivenosti djece imunizacijom nego u grupi srednje razvijenih zemalja. U grupi zemalja srednjeg dohotka, zabilježen je suprotan efekt: decentralizirane zemlje su imale niže stope pokrivenosti imunizacijom. Dakle, temeljem nalaza prezentiranih istraživanja ne mogu se

izvući jednoznačni zaključci o utjecaju decentralizacije na efikasnost u pružanju javnih usluga u zdravstvu.

Po pitanju alokacijske efikasnosti, sve veći broj istraživanja provedenih među kućanstvima pokazao je veće zadovoljstvo stanovnika s decentraliziranim pružanjem javnih usluga. U istraživanju provedenom u Indoneziji, Hellman et al. (2003.) potvrdili su taj navod. Azfar et al. (2001.) nakon istraživanja provedenog u Ugandi i Filipinima, došli su do zaključka da su nakon decentralizaciji lokalni proračuni alocirali sredstva više u skladu s prioritetima njihovih stanovnika, ili bar prevladava takva percepcija među stanovništvom.

Stajališta u korist i protiv decentralizacije sumiraju širok raspon institucionalnih preduvjeta potrebnih za uspjeh, ali i ističu područja gdje je potreban poseban oprez. Odgovarajućom institucionalnom organizacijom moguće je izbjeći većinu loših popratnih efekata decentralizacije, ali uzimajući u obzir političku i često neplaniranu prirodu reformi koje uključuju decentralizaciju, rijetko se u praksi susreće pažljivo dizajnirana i fazno implementirana decentralizacija. Jer, kako ističe Dillinger (1994., p. 9), decentralizacija sve češće oslikava nagle i neplanirane reforme koje se često uvode kao niz neuređenih i nedobrovoljnih ustupaka središnjih vlasti u pokušaju održavanja političke stabilnosti.

Glavni problem koji je povod ovom istraživanju odnosi se na dizajniranje fikalnih odnosa između razina vlasti, odnosno kako utvrditi pravi stupanj decentralizacije u cilju zadovoljavanja javnih potreba. Bitno je istaknuti da ne postoji propisani skup pravila koji upravljaju procesom decentralizacije koji bi se mogao primijeniti na sve države. Decentralizacija poprima različite oblike u različitim zemljama, ovisno o ciljevima koji potiču promjene u strukturi upravljanja. Osnovni ciljevi fiskalne decentralizacije korespondiraju ciljevima procesa decentralizacije: efikasna alokacija resursa, približavanje vlada građanima, bolje zadovoljenje potreba građana, pravičnost i jednakost u osiguranju istih usluga u različitim jurisdikcijama i očuvanje makroekonomske stabilnosti. U ovom istraživanju, kao cilj koji se postavlja u dizajniranju međuvladinih odnosa, odnosno decentralizacije, postavlja se efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice. Nadalje, puno je poznato o elementima fiskalne decentralizacije, no manje je objašnjeno i dokazano kako ovi elementi posloženi u cjelinu utječu na ishode u pružanju javnih usluga. Postoji veći broj zadataka koje država može obavljati samo na središnjoj razini vlasti iz razloga što bi njihova ponuda na decentraliziranoj razini bila preskupa ili nemoguća, a isto

tako čitav niz javnih usluga mogu se zadovoljiti na najefikasniji i najbolji način upravo na lokalnoj razini (kao što su školstvo, zdravstvo, vodoopskrba, odvodnja otpadnih voda i sl.).

Nakon osvrta na studije i analize o implemetaciji fiskalne decentralizacije u različitim zemljama, nije moguće dati jednoznačan nalaz o učincima fiskalne decentralizacije na rezultate u pružanju javnih usluga. Jedan dio istraživanja pruža dokaze o pozitivnim učincima decentralizacije, određena istraživanja bilježe suprotne rezultate, a rezultati manjeg dijela empirijskih istraživanja upućuju na nepostojanje uvjerljivog utjecaja.

Osnovno pitanje zbog praktičnog interesa nije provoditi ili neprovoditi decentralizaciju, budući da je to prvenstveno politička odluka, već je pitanje **što i na koji način decentralizirati**. Stoga dodatna istraživanja mogu pomoći oko pronalaska odovora na prethodno pitanje. Dodatno, kako u svom radu zaključuje Saavedra (2010.), istraživanje na području jedne zemlje moglo bi biti interesantno naročito ako se radi o asimetričnoj decentralizaciji, odnosno ako se asimetrična decentralizacija može promatrati u jednoj zemlji na način da se analiza vrši po jurisdikcijama unutar zemlje ispitujući različite stupnjeve decentralizacije i dane socio-ekonomske pokazatelje u svakoj jurisdikciji.

1.2. Svrha i ciljevi istraživanja

Uvažavajući navedena saznanja o važnosti problematike koja je u žarištu ovog rada i nedovoljan broj empirijskih istraživanja u svijetu, a naročito u situaciji asimetrične decentralizacije, uvažavajući nepostojanje provednih sličnih istraživanja na našem području, problem ovog istraživanja proizlazi **iz potrebe za empirijskim istraživanjem i novim spoznajama o utjecaju fiskalne decentralizacije na rezultate u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice odnosno u pružanju javnih usluga na lokalnoj razini a naročito u situaciji postojanja asimetrične decentralizacije**. Glavna svrha i osnovni cilj istraživanja proističe iz namjere identificiranja determinanti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice te utvrđivanja postojanja povezanosti i utjecaja fiskalne decentralizacije na njih kao i određivanje specifičnosti ovog utjecaja u zemlji s asimetričnom fiskalnom decentralizacijom.

Ovaj predmet istraživanja nameće se iz razloga što će u Bosni i Hercegovini, kao zemlji s asimetričnom fiskalnom decentralizacijom, vrlo vjerojatno doći do ustavnih promjena koje

će podrazumijevati novi odnos nadležnosti između središnje države, srednje razine vlasti i lokalnih razina vlasti. Time će se pružiti prilika za primjenu rješenja koja su se pokazala efikasnim u drugim složenim zemljama, a i za uvažavanje rezultata ovog istraživanja, kako bi se izbjeglo ono što se često u praksi događa, da se političkim interesima podloži efikasnost u pružanju javnih dobara i usluga.

Temeljni **znanstveni cilj** koji se postavlja pred ovo istraživanje jest, uvidom u suvremena teorijska istraživanja kao i analitičkim uvidom u postojeće prakse organizacije međuvladinih fiskalnih odnosa, prikazati rezultate odnosa fiskalne decentralizacije i efikasnosti u pružanju javnih usluga na lokalnoj razini te utvrđivanjem smjera i intenziteta te povezanosti povećati znanstvene spoznaje o učincima fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice.

Znanstveni ciljevi mogu se klasificirati kroz temeljne kategorije znanstvene logike: deskripciju, klasifikaciju, eksplanaciju i predviđanje. Na osnovu pregleda velikog broja bibliografskih jedinica provest će se sljedeće aktivnosti:

- istražiti će se i analizirati relevantne značajke, pojmovi i koncepti iz područja istraživanja kojima će se opisati dosadašnji teorijski i empirijski nalazi u domeni fiskalne decentralizacije i zadovoljavanja javnih potreba,
- analizirani pojmovi, koncepti i pojave iz područja proučavanja bit će sistematizirani i klasificirani po kategorijama od interesa ovog istraživanja, poput elemenata fiskalne decentralizacije i determinanti u zadovoljavanju javnih potreba,
- eksplicirat će se utjecaj pojedinih čimbenika razmatranih unutar fiskalne decentralizacije (što uključuje razmatranje dodjele nadležnosti za rashode odnosno povjeravanje javnih funkcija, decentralizaciju prihoda te okomite fiskalne nejednakosti koje se javljaju kao posljedica neuravnoteženosti između dodijeljenih prihoda i rashoda za pružanje temeljnih javnih funkcija lokalne jedinice) na determinante u zadovoljavanju javnih potreba (uključujući proizvodnu i alokacijsku efikasnost u pružanju javnih usluga),
- temeljem znanstvenih spoznaja na osnovu kojih su definirane hipoteze istraživanja, oblikovat će se konceptualni model istraživanja u cilju utvrđivanja zakonitosti, principa, smjera i intenziteta povezanosti i utjecaja fiskalne decentralizacije na efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba na lokalnoj razini.

Na primjeru Bosne i Hercegovine, u kojoj međuvladine fiskalne odnose karakterizira visok stupanj fiskalne decentralizacije, a nakon uvođenja novog sustava neizravnog oporezivanja, i visok stupanj fiskalne međuovisnosti, istražiti će se veza između stupnja fiskalne decentralizacije i efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice.

Aplikativni ciljevi ovog istraživanja ogledaju se u naglašavanju potrebe boljeg razumijevanja odvijanja procesa fiskalne decentralizacije kao i u praktičnoj spoznaji o postojanju učinkovitijeg zadovoljavanja javnih potreba u okvirima dodjele nadležnosti za obavljanje određenih javnih funkcija. Značajno jest i definiranje postojećeg stanja decentralizacije javnih funkcija i prihoda u Bosni i Hercegovini kao zemlji s asimetričnom decentralizacijom te utvrđivanjem efikasnosti u pružanju javnih usluga stvaranje podloge za praktičnu primjenu rezultata pri odlučivanju o raspodjeli javnih funkcija i njihovom financiranju. Od istraživanja se očekuje da pruži empirijske dokaze kao odgovor na brojna pitanja koja proizlaze iz definirane problematike istraživanja, a od kojih su najvažnija:

1. Kako su ustrojeni međuvladini fiskalni odnosi uzimajući u obzir administrativno-teritorijalni ustroj?
2. Koje su javne funkcije decentralizirane od središnje države na lokanu razinu?
3. Koliki je udio rashoda po osnovu obavljanja decentraliziranih javnih funkcijama u konsolidiranim javnim rashodima?
4. Koji su izvori javnih prihoda dostupni za financiranje javnih funkcija te koji su izvorno lokalni prihodi?
5. Koliki je udio javnih prihoda dodijeljenih lokalnim razinama vlasti u konsolidiranim javnim prihodima?
6. Može li se utvrditi povezanost i utjecaj decentralizacije javnih prihoda na prilagođavanje lokalnim preferencijama (alokacijska efikasnost)?
7. Postoji li i kakav je utjecaj decentralizacije javnih rashoda na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga?
8. Imaju li okomite fiskalne nejednakosti veze s proizvodnom i alokacijskom efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice?

Sveukupno gledano, na temelju empirijskog istraživanja međuvladinih fiskalnih odnosa na primjeru Bosne i Hercegovine, kao zemlje s asimetričnom fiskalnom decentralizacijom, određivanjem njihovog utjecaja na determinante zadovoljavanja javnih potreba na lokalnoj razini, stvoriti podlogu za praktičnu primjenu rezultata pri odlučivanju o raspodjeli javnih

funkcija i njihovom financiranju ako se za cilj dizajniranja međuvladinih fiskalnih odnosa postavi povećanje efikasnosti u zadovoljenju javnih potreba lokalne zajednice.

1.3. Metode istraživanja

S ciljem argumentacije i ocjene hipoteza postavljenih u istraživanju, a na osnovu uočenog problema istraživanja, u svrhu izrade ove doktorske disertacije korištene su opće znanstvene metode od kojih su za ovo istraživanje najznačajnije sljedeće:

- **metoda deskripcije** usmjerena je na opisivanje pojmova, zakonitosti i postupaka, pa se njezina primjena nalazi kod opisivanja fiskalne decentralizacije i javnih potreba; jednako tako primjenu ima i kod empirijskog vrednovanja;
- **metoda klasifikacije** podrazumijeva rastavljanje općeg pojma na posebne; preciznije su određene determinante fiskalne decentralizacije, a korištena je i kod klasifikacije javnih potreba kao i determinanti koje određuju zadovoljavanje javnih potreba;
- **metoda eksplanacije**, kao metoda koja objašnjava pojave i njihove odnose, korištena je kod rasvjetljavanja temeljnih pojmova vezanih za proces fiskalne decentralizacije i javnih potreba, ali i kod utvrđivanja relacije između navedenih područja;
- **metoda indukcije** omogućuje donošenje općeg zaključka na temelju pojedinačnih činjenica, što znači zaključivanje o utjecaju fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice na osnovu izabranih elemenata fiskalne decentralizacije i elemenata zadovoljavanja javnih potreba kao i donošenje zaključaka o cijeloj populaciji na osnovu istraživanja provedenog na uzorku;
- **metoda dedukcije** primijenjena je za donošenje pojedinačnih zaključaka na temelju već postojeći općih; iz općih stavova u učincima fiskalne decentralizacije izvedeni su pojedinačni stavovi o utjecaju ove pojave na posebne vidove utjecaja;
- **metoda analize** primijenjena je s ciljem detaljnog razumijevanja i raščlanjivanja promatranih pojava: fiskalne decentralizacije i efikasnosti u pružanju javnih usluga na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente koji ih determiniraju te izučavanjem svakog dijela za sebe i u odnosu na druge dijelove; primijenjena je

funkcionalna analiza kako bi se utvrdili međusobni odnosi i ovisnosti faktora i elemenata pojave;

- **metoda sinteze** korištena je za povezivanje jednostavnijih dijelove u cjelinu. Ovom metodom povezani su izdvojeni elementi fiskalne decentralizacije kao i elementi ključni za determiniranje efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba; s ciljem boljeg i sustavnijeg proučavanja odnosa između predmeta istraživanja, ovom metodom povezane su jednostavne tvrdnje i zaključci u općenitije i složenije;
- **metoda komparacije** korištena je s ciljem uspoređivanja rezultata provedenih srodnih istraživanja radi utvrđivanja njihovih sličnosti i usporedbe dosegnutih rezultata;
- **metoda dokazivanja** u kojoj su inkorporirane sve metode i posebni metodski postupci kao svi oblici mišljenja; korištena je za izvođenje istinitosti odnosno potvrđivanje ili opovrgavanje postavljenih hipoteza istraživanja, a u cilju utvrđivanja točnosti spoznaja.

U prvom dijelu rada, analizirana je relevantna znanstvena i stručna literatura iz područja fiskalne decentralizacije i njezinog utjecaja na određene društveno ekonomske pojave. Korišteni su naročito raspoloživi izvori literature Ekonomskih fakulteta u Mostaru, Splitu, Zagrebu i Sarajevu, Instituta za javne financije u Zagrebu, te na webu dostupni izvori: hrcak.srce.hr, Google.books, Academia.edu, JSTOR, World Bank Open Knowledge Repository, IMF eLibrary, ResearchGate, OpenLibrary.org, i dr.

1.4. Struktura rada

Doktorska disertacija strukturirana je u pet osnovnih dijelova – glava.

Prvi dio predstavlja **Uvod** u istraživanje gdje su kroz definiranje problema i predmeta istraživanja, obrazlaganjem znanstvenih i aplikativnih ciljeva istraživanja, navođenjem korištenih znanstvenih metoda istraživanja i prikazom strukture rada, dane temeljne postavke istraživanja.

Drugi osnovni dio rada posvećen je **Teorijskom okviru fiskalne decentralizacije i zadovoljavanja javnih potreba lokalne zajednice** i strukturiran je kroz četiri poglavlja. U prvom poglavlju ove glave detaljno su elaborirane relevantne teorijske spoznaje o fiskalnoj

decentralizaciji, gdje je na samom početku poseban naglasak stavljen na fiskalni federalizam kao teorijski okvir ekonomike lokalnih jedinica vlasti. Definiran je pojam decentralizacije, obrazloženi ciljevi, pristupi i vrste decentralizacije. Unutar ovog poglavlja posebno je obrađena jedna vrsta decentralizacije: fiskalna decentralizacija, njezin opseg, princip, rizici i koristi koji prate ovaj proces kao i pouke koje se iz dosadašnjih iskustava fiskalne decentralizacije mogu izvući. Elementi fiskalne decentralizacije imaju posebnu važnost u ovom istraživanju budući da su korišteni u svrhu operacionalizacije nezavisne varijable istraživanja (fiskalne decentralizacije) te su u tom smislu posebno obrađeni: dodjela rashoda odnosno nadležnosti za izdatke, dodjela prihoda, naročito nadležnost za poreze, transferi i grantovi te zaduživanje nižih razina vlasti. Poseban je naglasak stavljen na izvore financiranja dostupne lokalnim jedinicama vlasti. Slijedi prikaz fiskalnih odnosa između razina vlasti, s posebnim naglaskom na fiskalnoj decentralizaciji i njenim glavnim trendovima u zemljama Europske unije. Pojašnjeni su fiskalni sustavi u odabranim zemljama, a poglavlje je zaključeno detaljnim obrazloženjem organizacije vlasti i fiskalnog sustava u Bosni i Hercegovini kroz administrativno-teritorijalni ustroj i nadležnosti razina vlasti, financiranje, fiskalno izravnjanje te dug i zaduživanje nižih razina vlasti.

U trećem poglavlju ovog rada dan je teorijski aspekt javnih potreba lokalne zajednice, obrazlažući na samom početku pojam i osnovna obilježja lokalne zajednice i lokalne uprave, definiranjem osnovnih obilježja i podjelom javnih potreba, definiranjem javnog dobra i usluga u kontekstu zadovoljavanja javnih potreba, a poglavlje je zaključeno definiranjem lokalnih javnih potreba i izvorima za njihovo financiranje.

U četvrtom poglavlju dan je pregled dosadašnjih istraživanja na području utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga i alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba i uočen je nedovoljno istražen prostor kao osnovica za ovu disertaciju.

Konceptualni model utjecaja fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice naslov je treće glave. U ovom dijelu se elaboriraju elementi koji su utjecali na razvoj modela istraživanja, odnosno izvršena je operacionalizacija nezavisne i zavisne varijable što je bio osnov za grafičku formalizaciju modela i postavljanje hipoteza istraživanja.

Četvrti dio doktorske disertacije posvećen je **Empirijskom utvrđivanju utjecaja fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba**. U prvom poglavlju ovog dijela dan je metodološki aspekt empirijskog istraživanja definiranjem populacije, karakteristika uzorka, izvora podataka, tehnika prikupljanja i obrade podataka i indikatora za testiranje postavljenih hipoteza. Sljedeće poglavlje sadrži detaljnu prezentaciju postupaka i rezultata empirijskog istraživanja o odnosu determinanti fiskalne decentralizacije i zadovoljavanja javnih potreba lokalne zajednice. Analiza rezultata istraživanja urađena je u kontekstu postavljenih hipoteza istraživanja kako bi se o njima mogla donijeti odgovarajuća prosudba. Ovaj dio zaključen je uspostavljanjem modela veze fiskalne decentralizacije i zadovoljavanja javnih potreba lokalne zajednice modeliranjem utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga te modeliranjem utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice.

Peti dio disertacije čine **Zaključna razmatranja** gdje je predstavljena sinteza rezultata istraživanja i izvršena rasprava o njima. Izvršena je evaluacija teorijskih i empirijskih spoznaja do kojih se došlo testiranjem postavljenog modela istraživanja te je prikazan znanstveni i praktični doprinos provedenog istraživanja. Na kraju rada ukazano je na ograničenja vezana uz provedeno istraživanje i dane preporuke za buduća istraživanja na ovom predmetu.

II. TEORIJSKI OKVIR FISKALNE DECENTRALIZACIJE I JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE

2. FISKALNA DECENTRALIZACIJA: TEORIJA I PRAKSA

Fiskalna⁴ decentralizacija jest proces kojim se nastoji postići veća ekonomska i politička efikasnost, transparentnost i odgovornost javnog sektora. Fiskalna decentralizacija kao osnovna poluga reforme javne uprave, nalazi se u središtu porocesa decentralizacije. U svijetu je vrlo teško zamisliti državu s jednom razinom vlasti u kojoj postoji samo središnja vlada koja odlučuje o svim pitanjima nacionalnog i lokalnog karaktera i koja pruža sve usluge građanima. Veliki broj država ima dvije razine vlasti: središnju i lokalnu dok se u novije vrijeme s procesom lokalizacije i porastom značaja regija, bilježi sve veći broj država s tri razine uprave. Fiskalna decentralizacija je jedna vrsta decentralizacije, pored političke, administrativne i ekonomske (tržišne) decentralizacije, prema klasifikaciji Svjetske banke. Ona se nalazi u središtu procesa **decentralizacije**, a vrlo često je osnovna poluga reforme javne uprave.

2.1. Fiskalni federalizam kao teorijski okvir ekonomike lokalnih jedinica vlasti

Tradicionalni teorijski okvir za ekonomiku lokalnih jedinica vlasti temelji se na teoriji fiskalnog federalizma. Fiskalni federalizam je dio područja javnih financija koji istražuje fiskalne odnose u državama s više razina vlasti. Ne postoji jedinstveni stav oko toga što je to što definira federalizam. Tako određeni autori smatraju da je federalizam način podjele nadležnosti između središnje i nižih razina vlasti, pri čemu je bitna nezavisnost sudionika i uz istodobnu koordinaciju među njima (Oates, 1972., p. 14). Određeni broj autora povezuju federalizam s idealom koji ponekad može poprimiti materijalni oblik. Nadalje, postoje mišljenja da je federalizam forma vlade gdje razine vlasti sudjeluju u podjeli nadležnosti i izvora za financiranje dodjeljenih javnih funkcija gdje je izraženo postojanje kulturne različitosti i pluralizma kako političkog, tako fiskalnog i etničkog. Neki autori promatraju federalizam s institucionalnog aspekta, kao sredstvo za institucionalno organiziranje države utemeljeno na fragmentaciji političke moći i decentralizaciji. Postoje

⁴ pojam fiskus je latinskog porijekla i označava državnu blagajnu

autori koji su mišljenja da je federalizam proces kojeg sačinjava više institucija koje obnašaju vlast na način da postižu sporazume u ostvarivanju donoseći zajedničke politike.

Iako u poimanju federeacije i federalizma vlada percepcija da se radi o pojmovima koji imaju isto značenje, politolozi su mišljenja da je federalizam normativni i filozofski koncept, a federacija predstavlja oblik institucionalnih odnosa. Nadalje, na federalizam se može gledati kao na oblik političke organizacije koja se može očitovati na više načina. Nedoumice oko određivanja pojma federalizma odražavaju se i kod utvrđivanja sadržaja i funkcije fiskalnog federalizma. Isto tako postoje bitne razlike između decentralizacije i federalizma. Decentralizacija podrazumijeva spuštanje s viših na niže razine političkih, administrativnih i fiskalnih ovlasti. U federacijama su ovlasti i autonomija konstitutivnih jedinica u federacijama definirani ustavom. Stoga određeni autori smatraju da federalizam ne podrazumijeva centralizaciju, ali ni decentralizaciju, nego ustavom strukturiranu disperziju ovlasti⁵.

Kako navodi Watts (1998) Federalizam je moguće realizirati na dva načina:

1. tradicionalnim pristupom koji podrazumijeva praktično uravnoteženje preferencija građana na dva načina:
 - djelovanjem svih sastavnih dijelova preko središnje vlade za ostvarivanje određenih nacionalnih ciljeva,
 - djelovanjem svakog pojedinog sastavnog dijela za regionalne i lokalne ciljeve,
2. europskim pristupom, odnosno da se koristeći princip supsidijarnosti vrši raspodjela funkcija.

Fiskalni federalizam nastao je u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje su u središte pažnje stavljeni fiskalni odnosi između saveznih (federalnih) država. Proučavanje problema fiskalnih odnosa središnje i nižih razina vlasti javlja se ne samo u federalnim nego i unitarno ustrojenim državama u kojima postoji više od jedne razine vlasti. Znanstvena literatura iz područja fiskalnog federalizma koristi kriterije efikasnosti pri diferencijaciji i odabiru aktivnosti javnog sektora te pri određivanju primarnog i sekundarnog izvora sredstava potrebnih za

⁵ Više u: Watts, R., L. (1998.): *Federalism, Federal Political System, and Federations*, Annual reviews, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, Ontario, Canada, p. 124

različite razine vlasti. Navedena se literatura također bavi pitanjima tržišnih neuspjeha, porezne incidencije, javnog izbora i drugih teorija čija je osnovna zadaća prvenstveno odrediti razinu vlasti koja je pogodna za pružanje odgovarajućih dobara i usluga javnog sektora.

Fiskalni federalizam obuhvaća dva povezana područja:

1. raspodjelu nadležnosti u odlučivanju o javnim prihodima i javnim rashodima između različitih razina vlasti (nacionalnih, regionalnih i lokalnih)
2. stupanj slobode odlučivanja regionalnih i lokalnih vlasti u razrezivanju lokalnih poreza te u određivanju pojedinih rashoda.

2.1.1. Teorija fiskalnog federalizma

Teorija fiskalnog federalizma bavi se odnosom i fiskalnim funkcijama fiskalnih vlasti unutar fiskalnog sustava, koji postoji u federalnim a i unitarnim državama ako ima više od jedne razine fiskalne vlasti. Teorija fiskalnog federalizma polazište je i za opisivanje modela financiranja nižih razina fiskalne vlasti, za koji se u novije vrijeme sve više koristi pojam **fiskalne decentralizacije**. Osnovno pitanje fiskalnog federalizma jest, može li se određeno javno dobro i usluga osigurati i učinkovitije financirati na federalnoj, na regionalnoj ili na lokalnoj razini, odnosno koja je razina fiskalne vlasti najpogodnija za obavljanje pojedine javne funkcije. Budući da je fiskalni federalizam usmjeren ka praktičnim fiskalnim problemima i pitanjima, ovaj dio teorije javnih financija najveću je primjenu pronašao u federalno ustrojenim državama kao što su Sjedinjene Američke Države, Kanada, Australija, Njemačka i Švicarska. U unitarnim državama teorija fiskalnog federalizma se s uspjehom primjenjuje kod analize strukture i funkcioniranja sustava s više razina fiskalne vlasti kao što je to u Francuskoj i Velikoj Britaniji. Teorija fiskalnog federalizma bazira se na principima blagostanja i supsidijarnosti. Fiskalni federalizam podrazumijeva podjelu odgovornosti u fiskalnoj domeni između središnje vlade i nižih razina vlasti kada se nastoji postići blagostanje za građane unutar svoje nadležnosti.

Teorija fiskalnog federalizma polazi od pretpostavke da je cilj donositelja odluka na svim razinama vlasti povećati blagolastanje svojih stanovnika. Kada imamo državu složene strukture, ovaj cilj se može ostvariti samo ukoliko se funkcije dodije najnižoj razini vlasti koja u teritorijalnom pogledu može uspostaviti ravnotežu između troškova i koristi koje

proistječu iz obavljanja te javne usluge. Stoga, osnovni problem koji teorija fiskalnog federalizma pokušava riješiti jest raspodjela nadležnosti za obavljanje javnih funkcija između razina vlasti i raspodjela nadležnosti nad izvorima prihoda neophodnim za financiranje dodjeljenih javnih funkcija.

Teorija fiskalnog federalizma nastoji pružiti odgovor na sljedeća pitanja:

- koji su razlozi za prihvaćanje federalne, a ne unitarne strukture u državi,
- koja pravila treba poštovati pri određivanju odgovornosti, aktivnosti, funkcija i izvora prihoda različitih razina fiskalne vlasti,
- kakva je učinkovitost slobodnog i neograničenog seljenja stanovnika iz jednog lokalnog područja u drugo lokalno područje, te
- koja je uloga i poželjan oblik razina fiskalne vlasti unutar federalne i unitarne države (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008., p. 33).

Tradicionalna teorija fiskalnog federalizma bavi se funkcijama središnje i lokalnih fiskalnih vlasti u pogledu njihove uloge i odgovornosti u raspodjeli **ekonomskih funkcija javnog sektora**: stabilizacijske, preraspodjele dohotka, alokacijske i regulatorne funkcije.

Prema teoriji fiskalnog federalizma, primarnu odgovornost za stabilizacijsku funkciju javnog sektora ima središnja fiskalna vlast. Ona je odgovorna za ukupnu makroekonomsku politiku kojoj je cilj stabilnost zaposlenosti i cijena. Stabilizacijska funkcija nije važna funkcija lokalne vlasti, jer se lokalne vlasti mogu u nekoj mjeri koristiti instrumentima fiskalne, a nikako instrumentima monetarne politike. Teorija fiskalnog federalizma daje primarnu odgovornost za funkciju preraspodjele dohotka središnjoj fiskalnoj vlasti. Razlozi za to leže u mogućim problemima koji bi mogli proisteći uslijed mobilnosti čimbenika proizvodnje i zbog nejednakosti vlastitih sredstava među jedinicama lokalne i regionalne vlasti. Tako bi omogućavanje nižoj razini vlasti da sama obavlja redistribucijsku funkciju moglo potaći bogate stanovnike i poduzeća da se presele u ona područja koja imaju niže lokalne poreze. Zato je prirodno da je viša razina fiskalne vlasti odgovorna za redistribuciju dohotka. Ipak, kod redistribucijske funkcije nije moguće dati jednoznačan odgovor u pogledu odgovornosti pojedine razine fiskalne vlasti, jer ona ovisi o ustrojstvu države, ekonomskoj integriranosti ukupnog geografskog prostora države, povijesno i nacionalno uvjetovanoj povezanosti stanovništva koje u njoj živi, regionalnim nejednakostima u razvoju itd. Općenito se smatra da se odluke o raspodjeli dohotka moraju

donositi na nižim razinama što je država nacionalno i razvojno heterogenija i manje gospodarski povezana.

Alokacijska je funkcija, prema teoriji fiskalnog federalizma, ona funkcija javnog sektora koja bi trebala biti decentralizirana i ona daje najbolji motiv za uvođenje federativnog državnog sustava i/ili sustava s više razina odlučivanja. Osnovni razlog zbog kojeg niže razine vlasti vode računa o alokaciji sredstava jest taj što potražnja za javnim dobrima i uslugama nije jedinstvena unutar područja jedne države. Stoga bi pružanje jedinstvene razine javnih dobara i usluga na cijelom području države i to od strane središnje fiskalne vlasti dovelo do neodgovarajuće alokacije resursa.

2.1.2. Fiskalni federalizam prve i druge generacije

Glavne crte fiskalnog federalizma u osnovi su dane kroz stajališta o javnim financijama koja su prevladavala 50-ih i 60-ih godina prošlog stoljeća. Tri su osobe igrale glavnu ulogu u definiranju ovih pogleda na javni sektor: Kenneth Arrow, Richard Musgrave i Paul Samuelson. Posebno treba istaknuti Samuelsonova dva poznata rada (1954. i 1955.) o prirodi javnih dobara, Arrowovljevu konceptualizaciju uloga privatnog i javnog sektora (1970.) te Musgraveljevo monumentalno djelo o javnim financijama (1959.). Ovi radovi udarili su temelje za aktivnu i pozitivnu ulogu vladinog sektora u uvjetima korekcije različitih oblika tržišnih neuspjeha, uspostave pravila redistribucije dohotka i stabilizacije makroekonomske politike kroz visoke stope zaposlenosti i stabilne cijene. Ključni element ove perspektive bio je, tamo gdje privatni tržišni sustav ne uspije zbog različitih problema vezanih za javna dobra, vlast treba uskočiti i uvesti odgovarajuće političke mjere za ispravku ovih poremećaja. Posao javnih ekonomista uvelike se odnosio na dijagnosticiranje izvora ovih poremećaja, određivanje odgovarajuće terapije i potom da ostave javne službenike da popune recept za lijek. Polazna pretpostavka bila je da će vladine agencije kao „zastupnici javnog interesa“, težiti maksimizaciji društvenog blagostanja, bilo kao znak dobre volje ili možda, što je realističnije, zbog izbornih pritisaka u demokratskim sustavima. Oni koji ne rade svoj posao mogu očekivati zamjenu kao rezultat odluke glasača na izborima. Ukratko, kada se pojave poremećaji na tržištu, smatra se da postoji potreba za javnom intervencijom.

Prema Arrow-Musgrave-Samuelsonovom stajalištu, kod postojanja više razina vlasti, pretpostavlja se da će svaka razina vlasti težiti ka maksimizaciji društvenog blagostanja. Tako se za lokalnu vlast očekuje da bude promotor interesa stanovnika u okviru svoje jurisdikcije. Ako je na nekom području uzorak konzumiranja javnih dobara i usluga drugačiji u odnosu na nacionalnu razinu, decentralizirano financiranje nudi određene potencijalne mogućnosti za postizanje društvenog blagostanja. Za takva „lokalna javna dobra“⁶, lokalne vlade mogu osigurati razinu javnih outputa koji zadovoljavaju potražnju stanovnika unutar njezine jurisdikcije. Ovakav će ishod gdje se lokalni outputi kroje prema zahtjevima svake jurisdikcije pružiti veću razinu društvenog blagostanja nego oni u kojima središnja vlada osigurava jedinstvenu i uniformnu razinu javnih outputa u svim jurisdikcijama. Ovakav stav u literaturi je poznat i kao „**teorem decentralizacije**“ kojeg je razvio Oates (1972.): jedinica državne vlasti koja je najbliža građanima može najbolje prilagoditi svoj proračun lokalnim preferencijama i tako pružati one javne usluge koje najviše odgovaraju preferencijama njezinih stanovnika. Niže razine vlasti tako postaju agenti središnje države koji pružaju javne usluge stanovnicima na svom području, trudeći se da iznos koji stanovnici žele platiti za graničnu jedinicu javnog dobra bude jednak koristima koje imaju. Teorem decentralizacije bazira se na pretpostavci da središnja vlada može pružati usluge na jednoobrazan način u svim jurisdikcijama. Stoga, prema ovom argumentu, mogući su potencijalni doprinosi efikasnosti od fiskalne decentralizacije.

Federalizam prve generacije stoga predviđa sustav u kojem vlasti na različitim razinama osiguravaju odgovarajuću razinu outputa javnih dobara za ona dobra čija su prostorna potrošnja i koristi zaokružene geografskim dosegom njihove jurisdikcije. Međutim, budući da postoji mnogo lokalnih javnih dobara s različitim geografski karakterističnim uzorcima potrošnje, prepoznato je da je teško da će postojati takva razina vlasti čija se jurisdikcija podudara perfektno s geografski karakterističnim uzorkom koristi za svako lokalno javno dobro. Pružanje određenih lokalnih javnih dobara (kao što su ceste i čiste rijeke) može proizvesti prelijevanja koristi između jurisdikcija te bi se na taj način osiguravale koristi za stanovnike koji su rezidenti druge jurisdikcije. Unatoč tomu, mogu se ostvariti određena postignuća po pitanju blagostanja stavljanjem u prednost decentralizirano u odnosu na uniformno, centralno dirigirano osiguravanje javnih dobara.

⁶ pojam „lokalna javna dobra“ uveo je u ekonomsku literaturu Charles Tiebout (1956.) gdje su se javna ili društvena dobra odnosila na dobra koja, ako su dostupna jednoj osobi, dostupna su svima. Tiebout navodi da postoji posebna vrsta javnih dobara, lokalna javna dobra, za koje je bitan decentralizirani mehanizam za postizanje optimalne alokacije.

U žarištu analiza federalizma prve generacije jest dodjela funkcija različitim razinama vlasti. Uz pravilnu dodjelu i potrebne fiskalne alate na raspolaganju, može se očekivati da će javni agenti na različim razinama voditi politike maksimizacije blagostanja.

Federalizam prve generacije pridao je određenu pažnju oporezivanju u federalnim sustavima. Ovaj problem adresiran je kao „problem dodjele nadležnosti za poreze“. Pitanje na koje se tražio odgovor odnosilo se na oblik oporezivanja koji je najprimjereniji za različite razine vlasti. Stajalište koje je proizišlo iz ove perspektive jest da bi decentralizirane razine vlasti (naročito lokalne razine vlasti) trebale biti nadležne za poreze koji uključuju korištenje javnog dobra, kao što su porez na imovinu i korisničke naknade. Ovo je u skladu s Tiboutovim modelom prema kojem se porezi promatraju kao cijena koju kućanstva plaćaju za konzumiranje lokalnog javnog dobra. Porezi koji su izjednačeni s graničnim troškom pružanja lokalnih usluga potrebni su kako bi i kućanstva i poduzeća izabrala jurisdikciju koja ima agente s efikasnom razinom ovih usluga.

I na kraju, fiskalni federalizam prve generacije adresirao je pitanje izravnjanja putem grantova koje središnja vlast dodjeljuje regionalnoj ili lokalnoj vlasti. Ovakvi grantovi opravdani su sa stajališta i osnova pravičnosti i efikasnosti.

Novi pristup u promatranju odnosa između razina vlasti u žarište stavlja političku ekonomiju federalizma kako bi se pronašao odgovor na pitanje o različitim učincima primjene fiskalnog federalizma u različitim zemljama. Ovaj pristup poznat je pod nazivom „fiskalni federalizam druge generacije“, dok je prijašnji pristup fiskalnom federalizmu poznat pod nazivom „fiskalni federalizam prve generacije“.

Predstavnici nove teorije su J. Rodden, B. Weingast i W. Oates. Značajno je istaknuti da je Oates, kao jedan od utemeljitelja teorije prve generacije istakno naročiti značaj fiskalne discipline i strogo postavljenih fiskalnih pravila za učinkovitost fiskalnog federalizma, čime je u određenoj mjeri izmijenio svoje prvotne postavke o fiskalnom federalizmu (Oates, 2004., p. 349-373). Nova teorija fiskalnog federalizma ima sasvim drugi način pristupa organizaciji fiskalnih odnosa između razina vlasti u složenim zemljama s nekoliko razina vlsti i daje naglasak na političke procese i njihov utjecaj na donošenje fiskalnih

odluka. Teorija druge generacije fiskalnog federalizma, osim istraživanja iz oblasti javnih financija, obuhvaća i istraživanja iz teorije javnog izbora i organizacije.

U novoj teoriji fiskalnog federalizma postavljaju se sljedeći uvjeti nepohodni za efikasnu uspostavu fiskalnih odnosa između različitih razina vlasti:

- određena hijerarhija vlasti s jasno definiranim nadležnostima,
- autonomija nižih razina vlasti,
- jedinstveni ekonomski prostor,
- striktna proračunska pravila,
- institucionalno definiranje nadležnosti (Weingast, 2006., p. 6).

Osnova za uspostavu poželjne forme fiskalnog federalizma zasniva se na autonomiji jurisdikcija na nižim razinama vlasti, na konkurenciji između jurisdikcija i zajedničkom tržištu te zadovoljava sve naprijed pobrojane uvjete. Rezultati manjeg broja empirijskih istraživanja i analize iskustva zemalja u uspostavi fiskalnog federalizma ukazuju na različite rezultate u provedbi uspješne uspostave fiskalnog federalizma. Za provedbu ovih istraživanja na raspolaganju je samo manji broj indikatora. Poznati su indikatori koji reflektiraju „Musgravljeve“ funkcije vlade i kojima se pokušavaju mjeriti ishodi međudnosa tržišta i vladine politike (Alfonso et al., 2003.).

Interes teoretičara nove teorije fiskalnog federalizma bio je usmjeren na određena ključna mjesta funkcioniranja fiskalnog federalizma, koji uključuju: ulogu vlade i zakonodavne vlasti, otklon od principa dodjele ovlasti za izdatke i poreze te opasnost postajanja slabe središnje vlasti kao i odnos političara prema ciljevima centralizacije i fiskalne reforme, (Rodden, 2005.). Teorija fiskalnog federalizma prve generacije nije uključivala političku dimenziju, već interese građana i maksimizaciju blagostanja. Nova teorija fiskalnog federalizma uključuje elemente politike naglašavajući utjecaj političkih vlasti i osobnih interesa izabranih dužnosnika kod donošenja odluka prije interesa stanovnika. U tom smislu se događaju situacije da su, u cilju ispunjavanja kratkoročnih vlastitih ciljeva, političari u stanju donijeti odluke koje dugoročno mogu imati značajno štetne posljedice po zajednicu.

Vrlo često se čak i oni koji biraju na izborima rukovode koristima u kojima će uživati u bliskoj budućnosti, ne vodeći računa o dugoročnim posljedicama krivo postavljenih

fiskalnih odluka. Isto tako, postoji opasnost loših političkih odluka kojima će se teret tekućih deficita prevaliti na stanovnike drugih administrativnih jedinica. Nedovoljnim zalaganjem i naporima, koristeći političke utjecaje mogu ishoditi nepravedan sustav okomitog i vodoravnog fiskalnog izravnjanja.

Prema teoriji prve generacije, glavni pokretač fiskalnog federalizma i regulator odnosa između razina vlasti i jurisdikcija jest središnja vlada. Ona intervenira fiskalnim instrumentima radi neutralizacije eksternalija. Međutim, dogovaranja političara u izvršnoj vlasti i udruživanja izabranih zastupnika, naročito naglašena u predizborno vrijeme, slabe ulogu središnje vlade, tako da središnja vlada donosi odluke o fiskalnim aranžmanima između razina vlasti pod pritiskom ostvarivanja što više političke vlasti. Ostale kritike prve, stare teorije odnose se na nepotpunu primjenu principa fiskalnog federalizma na području dodjele nadležnosti za izdatke i poreze. Ovime se otvara prostor za politička pregovaranja i trgovanja. Mogući uzroci ovoj pojavi, prema teoretičarima druge generacije fiskalnog federalizma, sadržane su u različitim odnosima snaga različitih razina vlasti u federalnoj državi.

Mogući slabi učinci fiskalnog federalizma mogu uzrok imati u slaboj središnjoj vladi, na što su upozorili teoretičari nove teorije. Isto tako, upozoravaju na opasnost od pretjerane decentralizacije kojom bi središnja vlada postala previše ovisna o vladama na nižim razinama i time podlegla njihovim strahovima. Postojanjem takve situacije javlja se opasnost da određene administrativne jedinice mogu zahtijevati ovlasti koje su dodjeljene središnjoj vladi što može rezultirati dezintegracijom federalne države. Iz naprijed navedenog proizlazi da je zadaća fiskalnog federalizma iznaći odgovarajuću institucionalnu formu raspodjele nadležnosti između središnje i nižih vlasti koji će osigurati potrebnu ravnotežu u stupnju decentralizacije i razvlaštenja središnje razine. Pri tome se treba voditi načelom da središnjoj vlada treba omogućiti dovoljno snage za vršenje nacionalne funkcije. Istodobno, bitno je voditi računa da se ne dovede u pitanje autonomija nižih razina uprave. Ovakav pristup sasvim je suprotan onomu kojeg su zagovarali teoretičari prve generacije fiskalnog federalizma koji su vidjeli veliku opasnost u dominaciji središnje državne u federalno uređenom odnosu vlasti.

Teoretičari druge generacije fiskalnog federalizma ponudili su analizu poticaja političkim dužnosnicima kroz nekoliko aspekata u decentraliziranim sustavima: decentralizacija

poboljšava odgovornost budući da glasači mogu vršiti usporedbe među različitim lokalitetima, implementirati decentralizaciju „jedan korak unaprijed“, sustav oporezivanja bi trebao biti dostatan za implementaciju vlasti na lokalnoj razini i kontrolu; subnacionalne vlasti bi trebale biti odgovorne za financiranja vlastitih rashoda, a transferi se mogu koristiti za uravnoteženje; lokalnim vladama bi trebalo omogućiti da mogu bankrotirati i lokalnim vlastima bi trebalo zabraniti zaduživanje za financiranje tekućih izdataka; izbor razine koja podupire decentralizaciju: kad su radna snaga i kapital više mobilni na lokalnoj nego na regionalnoj razini, decentralizacija bi trebala biti fokusirana na lokalnu razinu (Weingast, 2006., p. 47-53).

2.2. Decentralizacija: pojam, ciljevi, pristup i vrste

2.2.1. Pojam decentralizacije

Iako su u posljednjih nekoliko desetljeća napisane brojne knjige, studije i publikacije, nema suglasnosti oko jedinstvene definicije decentralizacije, prvenstveno zbog različitog poimanja sadržaja decentralizacije. Prema rječniku stranih riječi, decentralizacija se definira kao slabljenje jednog političkog tijela i, kao posljedica i cilj toga, veća samostalnost pojedinih dijelova; ostavljanje određenih poslova nižim organima; sustav upravljanja koji svim upravnim odjelima daje veću samostalnost, osobito u državnoj upravi, a decentralizirati znači podijeliti poslove na razne odjele i odsjeke, osobito u državnoj upravi (Klaić, Anić, Domović, 1998., p. 250).

Decentralizacija ili decentralizirano upravljanje se odnosi na restrukturiranje ili reorganizaciju vlasti na način da se uspostavi sustav zajednične odgovornosti između institucija vlasti na središnjoj, regionalnoj i lokalnim razinama u skladu s principom supsidijarnosti čime se povećava sveukupna kvaliteta i efikasnost sustava upravljanja povećavajući ovlasti i kapacitete nižih razina upravljanja. Od decentralizacije se može očekivati da doprinese ključnim elementima dobre uprave kao što su povećavanje mogućnosti građana za sudjelovanje u ekonomskim, društvenim i političkim odlukama i pojača odgovornost, transparentnost vlade⁷.

⁷ više u UNDP, (1997.): Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, p. 4

Decentralizacija je kompleksan fenomen koji uključuje mnogo geografskih entiteta, društvenih čimbenika i socijalnih sektora. Geografski entiteti mogu biti međunarodni, nacionalni, subnacionalni i lokalni. Društveni čimbenici mogu biti vlada, privatni sektor i civilno društvo. Socijalni sektor uključuje sve teme koji se tiču razvoja: političke, društvene, kulturne i one vezane za zaštitu okoliša. U dizajniranju politika i programa decentralizacije od izuzetne važnosti je primjena sustavnog pristupa koji obuhvaća socijalne sektore koji se međusobno preklapaju kao i zahtjeve svakog sektora posebno. Decentralizacija je mješavina administrativnih, fiskalnih i političkih funkcija i odnosa. U dizajniranju decentraliziranog sustava sve tri funkcije moraju biti uključene (UNDP, 1998.).

Decentralizacija je odnos u kojem je na lokalna mjesna tijela prenesen određeni opseg poslova, sukladno ustavu i zakonu, u kojima su oni vezani obvezom pridržavanja propisa i pravom nadzora nad tim pridržavanjem koje pripada središnjoj vlasti. Nadzor je ograničen samo na zakonitost postupanja lokalnih mjesnih tijela, a ne i na pravilnost odluka u okviru povjerenih im poslova (Lauc, 2001., p. 30).

Pogrešno je shvaćanje da se pod pojmom decentralizacije opisuje stanje. Decentralizacija nije statička aktivnost prijenosa nadležnosti sa središnje vlade na niže razine vlasti koja se odvija u jednom navratu. Decentralizacija je dinamičan proces promjene nadležnosti između razina vlasti. Proces decentralizacije se može okarakterizirati kao postupak kojim središnja vlada zamjenjuje postojeći sustav koji je centraliziran uvođenjem sustava koji je manje centraliziran. Proces prijenosa ovlasti sa središnje vlade na lokalne vlade nema jednosmjerni utjecaj, već se osnaživanjem svijesti i značaja djelovanja građana ostvaruje pozitivan povratni utjecaj na središnju vladu, njene kapacitete i veću efikasnost kod izvršenja javnih funkcija. Kod decentraliziranog rasporeda nadležnosti za javne funkcije i izvore za njihovo financiranje, različite razine vlasti djeluju sukladno postavljenim ciljevima prema dogovornoj podjeli zadataka, čime se uspostavljaju okomite i vodoravne veze između razina vlasti. Ovdje je zanimljivo spomenuti da se definicije za decentralizaciju i fiskalni federalizam, koje se danas upotrebljavaju, vrlo često se isprepliću i preklapaju⁸. U Okviru 1 je pokušaj razjašnjenja ovih koncepata.

⁸ Ovaj slučaj zabilježen je u dvije nedavno objavljene knjige: zajedničkom radu Birda i Ebela (2007.) gdje se koristi izraz „decentralizirane zemlje“ u naslovu, dok se u poglavljima referira na „federalne industrijske

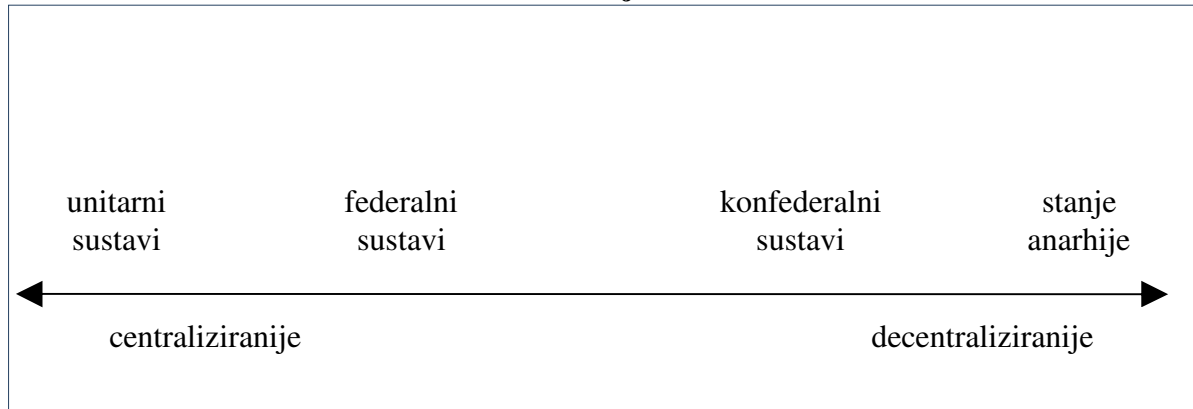
Okvir 1 Federalizam i decentralizacija: dva zasebna pojma

Kako bi se izbjegle moguće konfuzije između ova dva pojma, potrebno je pojasniti terminologiju. Dakle, ovi pojmovi niti su sinonimi niti antonimi. Njihov odnos može se pojasniti s pomoći tri različita pristupa:

- 1) Sa stajališta **ustavnog ustroja**, postoje tri moguće distribucije državnog suvereniteta. U tom smislu, razlikujemo unitarne, federalne i konfederalno ustrojene vlasti. Ustav unitarne države određuje da središnja vlada ima putpuni suverenitet te da može prenijeti veći ili manji udio svoje suverenosti na jedinice u svom sastavu (što je moguće označiti općenitim ali nepreciznim pojmom „decentralizacija“). U stvarnom životu ne postoje perfektno unitarne države. Federacija je sustav sporazumne podjele vlasti u kojem središnja vlada i vlasti sastavnih teritorijalnih jedinica odlučuju na zajedničkoj osnovi kako podijeliti vlast i održati njihovu nezavisnost unutar vlastite sfere nadležnosti (Kincaid, 2005., p. 8). Ova nezavisnost ima uporište u federalnom ustavu. Konfederacija je zajednica nekoliko država koje se povezuju na minimalnoj platformi suradnje dok istovremeno zadržavaju svoju vlastitu suverenost.
- 2) Kako tvrdi Oates (1972., p. 18), u **ekonomskom smislu** većina ako ne i svi sustavi su federalni. Prema njegovom mišljenju, razlika u sustavu vladanja može se iskazati pojedinim stupnjevima prije nego kategorijama. Na jednom kraju kontinuuma nalaze se samo unitarni režimi u kojima sve odluke donosi središnja vlast. Na drugom kraju su anarhistički sustavi, što je na jedan pojednostavljen način prikazano na slici 2.1.
- 3) S obzirom da se logika centralizacije/decentralizacije i unitarno/federalno ne preklapa, sustav vladanja može se predstaviti preciznijim **pozicioniranjem unutar dvodimenzionalnog prostora**, kao što je prikazano na slici 2.2. Ovo dopušta moguće kombinacije, razlikujući centralizirane federalne zemlje (kao što je Njemačka) i decentralizirane unitarne zemlje (kao što je Španjolska). Konačno, klasifikacija koju je uveo Lijphart (1999., p. 189) je kompromis između kontinuuma i kvadranta u takvoj mjeri da pravi razlike između decentraliziranih federalnih zemalja, centraliziranih federalnih zemalja, polufederalnih zemalja, decentraliziranih unitarnih zemalja i centraliziranih unitarnih zemalja. U praksi, razlike između unitarizma/federalizma i centralizacije/decentralizacije su često zamagljene. Neke federalne države su visokocentralizirane (Malezija), dok druge unitarne države imaju visok stupanj decentralizacije (Kina, Rusija). SAD su decentralizirana federacija. Međutim, svaka od 50 američkih država funkcionira na osnovu svog unitarnog uređenja, također visoko decentraliziranog.

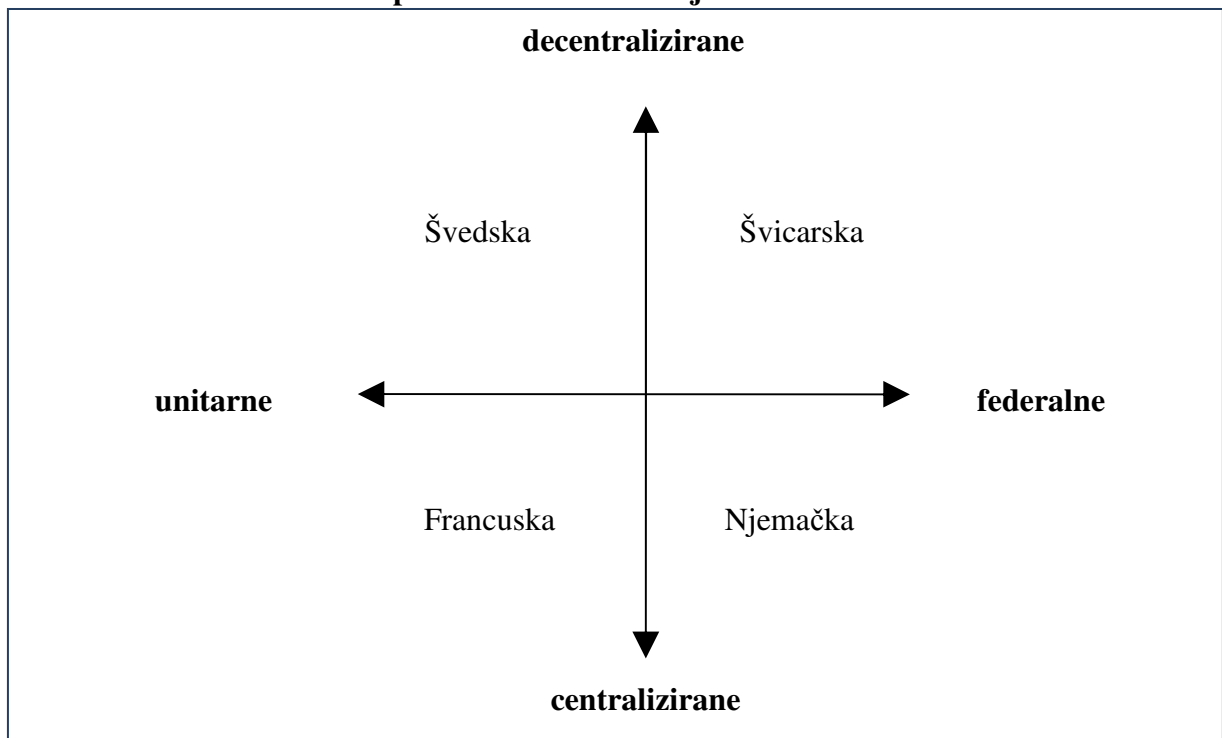
zemlje“ i „nove federalne zemlje“; Ahmad i Brosio (2006.) dali su svojoj knjizi naslov „Priručnik o fiskalnom federalizmu“, iako prvo poglavlje otvaraju s „političkom ekonomijom decentralizacije“.

Slika 2.1: Oatesov kontinuum sustava vladanja



Izvor: Oates (1972., p. 18), obrada autora

Slika 2.2: Dvodimenzionalni prikaz sustava vladanja



Izvor: obrada autora

2.2.2. Ciljevi decentralizacije

Implementacija decentralizacije ovisi o ekonomskoj i političkoj strukturi zemlje koja provodi aktivnosti na području decentralizacije. Mnogi su procesi decentralizacije tijekom prošlih desetljeća bili motivirani ponajviše političkim razlozima. Decentralizacija se smatra načinom za rješavanje problema nastalih slabim funkcioniranjem središnjeg sustava upravljanja s ciljem efikasnijeg i efektivnijeg upravljanja ekonomskim razvojem zemlje. U

većini zemalja decentralizacija je bila samo jedan aspekt u okviru značajnih ekonomskih i političkih promjena dok su u nekim zemljama zahtjevi za dobivanje više ovlasti od strane lokalnih zajednica bili povod ekonomskim i političkim reformama.

Nadalje, osnovna motivacija k uvođenju procesa decentralizacije razlikuje se od zemlje do zemlje. U tom smislu Bird i Ebel (2007., p. 5) su proveli seriju studija o fiskalnoj fragmentaciji uvodeći dva fundamentalna pitanja na samom početku: „Što je decentralizacija?“ i „Zbog čega se decentralizacija pojavljuje?“. Ebel i Yilmaz (2002., p. 157) o ovoj temi navode da se „zemlje u razvoju okreću decentralizaciji kako bi izbjegle opasnosti neefektivnog i neefikasnog upravljanja, makroekonomske nestabilnosti i neadekvatnog ekonomskog rasta“, dok u postkomunističkim zemljama decentralizaciju javnog sektora prati kretanje prema tržišnoj ekonomiji i demokraciji. U zemljama Latinske Amerike, pokreti za decentralizaciju mogu se objasniti političkim pritiskom za više demokracije. U Africi je određen broj pokušaja za decentralizaciju izrastao iz želje za sačuvanjem nacionalnog jedinstva uzimajući u obzir plemenske i lokalne različitosti. U određenim slučajevima (naročito u Istočnoj Aziji) decentralizacija je motivirana potrebom poboljšanja pružanja usluga za brojno stanovništvo i spoznajom ograničenja središnje uprave⁹.

Iako je glavni razlog za decentralizaciju diljem svijeta taj što se ona jednostavno događa, postoje puno organizacijskih pitanja bitnih za utjecaj različitih tipova decentralizacije na efikasnost, uravnoteženost i makroekonomsku stabilnost. Od 75 zemalja u razvoju sa stanovništvom preko 5 milijuna a koje su se našle u tranziciji, njih 65 se izjasnilo sa su se upustile u neki oblik prijenosa fiskalne vlasti sa središnje na niže razine. Taj proces se događa čak i u inherentno centraliziranim zemljama kao što su kraljevine Maroko i Jordan kao i u državama koje su bile u sferi sovjetskog utjecaja (Dillinger, 1994., p. 39).

Specifične usluge koje treba decentralizirati i vrsta decentralizacije ovise o ekonomiji obujma koja utječe na tehničku efikasnost i stupanj efekta prelijevanja između granica jurisdikcija. Ova pitanja moraju se uzeti u obzir prilikom dizajniranja decentraliziranog sustava.

⁹ Više na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

Osnovni ekonomski ciljevi koji potiču na decentralizaciju su:

1. **Efikasnost u pružanju usluga:** decentralizacija pružanja usluga doprinosi proizvodnoj efikasnosti u zadovoljavanju potreba građana; stanovnici izražavaju spremnost platiti ona dobra i javne usluge kojima mogu zadovoljiti svoje potrebe na višoj razini.
2. **Efikatnost u alokaciji resursa:** s obzirom da su lokalne vlasti bliže građanima, pretpostavlja se da su bolje upoznate s preferencijama i potrebama svojih građana te tako mogu usmjeriti trošenje sredstava u pravcu zadovoljenja potreba građana. Za razliku od toga, središnja vlada ne raspolaže informacijama o potrebama stanovnika pojedinih lokalnih zajednica što dovodi do pogrešnog usmjeravanja sredstava odnosno do manje efikasnosti u alociranju raspoloživih sredstava.
3. **Konkurencija među vladama i inovativnost:** dodjela ovlasti za obavljanje određenih javnih funkcija na lokalnu razinu pozitivno utječe na konkurenciju između lokalnih vlada a sve u cilju zadovoljenja potreba građana koji su u prilici izabrati mjesto življenja u onoj zajednici koja zadovoljava njihove potrebe odnosno gdje mogu imati veću korist od uplaćenih poreza.

Iako je politika glavna snaga koja pokreće decentralizaciju u većini zemalja, sretna je okolnost da decentralizacija može biti ona instanca gdje dobra politika i dobra ekonomija mogu služiti istom cilju. Politički ciljevi ka povećanju političke odgovornosti i sudjelovanje lokalne razine mogu se podudariti s ekonomskim ciljevima pri donošenju boljih odluka vezanih za upotrebu javnih resursa i povećanje spremnosti za plaćanje lokalnih usluga.

Motive za decentralizaciju možemo klasificirati na političke, ekonomske, fiskalne i integracijske kao što je prikazano u Tablici 2.1.

Tablica 2.1: Motivi za decentralizaciju

POLITIČKI MOTIVI:	
Politička transformacija	Zemlje bivšeg soc-lagera
Rješavanje regionalnih političkih kriza	Indonezija, Meksiko, Uganda, Filipini
Rješavanje političkih i etničkih sukoba	Bosna i Hercegovina, Jugoslavija, Etiopija, Južna Afrika, Šri Lanka
Politički manevri (decentralizacija u funkciji očuvanja statusa quo)	Kina
Politički pritisak građana za demokraciju	Latinska Amerika, Etiopija
Put k nacionalnom jedinstvu	Kanada, Južna Afrika, Švicarska, Uganda
Instrument za smanjenje secesionističkih težnji	Bosna i Hercegovina, Etiopija, Španjolska
Instrument za sprečavanje odvajanja davanjem dovoljnih ovlasti regijama	Kanada, Rusija, Španjolska
Kao način kooptiranja široke podrške centralnim politikama	Kolumbija, Kina (u određenoj mjeri)
EKONOMSKI MOTIVI:	
Ekonomska transformacija – tranzicija iz socijalističkog sustava planskog gospodarstva u tržišnu ekonomiju i demokraciju	Istočna i Srednja Europa, Rusija
Efektivno sredstvo za reorganizaciju vlade da bi se pružile javne usluge po nižim troškovima	Zapadne zemlje
Bijeg iz zamke neefikasne i neekonomične vlade, makroekonomske nestabilnosti i niskog ekonomskog rasta	Zemlje u razvoju
FISKALNI MOTIVI:	
Fiskalne krize	Rusija, Indonezija, Pakistan
Poboljšanje u pružanju javnih usluga	Čile, Uganda, Istočna i Srednja Europa, Rusija
Poboljšanje pružanja javnih usluga u metropolama	Rastuće ekonomije Azije
Prijenos obveza i odgovornosti za nepopularne programe na niže razine (npr. redukcija troškova, smanjenje plaća ili smanjenje koristi za građane)	Afrika
INTEGRACIJSKI-GLOBALISTIČKI MOTIVI:	
Ulazak u Europsku uniju	Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska

Izvor: Antić (2009., p. 21)

2.2.3. Pristup decentralizaciji

Navedeni primjeri mogli bi navesti na pomisao da je decentralizacija rezultat manje ili više jednostrane odluke središnje vlade. U stvarnosti postoje dva pristupa decentralizaciji: *top-down* ili *bottom-up* model. Prvi tip decentralizacije (na koji se najčešće referira kad se govori o decentralizaciji) je **top-down** („od vrha“) u stvarnosti daje preferencijama središnje vlade stratešku prednost. Načesto se implementira u unitarnim sustavima u kojima središnja vlada zadržava krajnju kontrolu nad donošenjem odluka. Ova vrsta decentralizacije implicira transfer ovlasti i obveza prethodno dodijeljenih središnjoj vladi na niže specijalne entitete („funkcionalna decentralizacija“) ili entitete čije postupanje je zadano određenim ograničenim teritorijalnim okvirom („teritorijalna decentralizacija“). Ovaj proces može se implementirati i u federalnim upravama u kojima središnja vlada dijeli suverenitet upravljanja sa saveznim državama i gdje one ne dominiraju središnjom razinom.

Političke stranke koje formiraju središnju vladu mogu pokrenuti decentralizaciju ukoliko procijene da će im u budućnosti biti potrebna podrška zagovornika decentralizacije na nižim razinama. Ovdje je očigledna povezanost između izbornih rezultata i podrške središnje vlade procesu decentralizacije. Ovo je naročito izraženo pred lokalne izbore. Razlog za podršku procesu decentralizacije „od vrha“ države može biti poticaj političkoj stabilizaciji i jačanju nacionalnog integriteta novonastalih demokracija. U predsjedničkim demokracijama podrška procesu decentralizacije „od vrha“ države može biti inicirana ne od strane vlade, već od strane državnog parlamenta, kako bi se ograničile ili smanjile predsjedničke ovlasti, naročito u područjima koje u parlamentarnim demokracijama pripadaju parlamentu. Državni parlament može poduprijeti proces decentralizacije ukoliko regionalni i lokalni političari imaju presudan utjecaj na njihov izbor ili njihovu buduću karijeru. Međutim, državni parlament može pružiti otpor uvođenju decentralizacije ukoliko vladajuća nacionalna stranka nema većinu na regionalnoj ili lokalnoj razini (Eaton, 2000., u: Antić, 2009, p. 27).

Znatno rjeđe u stvarnosti, drugi tip decentralizacije, *bottom-up*, („od dna“) podrazumijeva federalne vlade u kojima je prioritet dan lokalnim preferencijama i lokalne vlade imaju značajnu autonomiju. Pri tomu su moraju riješiti dva bitna pitanja: (i) koje funkcije se moraju prenijeti na višu razinu vlasti (na uštrb principa supsidijarnosti) te (ii) pitanje

konkurencije i/ili suradnje između lokalnih uprava i između lokalne uprave i više razine vlasti. Pritisak za iniciranje procesa decentralizacije može doći od lokalnih ili regionalnih jedinica. U demokracijama gdje je civilni sektor dovoljno snažan da može inicirati složene procese, decentralizaciju mogu inicirati i nevladine organizacije i udruge građana, najčešće posredno, preko središnje vlade, lobiranjem kod značajnih političara ili vladinih službenika i njihovim uključivanjem u projekte nevladinog sektora.

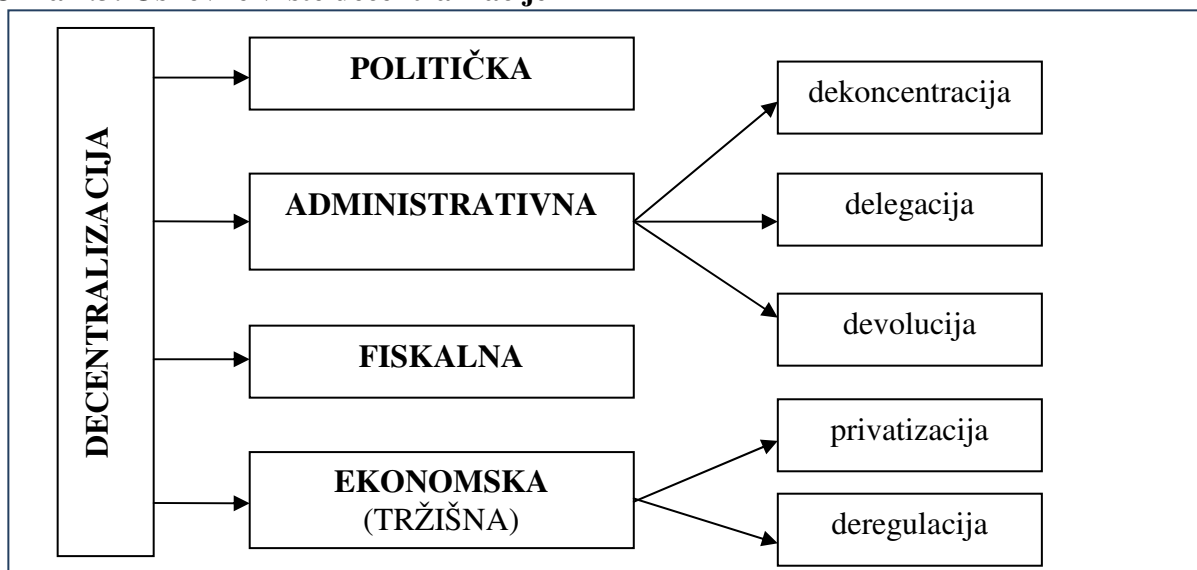
Zakonodavna tijela lokalne samouprave, vrlo rijetko su pokretači procesa decentralizacije iz jednog jednostavnog razloga što lokalne vlasti imaju jako malo nadležnosti u ovoj oblasti budući da se najveći dio propisa kojima se reguliraju ustavne, političke, administrativne i fiskalne nadležnosti nižih razina uprave propisuju na višim razinama, najčešće na razini središnje države. No, ukoliko bi se lokalnim razinama dale ovlasti za stvaranje određenih politika, postojala bi mogućnost da se radi ostvarivanja zajedničkih lokalnih interesa, recimo osiguranje grantova od viših razina vlasti, usuglase stavovi svih političkih snaga koje sudjeluju u lokalnoj vlasti.

2.2.4. Vrste decentralizacije

Ne postoji standardizirana klasifikacija vrsta decentralizacije upravo zbog nepostojanja jedinstvenog stajališta oko definicije decentralizacije. Postoje različite vrste decentralizacije, a svaka od njih ima različite karakteristike i političke implikacije te različite čimbenike koji povećavaju odnosno umanjuju njezin učinak. Za potrebe ovog istraživanja koristit će se klasifikacija decentralizacije podržana od strane Svjetske banke¹⁰ a koja je prikazana na slici 2.3.

¹⁰ detaljnije vidjeti na http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module1/Topic01_BN1.htm

Slika 2.3: Osnovne vrste decentralizacije



Izvor: World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>, obrada autora

1. **Politička decentralizacija:** u užem smislu podrazumijeva davanje izabranim dužnosnicima nadležnosti za donošenja odluka. Ako se promatra u širem smislu, ova nadležnost uključuje i građane s ciljem da im se omogući veća moć pri odlučivanju. Vrlo 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 sudjelovanja građana podrazumijeva bolje poznavanje izabranih predstavnika koji će moći voditi brigu o potrebama i željama svojih birača. U početnoj fazi ova vrsta decentralizacije uključuje podršku političkom višestranačju i nižim razinama vlasti. Jačanje političke decentralizacije većim sudjelovanjem građana u procesu donošenja i realizacije odluka smjera ka ukupnoj društvenoj demokratizaciji. Lokalno stanovništvo bolje poznaje one koji ih zastupaju budući da izravno biraju svoje predstavnike. Na taj način je uspostavljena veza između središnje vlade i lokalnog stanovništva.
2. **Administrativna decentralizacija:** predstavlja najuobičajeniji i najprihvaćeniji oblik decentralizacije ukoliko se u obzir uzme razvoj (Cohen i Peterson, 1999., p. 19), a odnosi se na redistribuciju autoriteta, odgovornosti i izvora financiranja za različite razine vlasti. Najčešće se pod ovim pojmom podrazumijeva prijenos određenih funkcija sa središnje razine na lokalnu razinu uprave koji uključuje preuzimanje odgovornosti za

planiranje, financiranje i upravljanje preuzetim funkcijama. Postoje tri vrste administrativne decentralizacije:

- a) *Dekoncentracija*, kao najuža i najslabija forma administrativne decentralizacije odnosi se na redistribuciju tijela odlučivanja, financijskih i rukovodećih odgovornosti između različitih razina vlasti. Najčešće je zastupljena u unitarnim državama. U suštini predstavlja prijenos radnih zadataka od službenika središnje vlade na terenske urede ili lokalne jedinice smještene izvan glavnog grada. Ona ni u kom slučaju ne uključuje davanje političkih ovlasti lokalnim uredima i lokalnim dužnosnicima. Dekoncentracija na regionalnoj razini podrazumijeva stvaranje regionalnih ureda koji pomažu u prevođenju nacionalnih razvojnih ciljeva u projekte koji se implementiraju na regionalnoj i lokalnoj razini. U ovom smislu, oni su posrednici između državnih ministarstava, organa i agencija s jedne strane i regija s druge strane. Ovaj oblik administrativne decentralizacije najčešće se pojavljuje u zemljama u razvoju. Proces dekoncentracije često se implementira putem koordinacijskih jedinica na nižim razinama uprave na koje se prenose određeni poslovi državnih ministarstava. U određenim zemljama vlade daju povlastice lokalnim tijelima ili sklapaju sporazume s lokalnim agencijama koje preuzimaju projekte manje veličine u cilju kreiranja novih radnih mjesta na lokalnoj razini. Značajan primjer dekoncentracije susrećemo u Kini gdje je veliki broj nadležnosti u poljoprivredi i komunalnim poduzećima prenesen ugovorom na proizvodne timove.
- b) *Delegacija* predstavlja širi oblik administrativne decentralizacije. Središnja vlada prenosi odgovornost za odlučivanje i upravljanje javnim službama na agencije, poduzeća ili organizacije koje nisu izravno kontrolirane od strane središnje vlade ali su njoj odgovorne. Organizacije na koje se delegiraju funkcije djeluju kao agenti državnih ministarstava. Agent kao posrednik između središnje vlade i nižih razina uprave ima široke ovlasti ali i ograničenu samostalnost i konačna odgovornost je na središnjoj vladi. U praksi je često teško izvršiti distinkciju između dekoncentracije i delegacije. Kod dekoncentracije središnja vlada izravno kontrolira lokalne i regionalne urede na koje je prenijela određene funkcije

dok kod delegacije središnja vlada može samo neizravno nadgledati organizacije kojima su delegirane ovlasti. Delegiranje funkcija se često koristi kako bi se značajne funkcije prenijele na lokalne jedinice s neefikasne središnje vlade. Isto tako, delegacija predstavlja sredinu između devolucije i dokoncentracije. Nižim organima vlasti (a ne filijalama vlasti) dana je ovlast za obavljanje određenih službi, ali one ne podliježu superviziji središnje vlasti, koja može osigurati određeni oblik financiranja službi.

- c) *Devolucija* predstavlja prijenos autoriteta u odlučivanju, financijama i rukovođenju na neovisne jedinice lokalne vlasti koje djeluju poduzetnički. Tako, na primjer, u Švicarskoj, skandinavskim zemljama i Velikoj Britaniji političari imaju relativno ograničen utjecaj nad malim jedinicama lokalne samouprave. Načelnik općine će biti ponovno izabran samo ako uspije zadovoljiti javne potrebe građana bez stvaranja proračunskog deficita i ima ulogu više kao menadžer nego kao političar te je stoga više okrenut ekonomskim performansama nego političkim ciljevima. 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. U nekim zemljama prijenos ovlasti ili devolucija na lokalne zajednice je korišten radi davanja veće autonomije etničkim ili vjerskim skupinama, za smirivanje etničkih tenzija. Isto tako se bilježe slučajevi da se devolucija koristi za rješavanje regionalnih i lokalnih težnji s kojima se središnja vlada ne može efikasno nositi. Neki autori drže da je devolucija sinonim za fiskalnu decentralizaciju. Svoje mišljenje potkrepljuju time da fiskalnom decentralizacijom niže razine uprave dobivaju značajan stupanj proračunske autonomije, jasne ovlasti za izdatke i pravno priznate granice jurisdikcije (Ebel i Yilmaz, 2002., p. 25).

U praksi svi sustavi uprave uglavnom imaju određene elemente devolucije, dekoncentracije i delegacije. Centralizacija – decentralizacije je kontinuum prije nego dihotomija.

3. **Fiskalna decentralizacija** je u žarištu procesa decentralizacije i najčešće pokretač reformi organizacije vlasti. Pokreće se radi postizanja veće ekonomske i političke efikasnost kao i odgovornosti javnog sektora. Fiskalna decentralizacija pod utjecajem je različitih faktora uključujući političke i ekonomske, ovisi i o značajkama stanovništva: etničkim, vjerskim, kulturnim, a svakako ovisi i o postojećem pravnom sustavu. Problemi fiskalne decentralizacije iskazani kroz političku i institucionalnu dimenziju variraju od zemlje do zemlje ili čak od regije do regije. Svakako postoje specifični povijesni i institucionalni faktori koji mogu kanalizirati proces fiskalne prilagodbe u okviru šireg konteksta sveukupnih ekonomskih i političkih reformi (Wildasin, 1997., p. 4). Fiskalna decentralizacija usko je povezana s političkom i administrativnom decentralizacijom i njezina uspješna realizacija nezamisliva je bez podrške od strane politike koja osigurava pretpostavke za uspješnu provedbu fiskalne decentralizacije. No, postoje značajne razlike u odnosu na administrativnu ili političku decentralizaciju. Kod fiskalne decentralizacije dopuštene su razlike u provođenju politika na nižim razinama budući da se na taj način efikasnije zadovoljavaju potrebe stanovništva na lokalnoj razini. Osnovni preduvjeti koje sustav mora ispunjavati za decentralizirano financijsko upravljanje su: i) transparentna alokacija, ii) mogućnost predviđanja iznosa koji će biti dostupni lokalnim institucijama i iii) lokalna autonomija u donošenju odluka o korištenju sredstava¹¹.
4. **Ekonomska ili tržišna decentralizacija** podrazumijeva prijenos na privatni sektor funkcija koje su bile u isključivoj nadležnosti vladinih institucija. Ekonomska decentralizacija ima za cilj stvoriti okolnosti koje omogućuju pružanje javnih dobara i usluga pod djelovanjem tržišnih mehanizama a pri tom rukovodeći se preferencijama građana. Pružatelji javnih dobara ili usluga mogu biti organizacije unutar nevladinog sektora, zadruge, lokalne grupe i dobrovoljne udruge. Osnovni tipovi ekonomske decentralizacije su privatizacija i deregulacija.

¹¹ više u United Nations, (1996.): Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Göteborg, p. 48

- a) *Privatizacija* se može pojaviti kao opskrba javnim dobrima i uslugama po zakonima tržišnog natjecanja ili u obliku javno-privatnih partnerstava. Privatizacija se češće pojavljuje iz situacija u kojima poduzeća iz privatnog sektora počinju nuditi dobra i usluge koje vlada pruža na nezadovoljavajući način, uopće ih ne pruža ili ih pruža samo u određenim dijelovima zemlje nego kao posljedica dobrovoljnih napora vlade da se odrekne javnih funkcija (Rondinelli et al., 1983., p. 14). Posebnost ove decentralizacije jest u tomu da u žarištu nije prijenos ovlasti između razina uprave, nego prijenos na institucije izvan vladinog sektora, koje mogu biti na istoj razini. Pored toga, privatizacija kao oblik decentralizacije podrazumijeva prijenos odgovornosti za proizvodnju javnih dobara i usluga na privatni sektor čime se omogućuje pružanje usluga u uvjetima konkurencije na tržištu prije nego pružanje usluga od strane vlade koja koristi prikupljene prihode da bi pružila usluge. Prednosti ove vrste decentralizacije očituju se u zajedničkom djelovanju vladinih agencija i privatnog sektora čime se doprinosi većoj efikasnosti i efektivnosti u korištenju resursa. Vlada dobiva dodatne izvore prihoda na temelju udjela u dobiti kompanije i ima pristup jeftinijim izvorima financiranja. Korist se očituje i u podjeli rizika poslovanja i investiranja.
- b) *Deregulacija* umanjuje zakonska ograničenja u privatnoj pricipaciji u opskrbi dobrima i uslugama odnosno omogućuje nadmetanje između različitih privatnih dobavljača u pružanju javnih dobara i usluga. Deregulacija omogućuje jednak tretman privatnom isporučitelju usluga ili vladinoj agenciji kod dobivanja poslova koji se financiraju iz proračuna. Deregulacija nije isto što i liberalizacija jer liberalizam može biti reguliran kao što je slučaj s tržištem električne energije. Isto tako, potpuna deregulacija u nekim sektorima nije moguća zbog zaštite interesa potrošača.

2.2.5. Asimetrična decentralizacija kao specifičan princip decentralizacije

U homogenim državama, gdje nema velikih razlika između istih kategorija razina vlasti, s obzirom na fiskalne kapacitete¹², razvijenost, geografski položaj, etničku ili vjersku zastupljenost, poželjna je uniformna decentralizacija, prema kojoj se kao jedini kriterij za decentralizaciju nadležnosti na niže razine vlasti postavlja pravni status administrativnih jedinica. Međutim, homogene zemlje su rijetke. Ogromna većina zemalja ima heterogenu strukturu stanovništva ili regije razičite ekonomske ili kulturne razvijenosti te povijesnog naslijeđa. Davanje posebnih ovlasti ili održavanje posebnog statusa neke regije u administrativnom ili fiskalnom smislu može biti rezultat dogovora svih strana ili mogućnost koja je ponuđena određenoj regiji. To ovisi o odnosu snaga između središnje vlade i regija. Što je središnja vlada slabija, to je potrebniji konzenzus između regija. Asimetričan pristup decentralizaciji razvijen je da bi se realizirala asimetrična politika središnje vlade na način da se različiti subjekti različito tretiraju s ciljem postizanja istih rezultata. Ne postoji jedinstven stav oko toga potiče li asimetrična decentralizacija nacionalno jedinstvo ili ubrzaje dezintegraciju fragmentirane države. Isto tako ne postoji jedinstven model asimetrične decentralizacije budući da je svaka heterogena zemlja karakteristična za sebe (Antić, 2009., p. 28-29).

Asimetrična fiskalna decentralizacija, pod kojom podrazumijevamo različite fiskalne aranžmane između središnje vlade i različitih grupa, ili pojedinačno, nižih razina vlasti, može se opravdati sa stajališta ekonomske efikasnosti. Efikasnost kao argument za decentralizaciju fiskalnih ovlasti na regionalne i lokalne vlade nije nužno argument za asimetričnu decentralizaciju. Kada postoje razlike u potrebama za javnim dobrima i uslugama koje proizilaze iz povijesnih, kulturnih i jezičnih razlika među regijama u jednoj zemlji, asimetrična decentralizacija može biti opravdana. Povijest, kultura i jezik mogu utjecati na to kako grupa ljudi ili regija sagledava autonomiju, nezavisnost i fiskalnu vlast. Neke regije koje su u povijesti imale autonomiju mogu se pribojavati gubitka vlastitog jezika i kulture zbog jakog utjecaja središnje vlasti. Kako bi se udovoljilo razlikama u zahtjevima za nezavisnost i autonomiju fiskalne vlasti, neophodno je imati različite fiskalne aranžmane između središnje vlade i različitih regija od kojih je zemlja sastavljena.

¹² fiskalni kapacitet odnosi se na sposobnost vlasti da prikuplja prihode i financira dodijeljene javne usluge

Drugi argument efikasnosti u korist asimetrične decentralizacije ima uporište u razlikama između regija po pitanju njihovih kapaciteta za javnu upravu. Efikasno pružanje javnih dobara i usluga kao i efikasno donošenje odluka proističu iz dobro funkcionirajuće birokracije i potpore političkih institucija. Ako neke regije, moguće zbog iskustva u autonomiji iz prošlog razdoblja, imaju bolje kapacitete za vođenje vlade i javnih agencija u odnosu na druge regije, postoji mogućnost postizanja već efikasnosti devolucijom fiskalne vlasti na ove regije ili eventualno brže i ranije u ovim regijama u odnosu na regije s nedostatkom potrebnih administrativnih kapaciteta (Garcia-Mila i McGuire, 2002., p. 1-2).

Ekonomska, demografska i društvena raznolikost mjerena karakteristikama kao što su veličina, bogatstvo i stupanj lokalne integracije često rezultiraju postojanjem mnogo uprava i struktura koje omogućuju javna dobra i usluge samo u jednoj zemlji. Polazeći od ove raznolikosti, iskustvo je pokazalo da iako postoje neki općevažeci principi u odnosu na decentralizaciju, sveobuhvatno gledajući pravilo „jedna veličina odgovara svima“ definitivno nije primjenjivo. Različiti instrumenti mogu imati jako različite učinke u različitim okolnostima i mogući su zahtjevi primjene različitih pristupa da bi se ostvarili isti (ili prihvatljivi) rezultati. Da bi se zadovoljile potrebe koje proizlaze iz ovakvih različitih pristupa, mogu se zahtijevati asimetrične središnje politike - tretirati različite jedinice različito – kako bi se dobile iste reakcije. Na primjer, u mnogim zemljama moguća je isplativost od decentralizacije političkih, ekonomskih i administrativnih funkcija u većim urbanim područjima. Slično tomu, na regionalnoj razini, fiskalni i administrativni kapaciteti mogu omogućiti lakšu decentralizaciju funkcija samo u *nekim* provincijama ili državama. U drugim slučajevima, moglo bi biti isplativije decentralizirati funkcije izravno sa središnje vlade na privatni sektor nego na lokalne vlasti (Litvack et al., 1999., p. 26-32).

Međutim, asimetrična decentralizacija može potaknuti važan politički problem koji se ogleda u nastojanju uspostave zakona koji tretiraju sve jedinice jednako a kada stvarno stanje pokazuje da postoje znatne i relevantne razlike među njima. Rješenje može biti u decentralizaciji javnih funkcija samo u onim provincijama koje imaju kapacitete pružati ove javne usluge. Međutim, ova mogućnost može biti politički nezgodna za implementaciju budući da zahtjeva pristanak određenog broja izabраних dužnosnika za manje autonomije u vlastitoj provinciji za razliku od drugih provincija.

Garcia-Mila i McGuire (2002.) ispituju teorijske implikacije asimetrične decentralizacije na slučaju Španjolske. Asimetrična fiskalna decentralizacija zadovoljila je određene nacionalističke zahtjeve i smanjila napetosti među regijama u Španjolskoj te stvorila značajne temelje za stabilnu tranziciju u demokraciju. Međutim, u slučaju da su određeni aspekti sustava bili dizajnirani drugačije, ekonomski ishodi bili bi efikasniji i na taj način bi Španjolska imala danas sustav s kojim bi regije bile više zadovoljne. Demokracije u nastajanju mogu učiti iz iskustva Španjolske i dizajnirati decentralizirani sustav kojim se postiže autonomija i solidarnost uz manje troškove. U klasičnim federacijama kao što su Sjedinjene Američke Države (SAD), Austrija i Švicarska, postoji ustavna simetrija, mada ne treba zanemariti poseban položaj Distrikta Washington u ustavnom poretku SAD-a. Za očekivati je asimetriju u federalnim državama u kojima je postojanje heterogenosti između federalnih jedinica logična posljedica različitog povijesnog naslijeđa i pravca razvoja. Zemlje kao što su Kanada, Indija, Belgija i Rusija ugradile su asimetriju u ustave. Ustavna asimetrija se može naći i u unitarnim državama poput Velike Britanije, gdje su određene geografske regije pod drugačijim administrativnim i fiskalnim režimom (Sjeverna Irska i određeni otoci).

Asimetrična decentralizacija poželjna je iz političkih razloga ako se time održava politička stabilnost i smanjuju etničke ili regionalne napetosti te zbog administrativnih razloga koji se ogledaju u povećanju kapaciteta regija za obavljanje njihovih funkcija te povećanja efikasnosti i administrativne kohezije. Efekti asimetrične decentralizacije mogu se analizirati samo ukoliko su poznate konkretne prilike i specifičnosti država. Pozitivna strana asimetričnog pristupa decentralizaciji je neutralizacija problema kapaciteta nižih razina vlasti kao prepreke uspješnoj decentralizaciji.

2.3. Fiskalna decentralizacija: opseg, principi, rizik i koristi, pouke

Prema teoriji javnih financija, financiranje lokalnih jedinica vlasti rezultat je podjele odgovornosti, funkcija i izvora financiranja između središnje države i lokalnih jedinica vlasti. Premda ekonomska teorija ne daje jednoznačan odgovor na pitanje o optimalnoj podjeli fiskalnih odgovornosti o fiskalnoj decentralizaciji, ipak postoji suglasnost da bi odgovornosti i rashodi određenih javnih usluga trebali biti u ovlasti najniže razine javne vlasti. U praksi brojnih zemalja najčešće se odgovornosti lokalnih i regionalnih vlasti u ukupnoj javnoj potrošnji odnose na osnovno školstvo, primarnu zdravstvenu skrb,

vodoopskrbu, lokalne ceste, lokalnu policiju i zaštitu od požara, stanogradnju i zaštitu okoliša. Budući da su lokalne jedinice vlasti najbliže stanovništvu, one mogu najbolje prepoznati potrebe za javnim dobrima i uslugama svojih stanovnika. Osnovni razlog postojanja lokalnih jedinica vlasti i njihova temeljna zadaća jest briga o zadovoljavanju lokalnih javnih potreba. Dodatni razlog za prijenos ovlasti za određene javne funkcije na lokalne jedinice vlasti leži u ograničenom proračunu središnje države.

2.3.1. Opseg fiskalne decentralizacije

Opseg fiskalne decentralizacije ovisi o tome je li zemlja unitarnog ili federalnog uređenja. Pri tome unitarno uređenje ne podrazumijeva isključivo centraliziranu upravu i jednostavnu ustavnu strukturu. S druge strane, federalno uređenje ne mora nužno jamčiti visok stupanj decentralizacije. Fiskalni odnosi u unitarnoj i federalnoj zemlji ne mogu se uređivati bez uvažavanja ustavno-pravnog položaja nižih razina vlasti. U federalnim zemljama niže razine vlasti imaju ustavom zajamčene ovlasti i nadležnosti za prikupljanje određenih prihoda ili pružanje određenih usluga. One imaju visoku autonomiju u granicama određenim ustavom. Za promjene u nadležnostima, a naročito kada su u pitanju šire političke i fiskalne reforme koje znače značajnije smanjenje ovlasti nekih od razina uprave ili redizajn političkog ili fiskalnog sustava, potreban je nacionalni konsenzus svih snaga u zemlji.

U posljednjih tridesetak godina diljem svijeta vlade su inicirale široke ekonomske i političke reforme s ciljem osiguranja ekonomskog rasta, stabilnosti i demokratizacije društva. Fiskalna decentralizacija predstavlja prijenos političkih i administrativnih ovlasti delegiranih, dodijeljenih ili prenesenih sa središnje vlade na niže razine uprave. Ciljevi koji potiču na fiskalnu decentralizaciju mogu uključivati ne samo one očekivane a koji se tiču efikasne alokacije resursa, pravedne distribucije i stabilizacije, pored toga ekonomski rast kao i neke političke ciljeve kao što je „regionalna ujednačenost“ te održavanje nacionalnog integriteta i političke stabilnosti. Može postojati sukob među ovim ciljevima kao i razlike između percepcije lokalne i središnje razine vlasti o tome kako postići ove ciljeve. K tomu još treba dodati da kao i sve javne politike, međuvladini fiskalni odnosi moraju uzeti u obzir ograničenja kao što su snaga različitih regija ili grupa u političkom odlučivanju i ekonomska ograničenja. Konačno, svaka reforma mora početi od postojeće

situacije u svakoj zemlji budući da svaka zemlja ima svoje specifičnosti. Ovo pitanje zahtjeva značajna kako institucionalna tako i analitička znanja (Bird, 2002.). Stoga se može zaključiti da fiskalna decentralizacija ima ekonomsku i političku dimenziju.

Opseg fiskalne decentralizacije ne uključuje samo uravnoteženje rasporeda fiskalnih nadležnosti između razina uprave, nego otvara i pitanja fiskalne regulacije i koordinacije, porezne konkurencije, stupnja fiskalne autonomije nižih razina i stupnja kontrole središnje vlade. U tome leži paradoks procesa decentralizacije. Potrebno je da se središnja vlada odrekne nekih funkcija da bi se ojačali kapaciteti nižih razina i vlade približile građanima, a s druge strane da bi proces decentralizacije bio efikasan, potrebno je da središnja vlada zadrži određeni stupanj kontrole i nadzora nad fiskalnim operacijama nižih razina uprave.

Ekonomska dimenzija – standardne ekonomske dimenzije politike javnih financija obuhvaćaju makroekonomsku stabilnost, uravnoteženost i efikasnost. Aspekt efikasnosti ekonomske dimenzije bi trebao biti razlog uvođenja procesa fiskalne decentralizacije. Budući da se razlikuju preferencije pojedinaca prema određenim javnim dobrima, u decentraliziranom fiskalnom sustavu pojedinci biraju hoće li živjeti u zajednici koja odražava njihove preferencije što zauzvrat rezultira maksimizacijom društvenog blagostanja. Kao što ističu Ebel i Yilmaz (2002.) **efikasnost** predstavlja razlog postojanja fiskalne decentralizacije. Ovaj proces daje vladi mogućnost približavanja građanima u svojoj jurisdikciji te na taj način mogu imati kvalitetnije informacije o njihovim potrebama. Za razliku od toga, središnja vlada pruža javne usluge na temelju pretpostavljenih preferencija građana, na jednoobrazan način ne vodeći računa o razlikama među jurisdikcijama. Pružanjem određenih javnih usluga koje nemaju nacionalni karakter, kao što su obrana, vanjska politika, carinska i monetarna politika, a pri tom ne vodeći računa o preferencijama građana, dolazi do rasipanja javnih resursa i neefikasnosti. Efikasnost alokacije javnih resursa se povećava približavanjem vlade građanima što je Oates argumentirao teoremom decentralizacije¹³. Teorem decentralizacije predviđa da jedinica državne vlasti koja je najbliža građanima može najbolje prilagoditi svoj proračun preferencijama svojih stanovnika i tako pružiti one javne usluge koje najviše odgovaraju preferencijama lokalnog stanovništva.

¹³ Detaljnije u Oates, W. (1972.): *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc. New York

Fiskalna decentralizacija ima i **političku dimenziju** budući da na proces fiskalne decentralizacije utječu politički faktori, politička stabilnost u zemlji, provedba političkih reformi i postojanje političkih napetosti. Etničke, vjerske, socijalne i kulturološke podjele mogu usporiti proces fiskalne decentralizacije. Opseg fiskalne decentralizacije, nadalje, ovisi o tome je li zemlja unitarnog ili federalnog uređenja. Pri tome, fiskalni odnosi u unitarnoj i federalnoj zemlji se ne mogu uređivati bez uvažavanja ustavno-pravnog položaja nižih razina vlasti. Ustavni položaj određene razine vlasti često se zloupotrebljava kako bi se zadržale povlastice političkih vlasti, zanemarujući ekonomske neefikasnosti čime gube svi građani i država u cjelini. Ustavna zaštita ingerencija razina uprave koja je nastala u prošlosti kao rezultat političkog konsenzusa i odnosa snaga u danom trenutku ili određenih povijesnih okolnosti ili previranja, vrlo često predstavlja kočnicu reformi i razlog zadržavanja neefikasnosti u pružanju javnih usluga (Antić, 2009., p. 42-44).

2.3.2. Principi fiskalne decentralizacije

Fiskalna decentralizacija postoji kada niže razine vlasti na osnovu ustava ili zakona imaju slobodu uvođenja poreza, a prikupljena sredstva od poreza mogu potrošiti za pružanje javnih usluga prema zakonom definiranim kriterijima (Tanzi, 1995.). „Zdrava“ i „efikasna“ fiskalna decentralizacija je uvjet za efikasno pružanje javnih usluga i makroekonomsku stabilnost. Pri tomu ne treba zaboraviti da ne postoji optimalan model decentralizacije, već da je on uvjetovan nizom faktora koji određuju društveno-ekonomski i politički sustav svake zemlje.

Prema Raičeviću (2005., p. 78) tri su osnovna principa koja determiniraju „zdravu“ i „efikasnu“ fiskalnu decentralizaciju:

- 1) *potreba za jasnim definiranjem različitih razina vlasti u državi*: delegiranje ovlasti sa središnje razine mora biti transparentno i jednoznačno određeno; svaki nedostatak jasnih i čvrstih pravila stvara probleme u upravljanju porezima na subsredišnjoj razini vlasti.
- 2) *mjerenje autonomije koju lokalna vlast ima na strani prihoda i rashoda*: kad su u pitanju javni prihodi, lokalna vlast ima ovlasti da vlastitim sredstvima financira svoje potrebe; budući da određeni porezni instrumenti po svojim karakteristikama i

ciljevima koji se njima postižu više odgovaraju središnjoj razini vlasti, u literaturi su određena pravila koja opredjeljuju pripadnost javnih prihoda različitim razinama vlasti: i) porezna osnovica kod lokalnih poreza ne smije biti mobilna na međuregionalnom planu jer bi, u protivnom, došlo do migracija pema zajednicama u kojima su stope niže, ii) lokalni porez mora biti transparentan i lako uočljiv, javni rashod treba biti financiran izravno od korisnika; iii) lokalni porezi trebaju osigurati dovoljno prihoda za financiranje lokalne zajednice; iv) lokalni porezi trebaju biti što jednostavniji za prikupljanje zbog administrativnih troškova i v) lokalni porez ne bi trebao biti progresivan da ne bi došlo do „erozije osnovice“, odnosno selidbe imućnijih kućanstava;

- 3) *institucionalni preduvjet*: osnovni preduvjet za uspješnu decentralizaciju i delegiranje fiskalnih ovlasti na niže razine jest postojanje administrativno-tehničkog kapaciteta sposobnog za izvršavanje svojih obveza na lokalnoj razini.

2.3.3. Rizik i koristi fiskalne decentralizacije

U radu su ranije spomenuta **dva osnovna argumenta koja podržavaju fiskalnu decentralizaciju**: ekonomski i politički. Glavno ekonomsko opravdanje za fiskalnu decentralizaciju vezano je za alokacijsku funkciju decentralizirane javne uprave i stupnja efikasnosti u pružanju javnih usluga. Glavno političko opravdanje za fiskalno decentraliziranu javnu vlast nalazi se u slučaju država u kojima živi heterogeno stanovništvo, a naročito ako uz to postoje etničke, rasne, kulturne, jezične ili neke druge važne osobine koje su karakteristične za pojedine regije u državi. U teoriji se ekonomski argumenti za fiskalnu decentralizaciju još nazivaju normativnim.

Postoje dva osnovna teorijska slučaja: Oatesov i Tieboutov slučaj¹⁴. Oatesova temeljna logika je sljedeća: ako se vodi briga o ostvarivanju ekonomskog rasta i suzbijanju siromaštva, potrebno je brinuti se i o pitanju efikasnosti pružanja usluga tako da je granična korist od pružanja takve usluge jednaka graničnim troškovima koji nastaju zbog

¹⁴ ova podjela preuzeta je iz Tanzi, V. (1995.): *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Annual Bank Conference on Development Economics, Washington D.C., a detaljnija objašnjenja dana su u dva teorijska rada: Oates, W. F. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc. New York i Tiebout, C. (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*, The Journal of Political Economy, Vol. 54, No. 5, p. 420

pružanja javne usluge. Mehanizam koji omogućava djelotvorno pružanje usluga u privatnom sektoru je tržišni sustav cijena. Ako se korištenjem tržišnog sustava cijena ne uspije efikasno pružiti određena usluga, smatra se da postoji razlog da tu uslugu pruži javni sektor. Čim javni sektor počne pružati određene usluge, logika efikasnosti pružanja usluga zahtijeva prelazak od centraliziranog na neki oblik decentralizacije. Navedeno se može objasniti teoremom decentralizacije prema kojem jedinica državne vlasti koja je najbliža građanima može najbolje prilagoditi svoj proračun preferencijama svojih stanovnika i tako pružiti one javne usluge koje najviše odgovaraju preferencijama lokalnog stanovništva. Niže razine vlasti tako postaju agenti središnje vlade koji pružaju javne usluge stanovnicima na svom području, trudeći se da iznos koji stanovnici žele platiti za graničnu jedinicu javnog dobra bude jednak koristima koje stanovnici imaju. Da bi lokalne jedinice mogle pružati javne usluge na takav efikasan način, one moraju imati i ovlasti raspolaganja vlastitim poreznim prihodima i odlučivanja o veličini poreznih stopa, odnosno moraju biti u financijskoj poziciji to napraviti. Ovo je bit fiskalne decentralizacije i osnovna poruka Oatesove politike decentralizacije prema kojoj je centralizacija skupa ako se vodi tako da država osigurava niz javnih dobara koja nisu u skladu s preferencijama lokalnog stanovništva. Stoga bi svaku vrstu javnih dobara trebala osiguravati ona razina javne vlasti koja ima komparativne prednosti u pružanju tih dobara i usluga u skladu sa sklonostima korisnika.

Tieboutovi **argumenti za** fiskalnu decentralizaciju (Tiebout, 1956., p. 424) proizlaze iz sljedećeg:

- 1) decentralizacija može pomoći u otkrivanju preferencija za korištenje javnih dobara i usluga za različite grupe stanovnika,
- 2) takva javna dobra i usluge treba osiguravati lokalna vlast,
- 3) lokalno stanovništvo treba plaćati poreze po načelu koristi koje primaju od javnih dobara,
- 4) pojedinci „glasaju nogama“ seleći se iz jedne lokalne zajednice u drugu, tražeći onu zajednicu koja će zadovoljiti njihove preferencije.

Pored navedenih postoje i drugi argument za decentralizaciju a vezan je za efikasnost. U slučaju odgovornosti pojedinaca za rezultate poduzetih aktivnosti, lokalne vlasti će se više potruditi da bi dosegle maksimalan rezultat. To vrijedi u slučaju kada je lokalna administracija izravno odgovorna za pružanje javnih usluga.

U suštini, osnovno teorijsko opravdanje fiskalne decentralizacije je da se proces donošenja odluka o potrošnji i oporezivanju približava građanima, a javne službe postaju time efikasnije. Time se porezni obveznici približavaju davateljima usluga te oni postaju njihovim poslodavcima. Davatelji usluga moraju stupati u izravne odnose s davateljima sredstava, a ne preko gigantskih i udaljenih centralnih birokracija (Jelčić et al. 2002., p. 533-535). Može se zaključiti da je decentralizacija jedan od najvećih i najznačajnijih izazova s kojima se jedinice lokalne i regionalne samouprave suočavaju u prijelazu na tržišno gospodarstvo i demokraciju, budući da uspješan okvir za decentralizaciju mora precizno povezati fiskalne ovlasti lokalnih i regionalnih vlasti s obvezama za pružanje određenih usluga na lokalnoj i regionalnoj razini.

Osim navedenih teorijskih argumenata u prilog fiskalnoj decentralizaciji, postoje i praktični argumenti. Oni se uglavnom odnose na stvarnu situaciju u konkretnoj državi. Pojednostavljeno, u svijetu je pravilo da su nerazvijene države centraliziranije od razvijenih. Oates (1972.) je u empirijskom istraživanju fiskalnog federalizma na primjeru 58 zemalja utvrdio postojanje značajne negativne korelacije stupnja centralizacije i razine realnog dohotka po stanovniku. Međutim, postavlja se pitanje, je li fiskalna decentralizacije uzrok ili posljedica ekonomskog razvoja. U državama u tranziciji decentralizacija je bitan element procesa transformacije i razvoja demokracije koji nužno vodi ekonomskom razvoju. Zato je često osnovni argument za decentralizaciju poticanje gospodarskog rasta razvojem regija u heterogenim državama uz učinkovitije korištenje ograničenih resursa za poticanje gospodarski nerazvijenih područja. Stoga decentralizacija postaje važan dio razvojnih strategija ne samo nerazvijenih nego i razvijenih država.

Među glavne prednosti decentralizacije Rondinelli (1981., p. 133 – 145) ubraja:

- uspješnim prenošenjem veće odgovornosti u procesu planiranja razvitka i upravljanja razvitkom na lokalnoj razini kroz proces decentralizacije donositeljima odluka na nižim razinama omogućeno je usklađivanje razvojnih planova i planova upravljanja razvitkom s nacionalnim programom razvitka,
- ukidanje različitih postupaka u donošenju odluka,
- učinkovitije rješavanje lokalnih problema zbog bližeg odnosa lokalne administracije i lokalnog stanovništva,

- veći udio različitih političkih, religijskih, etničkih i društvenih grupa u procesu donošenja razvojnih odluka,
- povećanje administrativne sposobnosti lokalne i regionalne vlasti privatnih institucija u regijama i područjima,
- oslobađanje državne administracije od obavljanja dijela poslova koji se dodjeljuju lokalnoj administraciji,
- djelotvornija koordinacija aktivnosti različitih državnih ministarstava i agencija uključenih u proces lokalnog razvitka te njihovo bolje povezivanje s lokalnim razinama vlasti i s nevladinim sektorom,
- osiguranje institucionalnog sudjelovanja građana u razvojnom planiranju i upravljanju te osiguranje razmjene informacija o lokalnim potrebama,
- fleksibilna, inovativnija i kreativnija administracija budući da regionalne i lokalne administrativne jedinice potencijalno mogu imati veće mogućnosti za iskušavanje inovacija i eksperimentiranje s novim politikama i programima, bez obveze da se provedu u cijeloj državi,
- djelotvornija distribucija javnih dobara i usluga unutar lokalnog područja, bolje povezivanje izoliranih lokalnih područja u cjelinu, učinkovitiji nadzor i procjene provođenja razvojnih projekata.

S druge strane postoje **razlozi protiv** fiskalne decentralizacije. Tanzi (1995., p. 300-304) navodi tri osnova argumenta: korupciju, kvalitetu lokalne administracije i situaciju da su regionalne i lokalne vlasti određene na temelju političkih, a ne ekonomskih kriterija. Veličina država, pokrajina, regija i općina je rezultat događaja iz prošlosti, što utječe na jedinice lokalne vlasti kojima se decentraliziraju fiskalne odgovornosti. U praksi je gotovo nemoguće uskladiti prostorne karakteristike lokalnih javnih dobara i usluga s odgovornostima nižih razina vlasti za te usluge i dobra.

Rosen (1999., p. 517-520) ističe nekoliko razloga zašto decentralizirani sustav može voditi neučinkovitoj alokaciji resursa:

1) **Vanjski učinci (eksternalije)**

Javno dobro čije koristi pritežuću samo članovima određene zajednice naziva se lokalnim javnim dobrom. Međutim, u mnogim primjerima, djelatnosti poduzete u jednoj zajednici mogu utjecati na dobrobit stanovnika druge zajednice. Ako jedan grad osigurava kvalitetno javno obrazovanje za djecu u svojoj zajednici, a kasnije neka od

te djece odsele, tada bi druge zajednice mogle imati koristi od bolje obrazovane radne snage. Zajednice također mogu i negativno utjecati jedne na druge. Ukratko, zajednice nameću jedna drugoj vanjske učinke.

2) Ekonomije razmjera u pribavljanju javnih dobara

Za određene javne usluge troškovi po stanovniku mogu se smanjiti s povećanjem broja korisnika. Na primjer, pretpostavimo li da se ljudi koriste javnom knjižnicom. Ako svaka zajednica osnuje vlastitu knjižnicu, troškovi po korisniku su veći nego što je potrebno. S druge strane, središnja vlast može sagraditi jednu knjižnicu omogućivši stanovnicima da se koriste ekonomijama razmjera. Naravno, različite su djelatnosti predmet različitih ekonomija razmjera.

3) Neučinkoviti porezni sustavi

Općenito, učinkovito oporezivanje podrazumijeva neelastičnu potražnju ili ponudu dobra koja će biti oporeziva relativno visokim stopama i obratno. Pretpostavimo da je ukupna ponuda kapitala za cijelu zemlju fiksna i da postoji visoka pokretljivost kapitala među nižim razinama vlasti. Svaka razina vlasti shvaća da će nametanjem visokog poreza na kapital, kapital jednostavno otići negdje drugdje i time pogoršati položaj te zajednice. U takvoj situaciji razborite zajednice oporezuju kapital nižim stopama ili ga čak subvencioniraju. Naravno, ukupna ponuda kapitala u praksi nije fiksna niti se zna koliko su odluke poduzeća pod utjecajem razlika u stopama lokalnih poreza. U svakom slučaju, osnovno načelo ostaje: porezi što ih raspisuju decentralizirane zajednice vjerojatno neće biti učinkoviti sa stajališta središnje države. Umjesto toga, zajednice radije biraju poreze na osnovi mogućnosti prijenosa njihova plaćanja na nekoga drugoga izvan zajednice. Krajnja posljedica prelijevanja poreza jest to da zajednice mogu kupovati previše lokalnih javnih dobara. Učinkovitost zahtijeva da se lokalna javna dobra kupuju do točke u kojoj su granične društvene koristi jednake graničnim društvenim troškovima. Ako zajednice mogu prenijeti dio tereta na ostale upravne zajednice, granični trošak zajednice manji je od graničnog troška društva. Postignu li zajednice da granična društvena korist bude jednaka očekivanome graničnom trošku, rezultat je neučinkovita velika količina lokalnih javnih dobara.

4) Ekonomije razmjera u prikupljanju poreza

Pojedine se zajednice možda ne mogu koristiti prednostima ekonomije razmjera u prikupljanju poreza. Svaka zajednica mora trošiti određena sredstva na poreznu administraciju, a moguća je ušteda ako postoji zajednička porezna vlast.

5) Pitanje jednakosti

U sklopu filozofije utilitarizma, maksimiziranje društvenog blagostanja može zahtijevati transfere dohotka siromašnima. Pretpostavimo da je neka zajednica glede poreza i rashoda sklona članovima s niskim dohotkom. Ako nema ograničenja u kretanju između zajednica, postoji mogućnost useljavanja siromašnih iz ostalih dijelova zemlje. Kako se broj siromašnih povećava, tako se povećavaju troškovi redistribucijske fiskalne politike. Istodobno će se možda stanovnici zajednice s većom razinom dohotka odlučiti na iseljavanje. Zašto bi plaćali veće poreze za siromašne kada se mogu odseliti u druge zajednice s fiskalnom strukturom koja će im više odgovarati? Taj stav se ponajprije temelji na mišljenju da na odluke ljudi o naseljavanju u određenu zajednicu utječu odnos poreza i društvenog blagostanja u toj zajednici.

2.3.4. Pouke fiskalne decentralizacije

Iz mnogobrojnih studija može se zaključiti da postoje karakteristike i pojave u sustavima fiskalnih odnosa u različitim zemljama koje su zajedničkog karaktera, bez obzira što su dizajn i implementacija fiskalne decentralizacije okarakterizirani posebnostima svake zemlje (Ebel, Yilmaz, 2002.). Međutim, studije o implementaciji fiskalne decentralizacije u različitim zemljama upućuju na određene pouke koje u biti predstavljaju opće principe fiskalne decentralizacije za svaku zemlju, bez obzira je li ona unitarno ili federalno uređena, razvijena ili nerazvijena. Bahl (1995., p. 10-12) ističe sedam pouka koje bi prilikom razmišljanja o razvoju novog sustava trebali uzeti u obzir fiskalni planeri, a to su:

- 1) *Ne postoji jedinstveni ili najbolji sustav međuvladinih odnosa.* Različite podjele nadležnosti i obveza među razinama vlasti i mnogi različiti sustavi transfera mogu funkcionirati efikasno. Sve ovisi o tomu kako vlast cijeni svoje ciljeve. Ukoliko je donošenje ključnih investicijskih odluka povjereno lokalnim vijećima, onda je od iznimne važnosti dati autonomiju lokalnim vlastima za formiranje proračuna i uspostavljanje poreznih stopa. S druge strane, ukoliko su nacionalni ciljevi kao što je makroekonomska stabilnost i jednakost najvažniji, onda bi pravac trebao biti

usmjeren ka centralizaciji. U slučaju da se lokalnim vlastima daju manje autonomije u oporezivanju, potrošnji i zaduživanju, tada bi upravljanje investicijama trebalo biti povjereno središnjoj razini. Ovu strategiju prate većina zemalja u tranziciji i razvoju.

2) *Međuvladini fiskalni odnosi predstavljaju sustav i svi djelovi se moraju uklapati.*

Sustav kojeg dizajnira bilo koja zemlja mora uzeti u obzir sljedeće:

- dodjelu nadležnosti za oporezivanje i potrošnju kao i dodjelu obveza,
- autonomiju lokalnih vlasti u određivanju stopa poreza, poreznih osnovica i proračuna,
- mjeru do koje su lokalna vijeća nadležna za postavljenje i razrješenje lokalnih izvršnih dužnosnika,
- određuje li broj i plaću lokalnih državnih službenika lokalna ili središnja vlada,
- hoće li i na koji način lokalne vlasti biti u mogućnosti zaduživati se za kapitalne svrhe,
- strukturu međuvladinih transfera.

Ukoliko se sustav međuvladinih odnosa dizajnira nevedeći računa o ovim komponentama, vrlo je vjerojatno da neće postići ciljeve koje je vlada postavila.

3) *Pri dizajniranju odgovarajuće fiskalne ravnoteže između razina vlasti, treba krenuti s rashodovne strane.* Sve dok se ne odluči o dodjeli nadležnosti za izdatke, nije moguće odlučiti o pravilnoj dodjeli nadležnosti za lokalne poreze i zaduživanje i „pravoj“ razini transfera. Donositelji političkih odluka bi trebali izvršiti sve izračune povezane s dodjelom određene obveze kako bi odredili prihode potrebne za financiranje.

4) *Prepoznati da je sustav međuvladinih odnosa uvijek u tranziciji i u skladu s tim planirati.* Među razlozima za nestabilnost u federalnim sustavima su:

- regionalne ravnoteže u ekonomskoj snazi s vremenom se mijenjaju,
- etničke razlike dobivaju na važnosti, bilo zbog promjena političkih snaga ili građanskih nemira,
- političari mijenjaju i donose nova stajališta i pravce djelovanja.

5) *Treba prepoznati da era poreza na dodanu vrijednost znači da je sve manje slobodnog prostora za dodjelu nadležnosti za prihode lokalnim vlastima.* Porez na dodanu vrijednost nije prikladan kao izvor prihoda lokalnih vlasti. Porez na

dohodak ima značajne karakteristike koje ga čine pogodnim za porez lokalnih vlasti. Slična situacija je i s porezom na imovinu i korisničkim nadnadama.

- 6) *Prilikom planiranja sustava svakako treba uzeti u obzir međuregionalnu dimenziju međuvladinih fiskalnih odnosa.* Ako središnja vlast brine samo o distribuciji resursa između provincija, može zanemariti važno pitanje koje se odnose na to kako su resursi distribuirani između bogatih i siromašnih uprava unutar regije. Vrlo često su nejednakosti u prihodima i bogatstvu unutar regije značajnije izraženi nego među regijama.

Očito je da se od potpuno decentraliziranog sustava ne može očekivati da maksimizira društveno blagostanje. Učinkovitost zahtijeva da dobra od kojih koristi ima cijela zemlja – nacionalna javna dobra – budu pribavljena na razini središnje države. Obrana je klasičan primjer toga. Suprotno tomu, čini se logičnim da se lokalna javna dobra pribavljaju lokalno. U praksi postoje značajna međusobna djelovanja između razina vlasti. Primjerice, usprkos činjenici što su lokalne vlasti odgovorne za obrazovanje i javni prijevoz, one se moraju pridržavati i brojnih saveznih propisa. Uz pretpostavku da bi lokalne vlasti zbog nedostatka takve regulacije mogle postupati neprimjereno, postojanje regulacije može poboljšati blagostanje. Međutim, sustav saveznih zakona kojima se reguliraju niže razine vlasti može biti prekompliciran pa je teško ustanoviti odgovornosti pojedinih razina vlasti.

Prilikom određivanja djelokruga lokalnih jedinica mora se voditi računa o širini i o prirodi poslova te o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti. Za dugoročan uspjeh fiskalne decentralizacije važno je sljedeće: jasne uloge, transparentnost i stabilnost u ovlastima i odgovornostima kao temelj za postizanje većeg stupnja odgovornosti administracije na razini lokalne i središnje države kao osnove za dobro upravljanje; samostalnost nižih razina vlasti kako u pogledu rashoda tako i prihoda je osnova za stvaranje učinkovite decentralizirane vlasti; a uz sve to ne treba zanemariti važnost odgovarajuće administrativne infrastrukture.

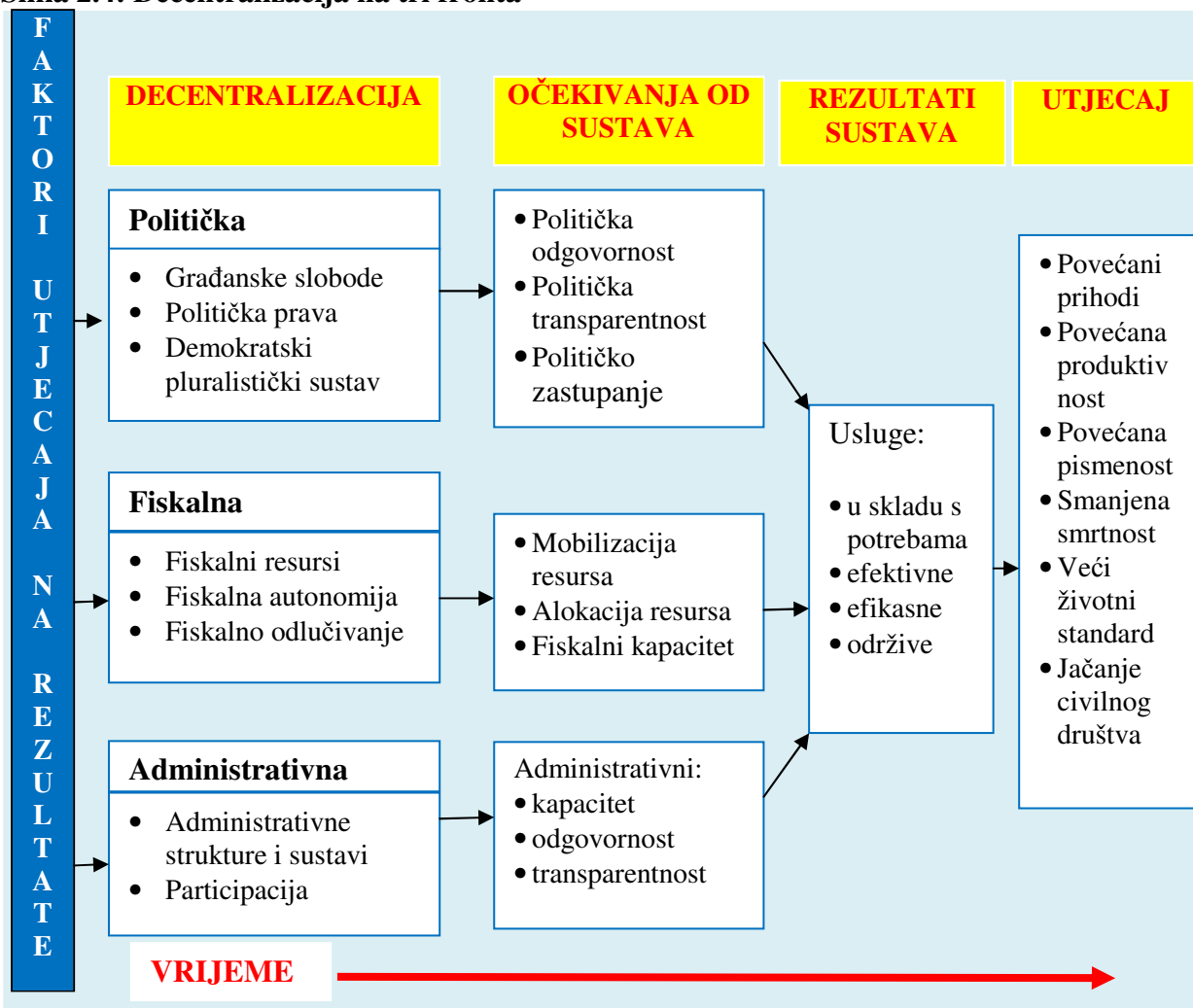
Na temelju iznijetih razloga za i protiv fiskalne decentralizacije, može se zaključiti:

- 1) da stabilizacijsku funkciju javnih financija treba obavljati na razini središnje države, jer je to jedino i moguće,
- 2) da se redistribucijska funkcija također mora pretežito organizirati na razini središnje vlasti, iako se djelimično može spustiti i na lokalnu razinu i

- 3) kad je riječ o alokacijskoj funkciji, treba se držati načela da se javna dobra nude na onoj razini koja najbolje odgovara njihovoj važnosti odnosno karakteru.

Lokalnim zajednicama trebali bi biti dodijeljeni oni izvori prihoda kod kojih je najmanje moguće seljenje porezne osnovice i kod kojih je porezna utakmica najmanja. To je slučaj s porezom na imovinu i zato je ovaj porez gotovo u svim zemljama jedan od vodećih izvornih lokalnih prihoda. Zaključno bi se moglo iznijeti da je optimalan federalizam zastupljen u onom sustavu odlučivanja kojeg karakterizira minimum vanjskih učinaka¹⁵. Na slici 2.4 dan je slikoviti prikaz očekivanja, rezultata i utjecaja decentralizacije.

Slika 2.4: Decentralizacija na tri fronta



Izvor: Parker (1995.) u: Ebel i Yilmaz (2003., p. 18)

¹⁵ ovakvo određenje optimalnog federalizma daje Oates u djelu Fiscal Federalism iz 1972. godine

2.4. Elementi fiskalne decentralizacije

Za svaki proces decentralizacije očekuje se da će dati odgovor na pitanje tko što radi i tko što plaća. Polazeći od osobe da je prije svega neophodno odrediti nadležnosti za izdatke i nadležnosti za prihode, potrebno je definirati načine kojima se može osigurati dodatno financiranje u cilju premošćivanja jaza između vlastitih prihoda i dodijeljenih nadležnosti na nižim razinama vlasti. Princip supsidijarnosti nalaže da bi odgovornost za pružanje usluga trebalo dodijeliti onoj razini vlasti koja može najbolje pomiriti izdatke i koristi koje nastaju u vezi s obavljanjem javnih funkcija. Princip supsidijarnosti fundamentalno obuhvaća princip sučeljavanja¹⁶: pram kojem nadležnost za izdatke = izvorima prihoda. Ukoliko iz ovog odnosa ne proizlazi znak jednakosti, događa se fiskalni jaz¹⁷ kao razlika između rashoda odnosno nadležnosti za izdatke i prihoda koji prvenstveno podrazumijevaju nadležnost za ubiranje poreza. Fiskalni jaz može se izravnati fiskalnim transferima i zaduživanjem. Veći fiskalni jaz implicira veću fiskalnu ovisnost nižih razina uprave na promjene u naplati ukupnih prihoda na središnjoj razini, naročito onih kroz koje se osigurava okomito fiskalno izravnjanje, kao i na promjene u naplati vlastitih prihoda. Pored činjenice da fiskalni jaz izravno utječe na ovisnost o transferima od središnje vlade, on uzrokuje i političku ovisnost regionalnih i lokalnih vlada o središnjoj vladi. Postoji mogućnost da se razlika između raspoloživih prihoda i rashoda koji nastaju u vezi s obavljanjem decentraliziranih javnih funkcija uravnoteži zaduživanjem nižih razina vlasti. Pri tome bi zaduživanje trebalo koristiti kao krajnju mjeru i ne za financiranje tekućih izdataka. U nastavku rada detaljnije će biti pisano o ovdje istaknuta četiri elementa (stupa) fiskalne decentralizacije:

- 1) dodjela rashoda - nadležnost za izdatke,
- 2) dodjela prihoda - nadležnost za poreze,
- 3) međuvladini fiskalni transferi i
- 4) zaduživanje lokalnih jedinica vlasti (Bird, 2000., p. 2-17).

¹⁶ princip uzročnosti, načelo sučeljavanja prihoda i rashoda budući da ishod poslovanja nastaje kao razlika ove dvije kategorije, neophodno ih je usporediti

¹⁷ Tvorcima pojma „fiskalni jaz“ (*engl. fiscal gap*), Boadway i Flatters (1982., p.6), jasno su konstatirali da s ekonomskog stajališta idealan sustav vlasti – onaj koji vodi učinkovitosti i uravnoteženosti, jest sustav s jednom razinom vlasti. Prema njihovom gledištu, u sustavu s više razina vlasti, fiskalni jaz predstavlja situaciju koja omogućuje središnjoj vladi da primjenom međuvladinih transfera replicira ishode efikasnosti i uravnoteženja kakvi se postižu u unitarnoj državi.

Ova četiri elementa povezana u odgovorajući institucionalni okvir čine sustav međuvladinih fiskalnih odnosa.

2.4.1. Dodjela rashoda – nadležnosti za izdatke

Problem dodjele nadležnosti za izdatke predstavlja fundamentalno pitanje i prvi korak u dizajniranju sustava međuvladinih fiskalnih odnosa. Zanemarivanje značaja dodjele nadležnosti za izdatke uz prenaplaćenu brigu za prihode i sustav transfera, može utjecati na slabljenje učinka fiskalne decentralizacije (Martinez-Vazquez, 1998.). Iako bi bilo za očekivati da je određivanje nadležnosti za prihode od primarnog interesa za niže razine vlasti, proces dizajniranja decentralizacije započinje definiranjem ovlasti za izdatke. Utvrđivanje ovlasti nižih razina uprave za izdatke podrazumijeva definiranje obujma odgovornosti, zadataka i nadležnosti koje se sa središnje vlade prenose na regionalne i lokalne uprave.

Određeni broj suvremenih teoretičara smatra da bi se u okviru javnih financija uopće najprije trebali izučavati javni rashodi. Ovakav pristup metodologiji izučavanja problematike javnih rashoda obrazlažu specifičnim mjestom i ulogom koju javni rashodi danas imaju. Oni smatraju da su javni rashodi sinonim za javne potrebe, koje se upravo zadovoljavanju angažiranjem sredstava javnih rashoda. Budući da javne potrebe omogućuju egzistenciju i razvoj određene zajednice, države, onda je nužno najprije definirati masu potrebnih sredstava za njihovo zadovoljenje, a tek nakon toga prići razradi modaliteta kojima će se tako definirana sredstva prikupiti. Mnogobrojne i raznovrsne akcije i mjere koje država mora poduzeti s ciljem zadovoljenja javnih potreba zahtijevaju adekvatna financijska sredstva.

2.4.1.1. Pojam, veličina i vrste javnih rashoda

Pod javnim rashodima razumijevamo sve izdatke države u najširem smislu radi obavljanja njezinih ustavom i zakonom određenih funkcija (Jurković, 2002., p. 52). Javni rashodi su oni izdaci koje država čini u javnom sektoru radi zadovoljenja društvenih potreba, odnosno izdaci koje ima nadležno državno tijelo u ostvarenju zadataka koji znače zadovoljenje javnog, općeg interesa. Sredstva koja služe za tu svrhu prikupljaju se od fizičkih i pravnih osoba u obliku poreza, doprinosa, taksa, zajmova, carina i drugih davanja (Jelčić, 2001., p. 453-455).

Veličina javnih rashoda ovisi o opsegu javnih funkcija koje obavlja država. Te su pak funkcije, dakle zadaci države, ovisni o promjenama u ekonomskom i društveno-političkom uređenju države. Posebno mjesto u okviru problematike javnih rashoda pripada pokušajima determiniranja limita kojeg javni rashodi mogu kvantitativno dosegnuti. Javni rashodi i njihova veličina u čvrstoj su vezi s odgovorom na pitanje o tome koje bi zadaće država trebala preuzeti na sebe. Osnovni problem vezan uz utvrđivanje veličine javnih rashoda nije vezan uz njihovu kvantitativnu nego kvalitativnu dimenziju. U ocjeni volumena javnih rashoda polazi se od ekonomsko-socijalnih funkcija države, a naročito onih koje se odnose na osiguranje i očuvanje ekonomske ravnoteže i usklađenosti odnosa između proizvodnje i potrošnje. Pri utvrđivanju optimalnog aspekta javnih rashoda velika se pažnja posvećuje ocjeni značenja i dimenzija pojedinih, međusobno ekonomski vrlo heterogenih kategorija javnih rashoda.

Javne rashode možemo klasificirati prema raznim kriterijima. Uobičajena je podjela javnih rashoda na:

- 1) *redovne i izvanredne*, s obzirom na vrijeme u kojem se javljaju; redovnim rashodima mogu se smatrati oni rashodi koji se mogu unaprijed predvidjeti, čija je visina relativno stabilna i koji se redovno javljaju u proračunima teritorijalnih jedinica. Izvanredni rashodi su oni se ne mogu unaprijed predvidjeti, ne odgovaraju uobičajenim funkcijama države i kojih se korisnost ne iscrpljuje s istekom proračunskog razdoblja u kojem se javljaju;
- 2) *produktivni i neproduktivni*: ukoliko određeni rashodi uzrokuju povećanje proizvodnih kapaciteta odnosno porast prihoda, treba ih smatrati produktivnim ili rentabilnim javnim rashodima; neproduktivni rashodi su oni koji ni izravno niti neizravno ne dovode do povećanja gospodarskih kapaciteta odnosno porasta dohotka; klasičani primjer ovih rashoda su rashodi za administraciju, vojsku i sl;
- 3) *investicijski i transferni*: investicijski javni rashodi su oni koji dovode do izravnog ili neizravnog povećanja bruto domaćeg proizvoda kao što su javni rashodi za izgradnju gospodarskih objekata, komunalnih objekata i sl; transfernim se rashodima ne stvaraju nova materijalna dobra niti se utječe na povećanje bruto domaćeg proizvoda; njima se provodi nova raspodjela bruto domaćeg proizvoda odnosno imovine tako što se prenosi (transferira) kupovna snaga od jednog na druge subjekte u zemlji;

- 4) *osobni i materijalni*: osobni su rashodi izdaci države koje ona čini prilikom isplate plaća, zarada, nagrada, mirovina, invalidnina, raznih oblika pomoći pojedinim osobama dok su materijalni rashodi izdaci za nabavu pokretnih predmeta i nepokretne imovine, te raznih prava, a koje država mora učiniti prilikom izvršenja zadataka i mjera iz svoje nadležnosti;
- 5) *odgodivi i neodgodivi*: nedogodivi su oni rashodi koje država mora na osnovu ustava i drugih propisa izvršiti upravo u onom trenutku kada je njihovo izvršenje i planirano, kao što je slučaj s isplatom plaće; neodgodivi rashodi odnose se na izdatke čije izvršenje nije moguće pomaknuti na neki kasniji vremenski termin jer je njihovo izvršenje u vrijeme kada su bili planirani onegućeno pomanjkanjem sredstava;
- 6) *novčani i nenovčani*: rashodi u novcu su uobičajeni način izvršenja javnih rashoda; međutim, mogući su i nenovčani oblici rashoda kao što su dodjela dobara, organiziranje besplatnog prijevoza, davanje ogrjeva i sl;
- 7) *rashodi centralnih, regionalnih i lokalnih tijela*: vezani su uz proces decentralizacije koji logično mora biti popraćen i procesom povećanja užih teritorijalnih jedinica u ukupnim sredstvima namijenjenim za javne rashode, kako prijenos nadležnosti ne bi bio samo formalan, što se lako može dogoditi ako se tijelima na koja su prenesene neke funkcije ne osiguraju i sredstva koja će na vrijeme i u dovoljnim iznosima primiti za izvršenje tih funkcija (Jelčić, 2001., p. 478-481).

2.4.1.2. Klasifikacija javnih rashoda

U postupku kreiranja politika i praćenja alokacije sredstava među različitim sektorima, veliki značaj ima klasifikacija javnih rashoda. Ona predstavlja značajno područje i za zakonodavne vlasti, kao i za analizu politika te za izvršavanje proračuna (budžeta). Sustav klasifikacije javnih rashoda daje normativni okvir za politiku donošenja odluka i pripadajuće odgovornosti. Različiti pristupi koji se koriste u procesu pripreme proračuna često određuju i organizaciju sustava klasifikacije javnih rashoda. Ukupna fiskalna kontrola nameće potrebu za klasifikacijom javnih rashoda zasnovanom na jasnom konceptu (Allen, Tommasi, 2001., p. 121).

Dva najviše korištena sustava klasifikacije javnih rashoda su:

- 1) ekonomska klasifikacija¹⁸ i
- 2) funkcionalna klasifikacija (*COFOG*)¹⁹.

1. Ekonomska klasifikacija javnih rashoda predstavlja koristan instrument pomoću kojeg je moguće vršiti analizu i definiranje proračuna te određivanje fiskalne pozicije zemlje. Osnovni preduvjet je usklađenost sa Statistikom vladinih financija (*GFS – Government Finance Statistics*). Ekonomska klasifikacija sadrži rashode i izdatke, razvrstane po prirodnim vrstama: kompenzacija zaposlenih, izdaci za robe i usluge, potrošnja fiksnog kapitala, kamate, grantovi, socijalne naknade, ostali rashodi (IMF, 2001., p. 63).

2. Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda²⁰ daje pregled vladinih aktivnosti u zavisnosti od njihove namjene (npr. socijalno osiguranje, obrazovanje, zdravstvo, obrana, zaštita okoliša i dr.). Ova klasifikacija važna je za analizu raspodjele sredstava između različitih sektora i predstavljena je u tablici 2.2.

Tablica 2.2: Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda

OZNAKA	NAZIV
01	Opće javne usluge
02	Obrana
03	Javni red i sigurnost
04	Ekonomske poslovi
05	Zaštita okoliša
06	Usluge unapređenja stanovanja i zajednice
07	Zdravstvo
08	Rekreacija, kultura i religija
09	Obrazovanje
10	Socijalna zaštita

Izvor: UN Statistics Division, <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1&Top=1>.

¹⁸ Sustav razvijen od strane Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*OECD*) i Ujedinjenih naroda

¹⁹ Klasifikacija vladinih funkcija (*COFOG - Classification of the Functions of Government*), sustav razvijen od strane Međunarodnog monetarnog fonda

²⁰ u kontekstu ovog rada naglašava se važnost ove klasifikacije

2.4.1.3. Princip dodjele nadležnosti za izdatke

Problem dodjele nadležnosti je fundamentalno pitanje kod dizajniranja međuvladinog fiskalnog sustava. Teorija daje brojne smjernice kod prenošenja obveza između različitih razina vlasti. Međutim, ključ uspjeha decentraliziranog sustava je usklađivanje obveza za izdatke s ciljevima u pružanju usluga.

Prema principu subsidiarnosti (članak 4. stavak 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi), javne odgovornosti će generalno izvršavati oni organi koji su najbliži građaninu. Dodjeljivanje odgovornosti nekom drugom organu treba procijeniti prema veličini i karakteru zadatka i zahtjevima efikasnosti i ekonomičnosti. Tako, princip subsidiarnosti može opravdati dodjeljivanje nekog zadatka nekom lokalnom organu jer je najbliži građaninu ili opravdava dodjeljivanje tog zadatka središnjoj vlasti zbog veličine ili karaktera zadatka ili iz razloga efikasnosti odnosno ekonomičnosti. Upotreba riječi “dodjeljivanje” znači da odluka o ovoj opciji pripada višem organu, npr. po pravilu središnjoj vladi. Prema tome, princip subsidiarnosti ne traži jednostavno da se prenese više odgovornosti na lokalnu razinu nego podrazumijeva da se procijeni relevantnost raspodjeljivanja zadataka između nekoliko razina vlasti²¹.

U izvještaju kojeg je pripremila američka Savjetodavna komisija za međuvladine odnose (ACIR)²² o Vladinim funkcijama i procesima (1974., p. 82-98) navode se četiri principa u vezi s uspostavom pravilnih poticaja za efikasno i ujednačno pružanje javnih usluga. Ovi principi predstavljeni su na slici 2.5 a to su: ekonomska efikasnost, fiskalna jednakost, politička odgovornost i administrativna efektivnost. Ovi principi dodjele nadležnosti za izdatke daju okvir za određivanje, može li određenu javnu funkciju bolje pružati središnja vlada ili bilo koja druga razina vlasti. Preciznije rečeno, oni stavljaju u odnos ekonomske, političke i administrativne aspekte s geografskim aspektima kao i s brojem stanovnika:

²¹ Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Europe, Strasbourg, 1985.

²² *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*, uspostavljena državnim zakonom 1959. godine je kao stalna, nezavisna, dvostranačka međuvladina agencija s ciljem jačanja američkog federalnog sustava i poboljšanja federalne vlade, državnih i lokalnih vlada radi zajedničke suradnje i efikasnog obavljanja zadataka

1) *Ekonomska efikasnost*

Funkcije bi trebale biti dodijeljene onim jurisdikcijama koje

- a) su dovoljno velike da mogu osigurati ekonomije obujma,
- b) spremne pružati alternativne usluge svojim stanovnicima i specifične usluge po određenim cijenama i uz stanovništvu prihvatljivu razinu učinkovitosti,
- c) usvajaju politike cijena za svoje funkcije kad god je to moguće.

2) *Fiskalna jednakost*

Odgovarajuće funkcije trebale bi biti dodijeljene onim jurisdikcijama koje:

- a) su dovoljno velike da mogu pomiriti troškove i koristi pružanja određene usluge ili su spremne platiti naknadu drugim jurisdikcijama koje im pružaju usluge ili određene koristi,
- b) imaju adekvatan fiskalni kapacitet za financiranje svojih obveza za pružanje javnih usluga i koje su spremne implementirati mjere koje osiguravaju fiskalnu jednakost u obavljanju funkcija među jurisdikcijama,

3) *Politička odgovornost*

Funkcije bi trebale biti dodijeljene onim jurisdikcijama koje:

- a) su pristupačne, odgovorne i dopuštaju kontrolu svojim stanovnicima po pitanju obavljanja obveza pružanja javnih usluga,
- b) maksimiziraju uvjete i mogućnosti za aktivno i produktivno sudjelovanja stanovnika u obavljanju javnih funkcija,

4) *Administrativna efektivnost*

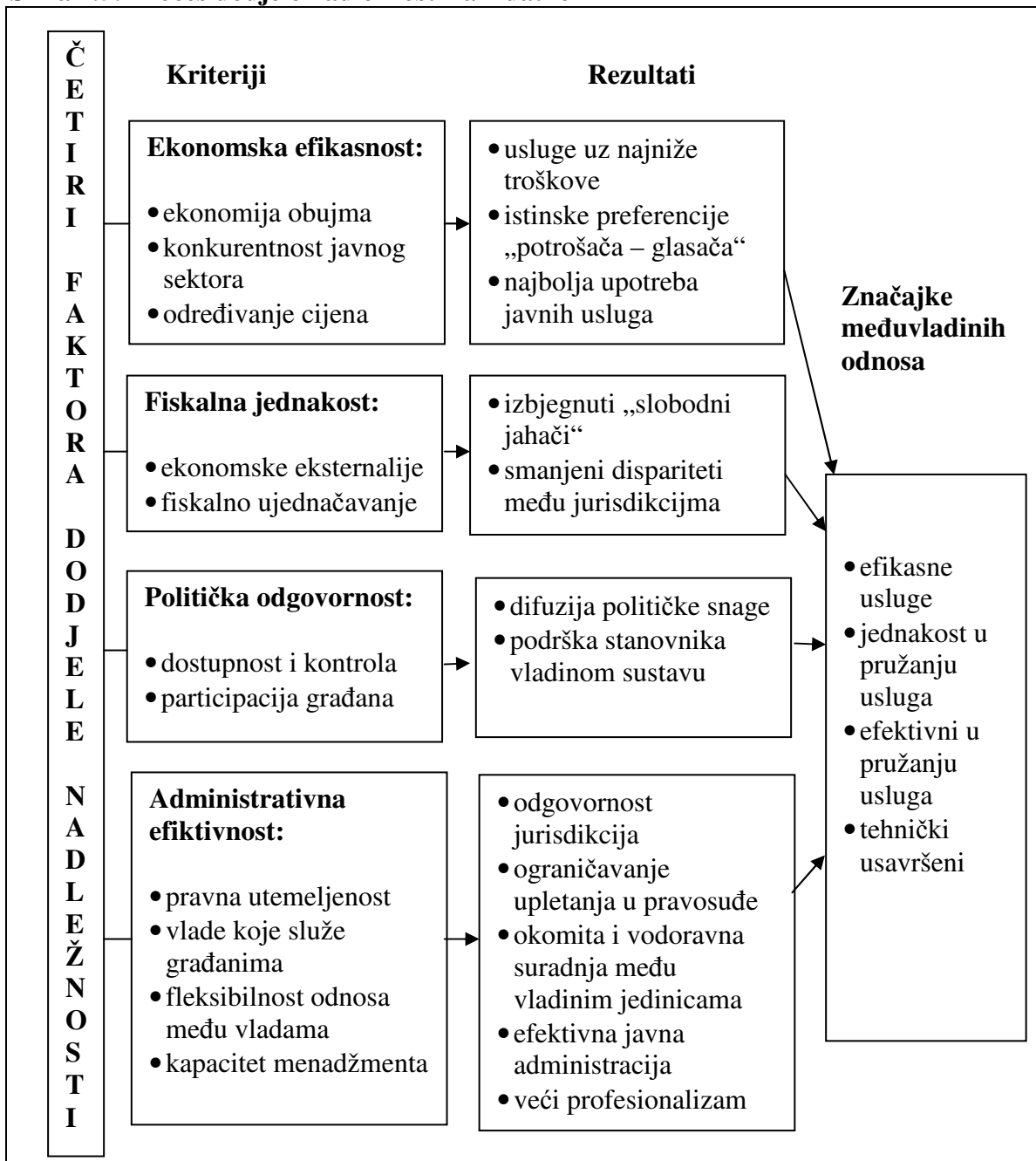
Funkcije bi trebale biti dodijeljene onim jurisdikcijama koje:

- a) su odgovorne za široki spektar funkcija i mogu uspostaviti ravnotežu među interesima različitih funkcija,
- b) obuhvaćaju geografsko područje primjereno za efektivno obavljanje funkcije,
- c) eksplicitno određuju ciljeve i sredstva za ispunjavanje obveza za pružanje javnih usluga i koje periodično revidiraju programske ciljeve u svjetlu standarda izvedbe,
- d) su spremne provesti međuvladine politike za promociju funkcionalne suradnje i smanjenje sukoba među svojim lokalnim zajednicama i

- e) imaju odgovarajuću pravnu nadležnost za obavljanje dodjeljenih funkcija i koje se kod upravljanja na to oslanjaju.

Primjena ovih kriterija za dodjelu nadležnosti nije niti malo lagan zadatak. Neki od ovih principa mogu biti u međusobnom konfliktu te se stoga mora mora vršiti pojedinačna usporedba principa jednog s drugima kod dodjele obveza za javne funkcije.

Slika 2.5: Proces dodjele nadležnosti za izdatke



Izvor: ACIR (1974., p. 82-99), obrada autora

2.4.1.4. Konceptualni okvir za dodjelu nadležnosti za izdatke

Kod donošenja odluke koja se funkcija, odnosno nadležnost za izdatke treba dodijeliti kojoj razini uprave, presudnu ulogu ima kriterij efikasnosti. Drugi važan kriterij vezan je za ostvarivanje ciljeva redistribucije i stabilnosti. Nadležnost za javne funkcije kojima se omogućuje ostvarivanje socijalne jednakosti i blagostanja treba biti dodijeljena središnjoj državi. Prijenosom ovih nadležnosti na niže razine upitno bi bilo ispunjenje ciljeva redistribucije i stabilizacije a nejednakosti bi još više bile izražene.

Kod donošenja odluke kojoj razini vlasti će biti dodijeljene određene nadležnosti, pored političkog odnosa snaga i ustavnih ograničenja utječu i drugi faktori kao što su:

- 1) postizanje ekonomije obujma (grupirajući određene usluge, zajedničkom proizvodnjom ili pružanjem usluga) ili ekonomije veličine (grupirajući jurisdikcije manje veličine ili s manjim brojem stanovnika),
- 2) organiziranje proizvodnje javnih dobara ili pružanja javnih usluga na profitnoj osnovi,
- 3) prelijevanja (*engl. spillover*) koristi ili troškova izvan jurisdikcija,
- 4) bliskost s građanima i preferencije stanovnika,
- 5) fleksibilnost zakona o proračunima po pitanju usklađivanja namjene proračunskih sredstava u skladu s preferencijama stanovnika

Pored ranije navedenih ciljeva redistribucije, jednakosti i stabilizacije, te funkcija socijalne politike, carinske i monetarne politike i obrane, poželjno je da središnja vlada preuzme nadležnosti za nacionalne javne usluge, regulatorne funkcije, transfere osobama i kompanijama, fiskalnu koordinaciju i očuvanje jedinstvenog ekonomskog prostora i tržišta. U skladu s navedenim, lokalna razina bi trebala preuzeti nadležnost za lokalna javna dobra i usluge. Međutim, za dodjelu nadležnosti za mješovita dobra i usluge ne postoji najbolje moguće rješenje (Antić, 2009, p. 61)..

Ekonomska teorija ne daje jednoznačan odgovor na pitanje o optimalnoj podjeli fiskalnih odgovornosti ni o fiskalnoj decentralizaciji, ipak postoji suglasnost da bi odgovornost i rashodi za pružanje određenih javnih usluga trebali biti u ovlasti najniže razine javne vlasti. U praksi brojnih zemalja najčešće se odgovornosti lokalnih i regionalnih vlasti u zadovoljavanju javnih potreba odnose na:

- osnovno školstvo,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- vodoopskrbni sustav,
- lokalne ceste,
- lokalnu policiju i zaštitu od požara,
- stanogradnju i
- zaštitu okoliša.

Konceptualni okvir za dodjeljivanje ovlasti za izdatke ponudio je Anwar Shah (1994., p. 19-20) osvrćući se na reformu međuvladinih fiskalnih odnosa u zemljama u razvoju i ovaj koncept je prikazan u tablici 2.3. Koncept počiva na ocjeni tri karakteristike javnih usluga:

- 1) proizvodi li pružanje usluge efekt na druge jurisdikcije (efekt eksternalija),
- 2) može li se za pružanje usluga naplatiti naknada ili taksa,
- 3) tehnička složenost javne usluge u pogledu administriranja.

Jurlina Alibegović (2007.) pravi razliku između tri skupine javnih funkcija koje obavljaju lokalne jedinice vlasti:

- **prva skupina:** urbano planiranje, javna lokalna dobra za čije su financiranje lokalni porezi najprimjereniji instrument jer izravno povezuju korisnika i poreznog obveznika,
- **druga skupina:** obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, sport i slične javne usluge,
- **treća skupina:** pitanja ekonomskog razvitka, promoviranje razvitka privatnog sektora i pristupa domaćem tržištu kapitala.

Tablica 2.3: Konceptualni okvir za dojeljivanje ovlasti za izdatke

Kategorija rashoda (nadležnosti)	Politika, standardi i nadzor	Pružanje usluga, administracija	Napomena
Obrana	F	F	Koristi i troškovi nacionalnog karaktera
Vanjski poslovi			
Monetarna politika, valuta i bankarstvo			
Imigracije			
Osiguranje od nesaposlenosti			
Zračni promet i željeznice			
Međunarodna trgovina			
Transferna plaćanja pojedicima			Redistribucija – nacionalni cilj
Poticaji poduzećima			Regionalni razvoj, politika industrije
Fiskalna politika	F, S	F, S, L	Koordinacija razina vlasti
Regulacija	F	F, S, L	Pitanje zajedničkog tržišta
Prirodni resursi	F	F, S, L	Promocija zajedničkog tržišta
Zaštita okoliša	F, S, L	S, L	Koristi i troškovi nacionalnog, reg. i lokalnog karaktera
Industrija i poljoprivreda	F, S, L	S, L	Značajna prelijevanja između jurisdikcija
Obrazovanje	F, S, L	S, L	Razne vrste transfera
Zdravstvo			
Socijalna zaštita			
Policija	S, L	S, L	Primarno lokalne koristi
Vodovod, kanalizacija, skupljanje smeća	L	L	Lokalne koristi
Vatrogastvo			
Parkovi i rekreacija	F, S, L	F, S, L	Uz nacionalne i regionalne nadležnosti, primarno lokalne nadležnosti
Autoputovi međudržavni	F S L	S, L S, L L	Pitanje zajedničkog tržišta Reg. troškovi i koristi Lokalni troškovi i koristi
regionalni			
lokalni			

Legenda: F- federalna (središnja) vlast; S – srednja razina vlasti, L – lokalna vlast

Izvor: Shah (1994., p. 19-20)

Prema Temesi i Teller (2005., p. 25), nije lako odrediti sveobuhvatan popis općinskih funkcija za sve zemlje. Dakle, ne može biti nikakvog popisa tih funkcija bez poznavanja razlikovnih okolnosti, tradicija, gospodarskih i socijalnih uvjeta ili mogućnosti određene

zemlje, jer se razlikuju od zemlje do zemlje. No, na temelju načela supsidijarnosti, možemo sastaviti kratak skup mogućih odgovornosti lokalnih uprava:

- opća uprava,
- školstvo,
- socijalna skrb,
- zdravstvene usluge,
- kultura, razonoda, sport,
- javne komunalije,
- prijevoz, promet,
- okoliš, javno zdravstvo,
- urbanistički razvoj, gospodarski razvoj.

Neke od tih lokalnih javnih usluga pružaju lokalne samouprave, druge pak osiguravaju lokalni organi podređeni državnoj upravi. Trendovi u lokalnom pružanju usluga mijenjali su se tijekom proteklog desetljeća. Tradicionalne funkcije općina poput društvenih javnih usluga (školstvo, zdravstvo, socijalna skrb) proširuju se.

Shah (1994., p. 23-24) je ponudio konceptualni okvir za asimetričnu decentralizaciju lokalnih javnih usluga i dobara prema kojem lokalne javne usluge koje se mogu decentralizirati na sve lokalne vlasti su, bez obzira na fiskalni kapacitet:

- vatrogastvo,
- policijska zaštita,
- osnovno obrazovanje,
- sakupljanje otpada,
- lokalni parkovi i rekreacija,
- održavanje ulica,
- lokalni prijelazi,
- upravljanje prometom,
- lokalne knjižnice,
- donošenje lokalnih propisa.

Lokalne javne usluge koje se mogu decentralizirati na veće općine (stanovništvo preko 100.000) su:

- prostorno planiranje,

- srednje obrazovanje.

Lokalne javne usluge koje bi trebale osiguravati regionalne vlasti su:

- transport,
- opskrba vodom,
- upravljanje otpadnim vodama,
- upravljanje otpadom,
- javno zdravstvo,
- bolnice,
- opskrba električnom energijom,
- specijalne policijske usluge,
- regionalno planiranje.

S obzirom da ne postoji jedinstveni ili najbolji model raspodjele nadležnosti za izdatke između razina vlasti, jedino rješenje jest da se na temelju iskustva zemalja i najbolje prakse radi na kontinuiranom poboljšanju postojećeg sustava raspodjele nadležnosti. Nepostojanje stabilnog i čvrstog dogovora i jasne raspodjele nadležnosti može u velikoj mjeri destabilizirati međuvladine fiskalne odnose i ugroziti ukupnu efikasnost pružanja javnih usluga i alokacije javnih sredstava. U centraliziranoj državi, gdje su na nacionalnoj razini koncentrirane sve nadležnosti za izdatke, središnje vlade mogu vrlo lako reagirati u slučaju nedostatka sredstava u proračunima nižih razina vlasti da ne bi došlo do smanjenja razine i kvalitete u pružanju javnih usluga. U složenim zemljama fiskalne odnose, a samim time i raspodjelu nadležnosti za izdatke između razina vlasti treba urediti zakonom u cilju izbjegavanja sukoba među razinama vlasti.

2.4.1.5. *Instrumenti financiranja javnih rashoda*

Jelčić (2001., p. 507-543) ističe tri instrumenta financiranja javnih rashoda:

1) *proračun (budžet)*²³,

predstavlja glavni instrument financiranja javnih rashoda i najznačajniji instrument fiskalne politike čijim se prihodima osigurava financiranje planiranih rashoda u

²³ Riječ budžet potječe od francuske riječi *bougette* koja je označavala kožnu torbu, a kasnije se u Engleskoj njome označavao kovčeg u kojem se nalazio dokument s brojčanim podacima o javnim prihodima i rashodima.

tijeku jedne ili više godina. Formalno je utvrđeno da je proračun javni akt javnopravnog tijela u kojem su navedeni prihodi i rashodi, te izvori financiranja manjkova (ili način korištenja viškova).

Glavne funkcije proračuna su:

1. prikazuje najvažnije ciljeve lokalnih jedinica vlasti u fiskalnoj godini,
2. služi kao instrument kojim lokalna jedinica utječe na ekonomsko stanje te
3. služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

S teoretskog gledišta, proračun predstavlja ustavni i kvantitativno utvrđeni plan javnih prihoda i izdataka, a svrha mu je pružanje obvezatnog okvira djelovanja javnog sektora i namirivanju javnih potreba u određenom razdoblju, najčešće godinu dana (Sever, 1995., p. 350).

Osnovni ciljevi ekonomske politike koji se provode proračunom su: i) alokacija ili dodjela javnih dobara građanima, ii) preraspodjela dohotka, iii) stabilizacijski cilj.

U okvirima lokalnih financija proračun je akt jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (općina, gradova i županija) kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu;

2) *financijski plan*,

dokument koji se u suvremenim državama pojavljuje uz proračun i u kojem se iznose podaci o javnim prihodima i javnim rashodima. Za razliku od proračuna koji je, između ostalog, i normativni akt, pa stoga je stoga obvezujući, financijski plan ima samo orijentacijski karakter i može se tretirati kao u brojke pretočen program vlade koja ga donosi na početku svog mandatnog razdoblja. U njemu ona izlaže što namjerava činiti, koje zadaće kani realizirati i koliko će sredstava morati ubrati da bi mogla financirati predviđene projekte;

3) *fondovi*²⁴,

kao instrumenti financiranja javnih rashoda koji se formiraju iz redovnih i izvanrednih prihoda teritorijalnih jedinica ili iz vlastitih prihoda fonda radi

²⁴ Pojam fond označava skup posebno odvojenih sredstava namijenjenih unaprijed utvrđenoj svrsi.

financiranja javnih potreba za neku, unaprijed točno preciziranu namjenu (npr. fond zdravstvenog osiguranja, fond mirovniskog osiguranja i sl.).

2.4.2. Dodjela prihoda – nadležnost za poreze

Podjela javnih funkcija i izvora sredstava za njihovo financiranje između razina vlasti treba poštivati pravilo „financije trebaju slijediti funkcije“. Raspodjela prihoda treba biti utemeljena na dodjeli funkcija za pružanje javnih dobara i usluga.

2.4.2.1. Pojam, klasifikacije i vrste javnih prihoda

Svaka država, da bi mogla izvršavati svoje funkcije i zadatke, treba imati na raspolaganju određenu količinu novca, koji će biti izražen kroz sustav javnih prihoda. Prema tome, javni prihodi su novčana sredstva koja država prikuplja ili pribavlja fiskalnim putem, a na osnovu svog fiskalnog suvereniteta²⁵. Najznačajniji javni prihodi su tzv. fiskalni prihodi, tj. prihodi na osnovu prava prinude. Četiri osnovna obilježja javnih prihoda su:

- da su izražen u novcu,
- ubiru se periodično,
- da trošenje javnih prihoda ne dovodi u pitanje postojeću imovinu,
- da služe za podmirenje izdataka koji imaju opći karakter.

U svijetu postoje četiri klasifikacije javnih prihoda, a to su:

- 1) Klasifikacija OECD-a, ustanovljena 1971. godine i smatra se jednom od najpotpunijih klasifikacija poreznih oblika koji se susreću u suvremenim tržišnim ekonomijama,
- 2) Klasifikacija UN-a – Sustav nacionalnih računa (*The System on National Accounts, SNA*),
- 3) Europski sustav integriranih računa – (*European System of Accounts - ESA*), i
- 4) Klasifikacija Međunarodnog monetarnog fonda (*Government Finance Statistics – GFS*).

²⁵ Fiskalni suverenitet – ustavna i zakonska ovlast i pravo na utemeljenje, uvođenje i određivanje visine fiskalnih prihoda

Klasifikacija OECD-a pod porezima podrazumijeva i u klasifikaciju uključuje sva obvezna plaćanja državi za koja se ne dobija izravna naknada niti protučinidba. U porezna primanja države ne uključuju se kazne koje nisu vezane za izbjegavanje plaćanja poreza, odnosno davanje kredita državi.

Prema ovoj klasifikaciji svi porezi svrstani su u šest osnovnih grupa:

- 1) porez na dohodak, dobit i kapitalne dobitke pojedinaca i korporacija,
- 2) doprinosi za socijalno osiguranje: doprinosi koje plaćaju zaposleni, poslodavci i osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost kao i nezaposleni,
- 3) porez na plaću i radnu snagu,
- 4) porez na imovinu: na nepokretnosti, naslijeđe i darove, plaćaju ga pojedinci i korporacije,
- 5) porez na dobra i usluge: porez na proizvodnju, prodaju, transfer, leasing i isporuku dobara i vršenje usluga, opći porez na dodanu vrijednost, akcize, carine i sl.
- 6) ostali porezi (Goranović, 2008., p. 20).

GFS klasifikacija Međunarodnog monetarnog fonda bazira se na principu fakturirane realizacije, čime se primanja evidentiraju vremenski ranije nego što je slučaj kod principa naplaćene realizacije. Ova klasifikacija obuhvaća tri vrste prihoda:

- 1) tekući prihodi,
- 2) prihodi od prodaje nefinancijske imovine i
- 3) primanja od zaduživanja i prodaje financijske imovine,

a prihodi su razvrstani u poreze, doprinose, donacije i transfere te ostale prihode.

Najznačajnija podjela javnih prihoda je na:

- redovne i izvanredne,
- prihode od stanovništva i prihode od pravnih osoba,
- namjenske i nenamjenske,
- povratne i nepovratne,
- prihode užih i širih društveno-političkih zajednica,
- prihode u novcu i prihode u naturi,
- fiskalne i nefiskalne.

Od nabrojenih podjela, najznačajnija podjela jest na fiskalne i nefiskalne prihode (Kešetović, 2007., p. 36).

S obzirom na korištenje fiskalnog suvereniteta (prema vrsti prihoda), javne prihode dijelimo na:

1) **fiskalne prihode** – one koje javna vlast uvodi svojim autoritetom, korištenjem svoga financijskoga i fiskalnoga suvereniteta prisilno, prisvajanjem dijela ekonomske snage fizičkih i pravnih osoba²⁶;

Temelj prikupljanja fiskalnih javnih prihoda jest obilježje obveznosti što znači da se ne ostvaruju posredstvom tržišta (ponude i potražnje) već temeljem državne prisile i obilježje da se ostvaruju u novcu;

U fiskalne prihode ubrajaju se:

- a) porezi - financijski instrumenti prikupljanja prihoda kojima države podmiruju rashode iz svoje nadležnosti; obaveza koju svaki pojedinac ili pravni entitet mora plaćati državi ili funkcionalnom ekvivalentu države;
- b) carine - jedan od posrednih oblika poreza koji se ubire prilikom prijelaza robe preko državne odnosno carinske granice;
- c) takse (pristojbe) – naknada za poslove ili usluge javnih ili ovlaštenih organa ili službi;
- d) doprinosi - obvezna davanja kojima obveznik doprinosa sudjeluje u troškovima što ih javnopravno tijelo ima, obavljajući na svoju inicijativu određene materijalne usluge koje zadovoljavaju osobni i javni interes određenog kruga pojedinaca; namjenski prihod javnopravnog tijela;
- e) parafiskaliteti – fiskalni oblici koji imaju iste karakteristike kao i pojedini fiskaliteti, ali prihodi skupljeni na ime njih nisu prihod proračuna već određenog fonda, institucije ili uplatnog računa, namijenjenih financiranju određenih javnih potreba;

²⁶ Za razliku od fiskalnog suvereniteta koji se odnosi na ustavnu i zakonsku ovlast i pravo na utemeljenje, uvođenje i određivanje visine fiskalnih prihoda, financijski suverenitet odnosi se na ovlast subjekata javnog financiranja utemeljenu na ustavu i zakonima da mogu prikupljati novčana sredstva i samostalno ih raspoređivati

2) **nefiskalne prihode** čije je glavno obilježje da se ne javljaju kao posljedica prisile javne vlasti; njihova struktura nije stabilna te se mogu sakupljati:

- na temelju vlasništva,
- posebnom finansijsko-monetarnom aktivnošću države i
- iz ostalih nefiskalnih izvora.

U nefiskalne prihode ubrajaju se:

- a) prihodi od javne imovine,
- b) deficitno financiranje javnih izdataka (javni dug),
- c) vlastiti prihodi tijela javne vlasti, i
- d) darovi.

2.4.2.2. Porezi u sustavu javnih prihoda

Porezi su obvezna davanja koja bez izravne i trenutne protuusluge država uzima od osoba i poduzeća da bi prikupljenim novcem financirala javne rashode. Drugim riječima, svi moramo plaćati dio svojih prihoda državi da bi nam ona zauzvrat osigurala javne usluge kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita, javna sigurnost, briga za starije i siromašne članove društva i sl. U toj definiciji važne su dvije stvari: **porezi su obvezna davanja**, a za plaćene poreze **nema trenutne izravne protuusluge** (Kesner-Škreb i Kuliš, 2010., p. 9).

U cilju prikupljanja prihoda vlade raspolažu širokim spektrom poreznih instrumenata, kao što su:

- 1) izravni i neziravni porezi, ovisno o tome snosi li porezni obveznik ujedno i porezni teret²⁷ ili ga prevaljuje na kupca,
- 2) generalne i posebne, ovisno o tome primjenjuje li se porez jedanko za sve ili samo na određene vrste dobara,
- 3) korporativne poreze i poreze građana, ovisno o tome plaća li porez kompanija (poduzeće, kolektiv) ili pojedinac.

²⁷ Porezni teret (sposobnost plaćanja poreza ili oporezivi kapacitet) teoretski je iznos koji porezni obveznik može platiti državi na temelju načela da pojedinac s višim dohotkom ili većim bogatstvom plaća više nego pojedinac s nižim dohotkom ili manjim bogatstvom. Porezni teret obično se mjeri tako da se porezni prihodi usporede s BDP-om regije ili dohotkom lokalne jedinice i može iskazati koliko su izražene nejednakosti između lokalnih jedinica. Apsolutni porezni teret pokazuje apsolutni iznos plaćenog poreza pojedinaca i države.

U nastavku rada bit će naznačene i kratko obrazložene najznačajnije vrste poreza i ostalih izvora javnih prihoda.

a) Porez na promet pripada skupini neizravnih poreza koji se ubiru na potrošnju po principu odredišta. Uglavnom je jednofazni što znači da se naplaćuje samo u posljednoj fazi prometa. Zbog te karakteristike dosta je neefikasna vrsta poreza budući da je osjetljiv na utaje poreza u zadnjoj fazi prometa kada se utaji cjelokupan iznos poreza. Zbog karakteristike ovog poreza da se naplaćuje u maloprodaji može se zaključiti da je to idealan izvor lokalnih prihoda, budući da su prihodi izdašni, a naplaćuju se u maloprodaji koja je pod lokalnom jurisdikcijom. Usprkos tomu, jako su izraženi problemi u administriranju ovog poreza što je bio osnovni razlog za uvođenje višefaznog poreza na promet u obliku poreza na dodanu vrijednost.

b) Porez na dodanu vrijednost (PDV) predstavlja višefazni porez na promet koji se ubire u svakoj fazi prometa dobara i usluga. Ovaj porez ima karakteristiku samokontrole budući da nije samo porezna vlast zainteresirana za ispravnost obračuna PDV-a već i svaki obveznik u prometnom lancu, budući da samo na temelju ispravnog obračuna obveznik može potraživati povrat ulaznog PDV-a prikazanog na fakturi. Budući da ne utječe na rashode, PDV je ekonomski neutralan na poziciju obveznika na tržištu. Cjelokupni porezni teret snose krajnji potrošači. Prilikom prelaska sa sustava poreza na promet na sustav PDV-a veliki broj zemalja se opredijelio za dominantnu ulogu središnje vlade, koja utvrđuje standardnu stopu PDV-a i ostale elemente sustava i koja vrši naplatu PDV-a na granici i na transakcije u zemlji.

U svijetu su u primjeni nekih nekoliko modela administriranja PDV-om: 1) putem carinske uprave, 2) putem posebne uprave za PDV i 3) putem porezne uprave koja vrši naplatu svih ostalih domaćih poreza. U najvećem broju slučajeva administriranje PDV-om organizirano je putem porezne uprave dok određeni broj zemalja (Luksemburg, Belgija, Cipar, Bosna i Hercegovina, Kina, Pakistan i manji broj afričkih zemalja) ima osnovanu posebnu upravu za PDV, dok su ovi poslovi povjereni carinskoj upravi u Velikoj Britaniji, Izraelu, Malaviju i Belizeu. Preporuka Međunarodnog monetarnog fonda jest da se administriranje PDV-om povjeri carinskoj upravi ili posebnoj upravi.

- c) **Porezi na međunarodnu trgovinu** uključuje uvozne i izvozne carine i carinske pristojbe. Carine predstavljaju značajne izvorne prihode države koji po svojoj kategoriji i osnovnim karakteristikama predstavljaju neizravne (indirektne) poreze. Carine su javne dadžbine koje država naplaćuje prilikom prelaska robe preko državne granice od vlasnika robe. Prema osnovnoj ekonomskoj funkciji carine se dijele na fiskalne i zaštitne carine. Fiskalne carine se uvode s ciljem osiguranja odgovarajućih novčanih sredstava za financiranje javnih rashoda dok su zaštitne u funkciji zaštite domaće proizvodnje određenih proizvoda ili gospodarskih grana.
- d) **Trošarine ili akcize** predstavljaju posebne poreze na potrošnju određenih vrsta dobara, uglavnom energenata, alkohola i cigareta²⁸ te dobara koja su često predmet krijumčarenja i nelegalne proizvodnje. Akcize se obračunavaju na dva načina: posebna akciza, koja se obračunava po jedinici količine i *ad valorem*, koja se obračunava u postotku od osnovice izračunate iz carine i zavisnih troškova nabave.
- e) **Porez na imovinu** je jedan od najstarijih oblika oporezivanja i zadržao se u većem broju zemalja, gdje pretežno čini prihod lokalnih proračuna. Oporezivanje imovine uglavnom se opravdava potrebom za uvođenjem veće pravednosti u sustav oporezivanja, i to prema oba kriterija pravednosti: kriteriju koristi i kriteriju mogućnosti plaćanja. Prema kriteriju koristi vlasnici imovine imaju koristi od države, pa za te koristi moraju platiti porez. Jedna od temeljnih uloga države jest zaštita vlasništva, pa vlasnici moraju platiti državi troškove koje ona ima u zaštiti njihove imovine: troškove sudstva, policije i državne administracije. Osim pružanja sigurnosti i zaštite imovine, država pruža vlasnicima određene usluge koje povećavaju vrijednost imovine, ali i koriste njezinu vlasniku. Primjerice, gradeći cestu pokraj kuće nekoga građanina država podiže vrijednost te kuće, a vlasnik dobiva lakši pristup svojem domu. Prema kriteriju mogućnosti plaćanja veća imovina pojedinca znači da je on platežno sposobniji, pa prema tome mora platiti i veći porez. Imovina daje obiteljima veću mogućnost plaćanja poreza, te je u smislu povećanja pravednosti razložno osim dohotka, oporezivati i imovinu.

²⁸ Zbog štetnosti akciznih dobara po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu, akcize se često nazivaju „grešnim porezima“.

- f) **Porezi građana** uključuju porez na **dohodak** odnosno porez na **plaću** i druge poreze koje koje plaćaju osobe (porez na autorske honorare, ostala osobna primanja, mirovine i sl.) kao i porez kojeg plaćaju individualni poduzetnici. Ovi porezi pripadaju skupini izravnih poreza kojima se oporezuje dohodak što ga zarađuju građani tijekom godine. Porez se ne razrezuje na ukupno ostvareni dohodak već se umanjuje za propisane troškove, olakšice i oslobođenja.
- g) **Porez na dobit** plaćaju poduzeća (korporacije) koja ostvare dobit koja preostane nakon što se od prihoda poduzeća odbiju dopušteni rashodi i koja se ne reinvestira u poduzeće. Taj se porez u drugim zemljama obično naziva porezom na dohodak trgovačkih društava (*corporate/corporation income tax*), odnosno pravnih osoba, za razliku od poreza na dohodak koji plaćaju fizičke osobe (*individual/personal income tax*). Fizička osoba koja ostvaruje dohodak od obrta, slobodnih zanimanja te poljoprivrede i šumarstva može izabrati da umjesto poreza na dohodak plaća porez na dobit. U razvijenim zemljama ovaj porez predstavlja značajan izvor prihoda, dok u zemljama u razvoju porez na dobit nije toliko značajan u fiskalnom smislu i najčešći slučaj je da je određivanje stope i osnovice za ove poreze u nadležnosti središnje vlade.

2.4.2.4. Kriteriji i principi za dojelu nadležnosti za poreze

Bahl (1995., p. 5-9) ističe tri opća principa za odlučivanje o dodjeli nadležnosti za prihode:

- lokalnim zajednicama treba dodijeliti poreze lokalnog karaktera, koji izravno služe za financiranje lokalnih usluga i gdje postoji bliska veza između poreza koje plaćaju građani i koristi koje građani imaju od usluga;
- lokalnim zajednicama ne treba dati ovlasti za poreze koji mogu navesti kompanije da usvoje neefikasne metode poslovanja,
- lokalna zajednica ne treba ubirati poreze koji predstavljaju financijski teret za obveznike, odnosno za same lokalne zajednice s aspekta administriranja.

Nadalje, isti autor smatra da svaki pojedini prihod prije donošenja odluke o dodjeli nadležnosti nekoj od razina vlasti, treba testirati s aspekta sljedećih kriterija:

- a) postojanja izravne veze između poreza i koristi koje građani imaju od te vrste poreza,
- b) jednostavnosti administriranja,

c) izdašnosti prikupljenih poreza.

2.4.2.5. Konceptualni okvir za dodjelu nadležnosti za poreze

Odluka o tome koje prihode treba dodijeliti lokalnim jedinicama vlasti, a koje središnjoj državi treba biti zakonita i transparentna te određena ustavom i zakonima. Ekonomisti daju smjernice za moguću raspodjelu poreza između središnje države i nižih razina vlasti ističući da se pri tome treba voditi računa o tri načela: i) dodjela prihoda treba biti utemeljena na dodjeljenim rashodima; ii) lokalni porezi ne smiju prouzročiti ekonomske probleme zbog neprimjerenog oporezivanja faktora proizvodnje; iii) ovlasti za prikupljanje poreza treba dodijeliti najnižoj razini vlasti, osim u slučaju kada te ovlasti mogu prouzročiti ekonomske poremećaje ili negativne eksternalije. Ova tri načela definiraju opći okvir za procjenu dodjele prihoda.

Ukoliko se teži tomu da fiskalna decentralizacija postane realnost, niže razine vlasti moraju kontrolirati vlastite izvore prihoda. Niže razine vlasti koje nemaju dovoljno neovisnih izvora prihoda nikada ne mogu istinski imati fiskalnu autonomiju, budući da su najvjerojatnije pod utjecajem središnje vlasti. Zbog tog je iznimno važno pitanje koji se izvori prihoda mogu i trebali bi biti dodjeljeni nižim razinama vlasti i na koji način će se ova dodjela nadležnosti provesti. Ovo pitanje je poznato kao problem nadležnosti za poreze²⁹ a iznimno je važno da niže razine vlasti imaju prihode koji su dostatni za financiranje dodijeljenih im javnih funkcija. Javne usluge koje država omogućava trebale bi se financirati korisničkim naknadama, koliko god je to moguće budući da su one povezane s koristima.

Svakoj razini uprave trebali bi biti dodjeljeni oni porezi koji su povezani s koristima koji proistječu iz njihovog trošenja. Stoga pravilna dodjela nadležnosti za poreze koji su povezani s koristima ovisi o dodjeli nadležnosti za rashode (javne funkcije). Niže razine vlasti moraju imati dovoljno vlastitih sredstava za financiranje usluga za koje su nadležne. Ukoliko niže razine vlasti propisuju i ubiru vlastite poreze, a da im je to i ustavom zagarantirano, imaju izvore vlastitih prihoda. Međutim, ako se i u tom slučaju lokalne

²⁹ Musgrave (1983.) postavlja pitanje: „Tko treba oporezivati, gdje i što?“ („*Who Should Tax, Where, and What?*“) Dodjela nadležnosti za poreze je dio veće skupine pitanja koja se odnosi na problem dodjele nadležnosti za prihode u što je svakako uključeno dizajniranje sustava međuvladinih transfera i okvir za zaduživanje lokalnih vlasti.

vlade moraju oslanjati na transfere s viših razina vlasti, može se s razlogom sumnjati da imaju samostalnost u odlučivanju o načinu trošenja prihoda, budući da više razine vlasti često određuju namjenu dodjeljenim transferima.

Moguće je razlikovati cijeli niz različitih pristupa u dodjeli nadležnosti za prihode nižim razinama vlasti. Ovi pristupi razlikuju se s obzirom na stupanj fiskalne autonomije koja je omogućena nižim razinama vlasti, lakoće u naplati i administriranju, pravednosti i neutralnosti povezanim s njima i stupnjem redistribucije među jurisdikcijama.

Moguće je razlikovati četiri aspekta dodjele nadležnosti za prihode:

- a) koja razina vlasti bira poreze iz kojih će niže razine vlasti primati prihode,
- b) koja razina definira poreznu osnovicu,
- c) koja razina određuje porezne stope, i
- d) koja razina administrira porezima.

Sa stajališta fiskalne suverenosti nižih razina vlasti, najvažniji je aspekt određivanja poreznih stopa. Koliko fiskalnih nadležnosti u segmentu poreza će biti preneseno na niže razine vlasti ovisi o političkoj snazi nižih razina vlasti. Ukoliko je središnja vlada jaka, a proces demokratizacije i ukupan utjecaj javnosti i civilnog društva slab, na niže razine vlasti neće biti preneseno dovoljno nadležnosti za ubiranje prihoda. Veći stupanj fiskalne autonomije nižih razina vlasti u pogledu uvođenja vlastitih poreza može dovesti do neefikasnosti u alokaciji resursa unutar zemlje, produbljivanja nejednakosti između stanovnika u različitim jurisdikcijama, do nezdrave porezne konkurencije među jurisdikcijama i ugrožavanja jednog od osnovnih načela oporezivanja – neutralnosti poreza na poslovanje kompanija. Nadalje, mora se voditi računa o efikasnosti administriranja porezima na razini regije ili lokalnih zajednica, kao i o troškovima koje imaju obveznici da bi ispoštovali porezne propise svih razina vlasti.

Za lokalnu razinu vlasti najvažnije jest da se dodjelom nadležnosti za poreze postigne što veći stupanj odgovornosti lokalnih zajednica prema građanima i efikasno pružanje usluga. Ne postoji jedini, idealni ili najbolji model podjele nadležnosti za poreze. Na podjelu nadležnosti za poreze veliki utjecaj ima struktura poreza u svakoj zemlji, koja uvelike ovisi o stupnju ekonomskog razvoja. U tablici 2.4 dan je mogući detaljni koncept dodjele

nadležnosti za poreze kojeg su prezenitarali Bird i Vaillancourt (2006., p. 28-29) rukovodeći se smjernicama Shaha (1994.).

Tablica 2.4: Konceptualni okvir za moguću detaljnu dodjelu nadležnosti za poreze

Vrsta poreza	utvrđivanje		naplata i administracija
	stope	osnovice	
Carine	C	C	C
Korporativni porezi	C	C	C
Porezi na prirodne resurse			
Porez na izvore rente (profit dohodak)	C	C	C
Tantijeme, naknade, otpremnine, porezi na proizvodnju, proizvode, imovinu	S,L	S,L	S,L
Porez na dohodak fizičkih osoba	C	C,S,L	C,S
Porez na bogatstvo (kapital, naslijeđe)	C	C,S	C
Porez na plaću	C,S	C,S	C,S
Porez na dodanu vrijednost	C	C	C
Jednofazni porez na promet			
Manje centralizirani koncept	S	S,L	S,L
Više centralizirani koncept	C	S	C
„Grešni“ porezi			
Akcize za alkohol i duhan	C	C	C
Klađenje i kockanje	S,L	S,L	S,L
Lutrija	S,L	S,L	S,L
Utrke	S,L	S,L	S,L
Oporezivanje „lošeg“			
Ugljen	C	C	C
Motorna goriva	C,S,L	C,S,L	C,S,L
Otpadne vode	C,S,L	C,S,L	C,S,L
Cestarina	C,S,L	C,S,L	C,S,L
Parkiranje	L	L	L
Motorna vozila			
Registracija, troškovi prijenosa, god. naknade	S	S	S
Vozačke dozvole i naknade	S	S	S
Ostalo			
Porezi na poslovanje	S	S	S
Ostale akcize	S,L	S,L	S,L
Imovina	S	L	L
Zemljište	S	L	L
Korisničke naknade	C,S,L	C,S,L	C,S,L

Legenda: C – federalna nadležnost, S – Regionalna/provincijska nadležnost, L – lokalna

Izvor: Shah (1994.) u: Bird i Vaillancourt (2006., p. 28-29)

2.4.2.6. Fiskalna autonomija

Fiskalna autonomija lokalnih jedinica vlasti u velikom dijelu definirana je djelokrugom vlastitih izvora prihoda. Ona podrazumijeva da lokalne vlasti imaju ovlast kreirati vlastite izvore prihoda pored postojećih prihoda od zajedničkih poreza koji su u nadležnosti središnje vlade, kao i ovlasti raspoređivati vlastita sredstva prema utvrđenim prioritetima. Vlastiti prihodi ograničavaju ovisnost lokalnih jedinica vlasti o transferima s više razine i usmjeravanju zajedničkih prihoda iz nacionalnog proračuna. Hunter (1977.) stavlja u odnos vlastite izvore prihoda s prihodima lokalnih zajednica kontroliranih od strane središnje države u koncept izračuna okomitih fiskalnih nejednakosti³⁰ i to na način da rastu okomite fiskalne nejednakosti s većim udjelom prihoda koji nisu vlastiti, odnosno kontrolirani od nižih razina vlasti.

Ekonomisti smatraju da se stupanj fiskalne autonomije ocjenjuje prema udjelu vlastitih poreza u ukupnim poreznim prihodima. Vlastiti porezi su kritičan faktor fiskalne autonomije nižih razina vlasti. Lokalni porezi, takse i naknade omogućuju lokalnim zajednicama kreiranje vlastite politike na način što će odlučiti kakao koristiti moguće izvore prihoda. Lokalna porezna autonomija omogućuje efikasnije ubiranje prihoda i daje općinama mogućnost uvođenja mjere vlastite socijalne politike. Ovi izvori prihoda, također, povećavaju odgovornost lokalnih vlasti budući da porezni obveznici često pažljivije kontroliraju odluke lokalnih vlasti koje se odnose na potrošnju naročito kad se ona financira na osnovu lokalnih poreza.

Ako lokalne vlasti kontroliraju stope poreza, naknada ili pristojbi, tada se može govoriti o lokalnom porezu. Porezna autonomija služi kao korisno sredstvo utvrđivanja što su vlastiti prihodi lokalnih jedinica. Prihodi lokalnih jedinica mogu se podijeliti u kategorije ovisno o stupnju autonomije lokalnih jedinica, a što je prezentirano u tablici 2.5. Središnja vlada vrlo često ograničava fiskalnu autonomiju nižih razina vlasti do te mjere da je utjecaj nižih razina vlasti ograničen ili da ne postoji. Diskrecijska prava nižih razina vlasti su najviša ukoliko one imaju punu slobodu utvrđivati poreznu osnovicu i odgovarajuće porezne stope bez ograničenja od strane središnje vlade. U praksi je čest slučaj da središnja vlada ostavlja malo fiskalne autonomije nižim razinama vlasti koja se odnosi samo na operativni dio

³⁰ o okomitim fiskalnim nejednakostima bit će više napisano u dijelu 2.4.3. gdje su obrađeni transferi i grantovi

vezan za organizaciju naplate i prikupljanja poreza. Autonomija u praksi vrlo često ovisi o tome mogu li niže razine uprave barem utjecati na utvrđivanje dijela prihoda od poreza koji im u toj podjeli pripada, budući da ne mogu utjecati na utvrđivanje porezne osnovice i stope poreza. Određivanje stupnja fiskalne autonomije usko je vezano za balansiranje između razloga za i protiv decentralizacije, kako bi se dobila najbolja moguća kombinacija koja bi osigurala potrebnu razinu fiskalne autonomije nižim razinama vlasti, a središnjoj vladi ostavila instrumente za intervencije u ekonomskom sustavu.

Tablica 2.5: Klasifikacija poreza lokalnih jedinica prema stupnju autonomije u odnosu prema središnjoj vlasti

Lokalna autonomija	Lokalne jedinice utvrđuju:	Najveći pristup vlastitim izvorima prihoda. Najčešće su to naknade i pristojbe.
	➤ stope i osnovicu poreza	
	➤ samo stopu poreza	Nužan i dovoljan uvjet za vlastite prihode.
	➤ samo osnovicu poreza.	Autonomija lokalnih jedinica samo u utvrđivanju poreznih izuzeća koji umanjuju poreznu osnovicu.
Ograničena autonomija	Lokalne jedinice utvrđuju stope poreza u granicama koje je utvrdila središnja država.	Središnja država definira najvišu i najnižu stopu poreza.
	Dijeljenje poreza između središnje i lokalnih jedinica vlasti samo ukoliko ih odobre lokalne jedinice vlasti.	Pojavljuje se kada lokalne jedinice prikupljaju poreze i dio šalju središnjoj državi.
	Dijeljenje poreza u utvrđenim postocima koje određuje središnja država.	100%-tna kontrola središnje države.
Bez autonomije	Središnja država utvrđuje stopu i osnovicu prihoda lokalnih jedinica vlasti	Potrebna politička decentralizacija

Izvor: sistematizacija autora

2.4.2.7. *Korisničke naknade kao izvor javnih prihoda*

Korisničke naknade najvažniji su izvor neporeznih prihoda. One predstavljaju naknadu plaćanja za učinjenu uslugu ili nekapitalno dobro koje nije industrijske prirode. Razlika između naknade i poreza nije uvijek sasvim jasna, no, ono što razlikuje ta dva pojma jest činjenica da se kod naknada zna izvor prihoda jer se uvode za konkretnu uslugu. Određeni korisnik ostvaruje određenu korist ili dobija određenu uslugu za naknadu.

Različite su vrste naknada, osnovna je sljedeća podjela:

- 1) **Takse za usluge** – vrsta javnih prihoda koji predstavljaju novčani ekvivalent za usluge koje pružaju državni organi na raznim razinama vlasti bilo pravnim ili fizičkim osobama. Usluge mogu biti vrlo različite, od donošenja sudske odluke, preko ovjere prijepisa dokumenta, uvjerenja iz različitih matičnih evidencija do registracije vozila. Takse se razlikuju od poreza upravo po tome što kod poreza ne postoji protučinidba bilo koje vrste. Visinu takse utvrđuje nadležni državni organ, a visina zavisi o troškovima koji nastaju pri činjenju usluge i o koristi koju osoba ima od učenjene usluge. Najpoznatije su sudske i administrativne takse.
- 2) **Javne cijene** – prihodi koji se ostvaruju plaćanjem javnim kompanijama za isporučene javne usluge kao što su komunalne naknade, cijene za ispručeni plin, energiju, vodu, grijanje, ulaznice za rekreacijske centre i parkove. Važno je da se privatni korisnik može lako identificirati.
- 3) **Porezi na posebne koristi** – predstavljaju naknade povezane s posebnim koristima koje ostvaruju posebne skupine stanovništva, npr. zbog poboljšanja životnih uvjeta stanovanja. Za razliku od javnih cijena, porezi na posebne koristi su obvezni, a utvrđuju se razrezom na procijenjenu vrijednost imovine ili vezano za neku karakteristiku imovine.

2.4.3. Transferi i grantovi

Razlika između prihoda i rashoda naglašenija je u procesu fiskalne decentralizacije kada se veliki broj nedležnosti za izdatke prenosi na niže razine vlasti. Lokalne se jedinice razlikuju po stupnju gospodarskog razvoja i mogućnosti prikupljanja prihoda na svom području. To je rezultat različitih prirodnih, demografskih, ekonomskih i političkih uvjeta u kojima su se pojedina područja razvijala. Za ublažavanje nejednakosti nastalih zbog različitih mogućnosti prikupljanja prihoda na nižim razinama vlasti, države se koriste mehanizmom fiskalnog izravnjanja. Fiskalno izravnaje se prvi put pojavljuje krajem 19. stoljeća u Švicarskoj, a označavalo je financijske odnose između kantona i Saveza. Danas fiskalno izravnjanje podrazumijeva način raspodjele zadataka i mjera države na različite političko teritorijalne jedinice uz reguliranje financijskih odnosa koji nastaju između njih, odnosno fiskalno izravnjanje dokumentira stupanj centralizacije ili decentralizacije.

Fiskalno izravnjanje je pojam koji označava mehanizam kojim središnja država ublažava nejednakosti koje proističu iz neujednačenog rasporeda prihoda na nižim razinama vlasti, a uzimajući u obzir rashode koje niže razine vlasti imaju za financiranje dodijeljenih javnih funkcija. Raspodjela zadataka i mjera iz nadležnosti države i povezano s time ujedno i raspodjela rashoda, čine onaj oblik financijskog izravnjanja koje se naziva pasivnim financijskim izravnjanjem. Kada se pristupa uređivanju elemenata na osnovi kojih se raspodjeljuju prihodi koji će poslužiti za financiranje određenih javnih rashoda, odnosno izvršavanje zadataka iz nadležnosti države, sačinjava se skup odredbi što čine aktivno financijsko izravnjanje (Jelčić, 2001, p. 544).

Fiskalni jaz i razlike u fiskalnim kapacitetima³¹ mogu se eliminirati ili smanjiti pomoću transfera za fiskalno izravnjanje. Iako izaziva nesuglasice o poželjnom modelu fiskalne decentralizacije, takvo usmjerenje države nužno je radi osiguranja minimalnih financijskih standarda javnih usluga lokalnih jedinica, pri čemu se vodi računa o gospodarskim nejednakostima.

³¹ Fiskalni kapacitet (*engl. fiscal capacity*) odnosi se na sposobnost vlade da prikuplja prihode iz vlastitih izvora i financira dodijeljene joj javne usluge

Razlika između prihoda i rashoda na različitim razinama uprave predstavlja **vertikalnu (okomitu) fiskalnu neravnotežu (nejednakost)**. Ista se često naziva fiskalnim jazom koji predstavlja razliku između vlastitih prihoda i dodijeljenih izdataka. Walter (2004.) definira okomite fiskalne nejednakosti kao nemogućnost određene razine vlasti da financira vlastite obveze iz vlastitih prihoda, bez novca iz drugih izvora. **Horizontalna (vodoravna) fiskalna neravnoteža** odražava razlike u fiskalnim kapacitetima između jurisdikcija na istoj razini vlasti.

Okomito fiskalno izravnjanje mehanizam je raspodjele ovlasti i prihoda između središnje države i lokalnih jedinica. Ostvaruje se dodjelom prihoda i ovlasti za javne usluge lokalnim jedinicama. Osnovni razlog za okomito fiskalno izravnjanje predstavljaju razlike u doznačenim prihodima i rashodima između viših i nižih razina vlasti. Većina glavnih poreza je u nadležnosti središnje države dok su rastuće odgovornosti za financiranje rashoda na regionalnim i lokalnim razinama vlasti. Glavni instrument okomitog fiskalnog izravnjanja su **transferi** u obliku dijeljenja poreza.

Vodoravno fiskalno izravnjanje primjenjuje se za smanjivanje razlike u fiskalnim kapacitetima lokalnih jedinica (sposobnostima prikupljanja prihoda), koje su nastale zbog neravnomjernog gospodarskog razvoja. Glavni su instrumenti vodoravnog fiskalnog izravnjanja različite vrste tekućih i kapitalnih **dotacija (grantova)**. U praksi postoje tri vrste dotacija: namjenske, uvjetovane ili nenamjenske i projektne ili kapitalne dotacije za specifične programe (Bajo, Bronić, 2004., p. 445-467). Dotacije (grantovi) su sredstava koje središnja država daje lokalnim jedinicama na temelju mjerenja fiskalne nejednakosti. Budući da dotacije služe za fiskalno izravnjanje, pravo na takav udio ostvaruju samo one lokalne jedinice koje imaju ispodprosječan fiskalni kapacitet, odnosno koje vlastitim prihodima ne mogu pokriti potrebnu proračunsku potrošnju.

U publikacijama i stručnim krugovima često se pojmovi transfera i grantova koriste kao sinonimi. Međutim, vrlo često se pod pojmom transfera podrazumijava samo odljev sredstava, dok se primljeni transferi tretiraju kao grantovi, odnosno financijske podrške. Transferi između razina vlasti nazivaju se „međuvladinim transferima“. Međunarodni monetarni fond razvio je sveobuhvatan sustav klasifikacija prihoda i metodologiju Statistike vladinih financija GFS (*Government Finance Statistics*) prema kojoj postoji samo termin

grant, koji se u vladinim financijskim izvještajima prikazuje i na strani prihoda (primljeni grantovi) i na strani rashoda (dani grantovi).

Vijeće Europe (*Council of Europe*) klasificira transfere prema nekoliko kriterija:

- 1) *namjenski i nenamjenski*, ovisno o ovlastima za slobodno korištenje transfera od strane primatelja,
- 2) *proporcionalni i neproporcionalni*, ovisno o visini transfera u odnosu na lokalno ubrane prihode,
- 3) *ekskluzivni i dijeljeni*, ovisno o tome dijeli li niža razina vlasti transfer s nekom drugom razinom vlasti (Council of Europe, 2005.).

Dizajn i implementacija sustava međuvladinih transfera predstavlja jedan od najsloženijih aspekata fiskalnog federalizma. Za uravnoteženje ciljeva središnje vlade kao davatelja transfera, prioriteta nižih razina vlasti kao primatelja transfera i građana kao korisnika transfera, potrebno je mnogo političkog umijeća, pregovaranja i strpljivosti.

2.4.4. Zaduživanje nižih razina vlasti

U obavljanju dodijeljenih nadležnosti realna situacija jest pojava fiskalnog jaza kao razlike između vlastitih prihoda i obveza za rashode. Fiskalni jaz može se zatvoriti povećanjem nadležnosti za poreze, ali ova opcija ima nekoliko ograničenja, počevši od efikasnosti ubiranja poreza na nižim razinama vlasti, preko ograničenih kapaciteta do negativnih učinaka. Nadalje, fiskalni jaz može se smanjiti putem sustava fiskalnog izravnjanja, bilo povećanjem udjela u zajedničkim porezima ili susstavom međuvladinih transfera. Međutim, ukoliko se niže razine vlasti oslanjaju na intervenciju viših razina vlasti sustavom međuvladinih transfera, postoji realna opasnost da niže razine vlasti neće racionalno planirati proračune ili uložiti dodatne napore da povećaju naplatu vlastitih poreza. Ukoliko navedene mjere nisu dovoljne za osiguranje dostatnih sredstava za obavljanje dodijeljenih javnih funkcija, ostavljena je mogućnost nižim razinama vlasti da, osim proračunskim prihodima, dodatna sredstva za financiranje kapitalnih projekata osiguravaju zaduživanjem na financijskim tržištima. Otvoreno je pitanje, trebaju li se lokalne jedinice zaduživati. Zlatno pravilo kaže da se lokalne jedinice ne trebaju zaduživati za financiranje tekućih izdataka već za financiranje kapitalnih projekata.

Lokalne jedinice vlasti mogu se dugoročno zadužiti uzimanjem kredita kako bi financirale velike kapitalne investicije koje ne mogu pokriti iz godišnjih prihoda. No mogućnost otplate glavnice i kamata u budućnosti, tj. servisiranje duga lokalnih jedinica vlasti, mora biti osigurano iz budućih prihoda. Europske zemlje obično postavljaju limite kako bi izbjegle preveliko zaduživanje lokalnih jedinica i prekomjeren porast duga javnog sektora (Kesner Škreb, 2009., p. 237-239).

Zalažući se za fiskalnu autonomiju lokalnih zajednica, Vijeće Europe preporučilo je da isključivu odgovornost za zaduživanje treba snositi lokalna vlada. U tom smislu, Vijeće Europe izdalo je preporuke lokalnim zajednicama u vezi sa zaduživanjem:

- **omogućiti zaduživanje** za financiranje kapitalnih izdataka, dok kod vraćanja kredita treba primijeniti fer pristup i rasporediti teret duga na buduće generacije;
- **ograničiti zaduživanje** ukoliko ugrožava ciljeve nacionalne ekonomske politike,
- **zabraniti zaduživanje** za financiranje tekućih izdataka, za koje lokalni političari neće snositi političku i financijsku odgovornost, a koje će otplaćivati buduće generacije (Council of Europe, 2005.).

Središnja država utvrđuje proračunska ograničenja u zaduživanju lokalnih jedinica čime nastoji spriječiti prekomjerno zaduživanje lokalnih zajednica i pojavu makroekonomske nestabilnosti zbog porasta ukupnog javnog duga (Bajo, Jurlina Alibegović, 2008., p. 159). Javni dug predstavlja skup različitih zajmova koje obično pravi država u svrhu ostvarivanja određenih proračunskih ciljeva. Postoje različiti oblici javnog duga kao izvanrednog sredstva za financiranje javnih rashoda. Razlika između javnog duga i poreza jest u tome što se javnim dugom podmiruje određeni oblik javnog rashoda, dok se, s druge strane, ukupni iznos poreza u modernom gospodarstvu koristi za pokriće ukupnih javnih rashoda. Javni dug je destiniрани (unaprijed određeni) oblik prihoda države i ujedno jedan od osnovnih oblika izvanrednih prihoda države, posebno u razvijenim gospodarstvima. Osnovna karakteristika suvremenih gospodarstava može se izraziti kao stalni rast deficita proračuna i rast javnog duga. Sve veći rashodi za vojne potrebe, istraživanja i razvoj, intervencije u poljoprivrednoj proizvodnji, poticaji industrijskoj proizvodnji, stambenoj izgradnji, obrazovanju, zdravstvu, pomoći za nezaposlene, regionalni razvoj i sl. dovode do širenja javnih rashoda i sve većih potreba u formiranju javnih prihoda. Javni dug postaje u

suvremenim financijama stalni i široko korišten instrument državne ekonomske politike (Komazec i Ristić, 2009, p. 111-114).

Tri su osnovna razloga zbog kojih se pristup financijskim tržištima smatra važnim za niže razine vlasti:

1. financiranje kapitalnih izdataka – niže razine vlasti često imaju obvezu za javne investicije koje su po prirodi velike; financiranje takvih kapitalnih investicija putem povećanja postojećih poreza bilo bi neefikasno; isto tako, budući da koristi od takvih investicija traju nekoliko desetljeća, razumno bi bilo da i buduće generacije sudjeluju u njihovu financiranju; tržišta kapitala daju mogućnost ovakvog vremenskog uvezivanja;
2. usklađivanje izdataka s priljevom poreza – u okviru određene fiskalne godine moguća je nesinkroniziranost između naplate poreza i dospelja obveza za plaćanje; pristup financijskim tržištima može izravnati ove neusklađenosti;
3. poticanje političke odgovornosti – određivanje cijena kapitala na tržištu može omogućiti nezavisan mehanizam poticanja političke odgovornosti u obliku povećanja kamatnih stopa ili jednostavnim blokiranjem pristupa tržištu; na ovaj način tržište može signalizirati loše upravljanje na nižim razinama.

Postoje bar četiri kanala putem kojih niže razine vlasti mogu pristupiti tržištima kapitala:

- izravnim pozajmljivanjem od središnje vlade,
- putem javnog financijskog posrednika,
- izravnim pozajmljivanjem na tržištima kapitala,
- tržišnom decentralizacijom pružanja javnih usluga (Ahmad, 2000.).

Financijska decentralizacija, odnosno mogućnost nižih razina vlasti da pristupaju izravno tržištima kapitala važan je element devolucije fiskalnih ovlasti na regionalne i lokalne vlasti. Ako je pravilno dizajnirana, decentralizacijom ovlasti za zaduživanje može se dobiti na efikasnosti upravljanja koje se očekuje od fiskalne decentralizacije. Implementacija financijske decentralizacije bi stoga trebala imati jednaku važnost u dizajniranju međuvladinih fiskalnih odnosa. Naravno, potrebno je naglasti neophodnost postojanja regulatornog okvira za pravilnu implementaciju financijske decentralizacije.

2.5. Financiranje funkcija lokalnih jedinica vlasti

Teorijska osnova za financiranje lokalnih jedinica vlasti dana je u teoriji fiskalnog federalizma, kojom se istražuje način financiranja pojedinih razina vlasti u federalnim i unitarnim državama te traži dogovor o fiskalnim instrumentima koji su s obzirom na obilježja najprimjereniji za financiranje lokalnih razina vlasti. S obzirom da su proračuni središnje vlasti i lokalnih jedinica vlasti sve ograničeniji i da su središnje i lokalne javne funkcije određene sukladno razinama vlasti, potrebno je sukladno okvirima teorije fiskalnog federalizma razmatrati i analizirati problematiku odnosa između nositelja fiskalne vlasti sa stanovišta bolje učinkovitosti u pružanju javnih usluga.

Decentraliziranim odlučivanjem o vrstama poslova odnosno javnih usluga koje osiguravaju pojedine razine (posebno lokalne) vlasti najbolje se mogu zadovoljiti različiti lokalni interesi i potrebe za javnim dobrima i uslugama. Niz je koristi što ih svaka država može imati od decentralizacije državnih funkcija. Velika je korist povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga jer lokalna vlast ima bolji uvid u one javne usluge potrebne lokalnom stanovništvu.

Decentraliziranim pružanjem javnih usluga zadovoljava se one koji su uslugu primili, imali od nje koristi i, na kraju, platili dobivenu uslugu. Decentralizacijom se može ostvariti niz drugih ciljeva, pri čemu su najvažniji smanjenje udjela javnog sektora u ukupnom gospodarstvu, mobiliziranje javnih prihoda uz istodobno smanjenje troškova pružanja javnih usluga, usklađivanje odgovornosti za lokalne javne izdatke s raspoloživim financijskim sredstvima, jačanje vlastitih prihoda lokalne vlasti te promoviranje suradnje različitih razina fiskalne vlasti u pružanju javnih usluga (Jurlina Alibegović, 2003., p. 94).

Lokalnim jedinicama vlasti prihodi su potrebni kako bi obavile funkcije koje su im dodijeljene, kako bi podmirile zakonima definirane javne potrebe te kako bi pružile lokalnom stanovništvu razinu dobara i usluga u skladu sa njihovim potrebama.

Pri dodjeli prihoda lokalnim jedinicama vlasti važno je poštovati sljedeća načela:

- dodjela prihoda mora biti utemeljena na dodijeljenim rashodima,

- lokalni porezi ne smiju prouzročiti ekonomske probleme zbog neprimjerenog oporezivanja faktora proizvodnje, i
- ovlasti za prikupljanje poreza treba dodijeliti najnižoj razini vlasti, osim kada te ovlasti uzrokuju ekonomske poremećaje i negativne eksternalije.

2.5.1. Izvori financiranja lokalnih jedinica vlasti

Za obavljanje poslova iz svog djelokruga jedinice lokalne vlasti imaju na raspolaganju dva načina financiranja: putem sredstava koje mogu ostvariti vlastitim aktivnostima i putem sredstava koja predstavljaju pomoć od drugih razina vlasti, najčešće od središnje vlasti. Dakle, dva su osnovna izvora prihoda lokalnih jedinica vlasti:

- 1) **vlastiti izvori prihoda:** najzastupljeniji su lokalni porezi i korisničke naknade, i
- 2) **vanjski izvori prihoda:** najčešće se pojavljuju u obliku grantova (potpora), udjela u zajedničkim poreznim i neporeznim prihodima a mogući su i primici od zaduživanja.

Osnovni izvori prihoda lokalnih jedinica vlasti mogu se i podijeliti i na sljedeći način, polazeći od glavnih izvora prihoda lokalnih jedinica:

- 1) porezni prihodi,
- 2) neporezni prihodi,
- 3) kapitalni prihodi,
- 4) potpore (dotacije) i
- 5) zaduživanje.

2.5.1.1. Porezni prihodi

Porezni prihodi lokalnih jedinica vlasti, ovisno o izvoru, mogu potjecati od vlastitih poreza ili biti rezultati dijeljenih poreza. Vlastiti (lokalni) porezi pružaju lokalnim jedinicama vlasti najveći stupanj autonomije u odlučivanju o namjeni prihoda za financiranje javnih dobara i usluga na svom području. Međutim, u praksi je najčešća situacija da lokalne jedinice vlasti ne mogu samostalno određivati visinu porezne stope lokalnih poreza i središnja vlada donosi odluku o vrsti, osnovici i stopi poreza.

Prilikom ocjene opravdanosti uvođenja lokalnih poreza, potrebno je uzeti u obzir sljedeće kriterije:

- 1) **stabilnost prihoda**, budući da lokalni porezi moraju lokalnim jedinicama osigurati redovite priljeve u proračun s ciljem osiguranja uravnoteženog proračuna;
- 2) **pravednost**, što znači da iznos porezne obveze treba uskladiti s poreznom snagom poreznih obveznika; lokalni porezi ne bi trebali imati redistribucijski karakter i biti izrazito progresivni jer njihova svrha nije ujednačavanje raspoloživog dohotka u lokalnom području;
- 3) lokalni bi porez trebao biti **alokacijski i lokacijski neutralan**;
- 4) prihod koji se prikuplja lokalnim porezom treba biti dovoljno **izdašan** za zadovoljenje potreba lokalnih jedinica;
- 5) **administrativni troškovi i troškovi naplate poreza** ne bi smjeli prijeći određen postotak od ubranih prihoda;
- 6) **veza između plaćenih poreza i koristi od javnih dobara i usluga** za čije pružanje se koriste porezi treba biti jasna poreznim obveznicima; bitna je veza između plaćenih poreza i koristi od javnih dobara, jer u protivnom postoji opasnost da porezni obveznici sele s područja s visokim u područja s niskim poreznim stopama.

Prikladnost određenih vrsta poreza za lokalnu razinu:

- 1) **Porez na dohodak fizičkih osoba**, čije su osnovne prednosti izdašnost, izvjesnost incidencije, mogućnost utvrđivanja jasne veze između porezne obveze i koristi koje proističu od njih kao i jednostavnost naplate. Međutim, visoki troškovi administracije te politički razlozi zbog kojih središnja vlada nije sklona dijeljenju prihoda od ovog poreza nedostaci su ove vrste poreza. Unatoč tomu, budući da udovoljava najvećem broju kriterija koji se stavljanju pred lokalne poreze, ovaj porez prikaldan je izvor prihoda lokalnih jedinica vlasti. Prilikom uvođenja ovog poreza posebnu pažnju treba usmjeriti na određivanje osnovice i stope te na postupke obračuna i naplate.
- 2) **Porez na imovinu**, čije su osnovne prednosti veliki prihodovni potencijal i stabilnost, autonomija lokalnih jedinica zbog nemobilnosti porezne osnovice te oporezivanje samo bogatstva u slučaju da je osnovica dovoljno široka. Glavni nedostaci ove vrste poreza vezani su za visoke troškove administracije i pristranost pri vrednovanju imovine. Stoga u unitarnim državama središnja vlada

ograničava lokalne jedinice u određivanju stopa i osnovica ovog poreza kao i u procjenjivanju imovine. Unatoč nedostacima, zbog velike lokacijske i alokacijske neutralnosti te stabilnosti prihoda ova vrsta poreza prikladan je izvor prihoda lokalnih jedinica vlasti i postoji u lokalnim jedinicama u velikom broju država.

3) Opći porezi na potrošnju (porez na promet/porez na dodanu vrijednost) nije prikladan izvor vlastitih prihoda u lokalnim jedinicama vlasti, naročito u užim geografskim područjima, budući da uzrokuje visoke troškove administracije, visoke troškove obračuna, narušava načela vodoravne i okomite jednakosti i ne odražava potražnju za lokalnim dobrima i uslugama. Zbog sveg navedenog ova vrsta poreza prikladan je kao vlastiti izvor prihoda lokalnih zajednica samo u geografski velikim lokalnim jedinicama vlasti.

4) Porez na dobit nije prikladan vlastiti izvor financiranja lokalnih jedinica vlasti budući da može poremetiti normalne tijekove proizvodnih faktora u državi. Nepopularan je budući da može narušiti konkurenciju i pri njegovom uvođenju javljaju se poteškoće pri tretiranju poduzeća koja posluju na području više lokalnih jedinica.

5) Od ostalih vrsta lokalnih poreza u praksi najčešće su:

- porez na promet nekretnina,
- porezi vezani za motorna vozila (porez na gorivo, dozvole za motorna vozila, porez na prodaju automobila, naknade za parkiranje),
- porez na kapitalne i financijske transakcije,
- porez na oglašavanje,
- porezi na zabavu i igre na sreću,
- porez na telekomunikacijske usluge,
- porez na djelatnost građenja,
- porez na korištenje javnih površina u privatne ili poslovne svrhe,
- porez na obavljanje određene djelatnosti.

U ukupnim poreznim prihodima lokalnih jedinica vlasti uglavnom prevladavaju porezi koje lokalne jedinice dijele s državom.

2.5.1.2. Neporezni prihodi

Neporezni prihodi lokanih jedinica su namjenski prihodi i mogu se koristiti samo za unaprijed utvrđene namjene za koje su i uvedeni. Za njihovu naplatu zadužene su državne upravne službe, lokalne jedinice, javna poduzeća, komore i udruženja obrtnika.

Najznačajniji izvor neporeznih vlastitih prihoda lokalnih jedinica vlasti su **korisničke naknade**. One predstavljaju plaćanje za učinjenu uslugu ili nekapitalno dobro koje je neindustrijske prirode. Obično se naplaćuje za usluge plina, vodovoda, odvodnje, sakupljanja i zbrinjavanja otpada, električne energije, za usluge aerodroma, javnih knjižnica, parkova, rekreacijskih centara, održavanja cesta i mostova, zaštite od požara, i sl. Primjena ovog instrumenta financiranja je standardna, a prihodi prikupljeni njime od relativno su maloga ali ipak ne i zanemarivog značaja.

U strukturi općinskih i gradskih proračuna od tih prihoda najizdašniji su: **komunalne naknade i doprinosi**. Kao najvažniji neporezni prihod pojavljuju se komunalna naknada kao prihod proračuna lokalne jedinice namijenjen za financiranje komunalnih djelatnosti: odvodnje atmosferskih voda, održavanja čistoće u dijelu koji se odnosi na čišćenje javnih površina, održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta, održavanja groblja i krematorija, javna rasvjeta.

Komunalni doprinos prihod je proračuna lokalne jedinice koji se koristi za financiranje gradnje i korištenja objekata i uređaja komunalne infrastrukture: javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja i krematorija te javne rasvjete.

2.5.1.3. Kapitalni prihodi

Kapitalni prihodi lokalnih jedinica najčešće nastaju od prodaje imovine te kao prihod od privatizacije lokalnih javnih poduzeća. Ovisno o vrsti imovine od koje potječu, kapitalni prihodi mogu biti prihodi od:

- 1) **financijske imovine** – prihodi od kamata na dane zajmove, na vrijednosne papire, na depozite po viđenju, na oročena sredstva, zatezne kamate, prihodi od pozitivnih tečajnih razlika, prihodi od dividendi, te prihodi od dobiti trgovačkih i financijskih institucija;

- 2) **nefinancijske imovine** – prihodi od zakupa, iznajmljivanja i prodaje prirodnih bogatstava, proizvedene imovine, postrojenja i opreme, prijevoznih sredstava, knjiga i umjetničkih slika te plemenitih metala.

2.5.1.4. Potpore (dotacije/grantovi/transferi)

Lokalnim i regionalnim jedinicama vlasti potrebni su dostatni izvori financiranja kako bi mogle uspješno obaviti propisane samoupravne funkcije i sukladno zakonima zadovoljiti i odgovoriti na definirane javne potrebe lokalnog stanovništva te istodobno pružiti lokalnom stanovništvu odgovarajuću razinu kvalitete javnih dobara i usluga u skladu s preferencijama i življenjem lokalnog stanovništva. Transferi (pomoći) središnje države u obliku dotacija nužni su siromašnim lokalnim jedinicama, odnosno onim jedinicama u kojima nije dovoljan opseg povećanja prihoda od lokalnih poreza koje plaća lokalno stanovništvo. Siromašne lokalne jedinice mogu se definirati i kao jedinice koje stanovništvu na svom području ne mogu osigurati minimum javnih usluga. U nedostatku poreznih prihoda, dotacije središnje države osiguravaju odgovarajuću razinu javnih usluga (Bird i Walich, 1992.).

Dotacije predstavljaju najvažniji instrument vodoravnog fiskalnog izravnjanja jer se njima izjednačuju razlike u fikalnim kapacitetima pri financiranju osnovnih javnih usluga lokalnih jedinica. Dotacije najčešće predstavljaju dio politike regionalnog ujednačavanja standarda života, a isto tako i način financiranja funkcija lokalnih jedinica vlasti.

Različita su iskustva u kreiranju sustava dotacija sredstava nižim razinama vlasti, a najčešće se susreću sljedeći oblici:

- 1) namjenske dotacije – središnja vlast dodjeljuje pomoć za financiranje određene kategorije javne potrošnje, pa ih lokalne vlasti mogu koristiti isključivo za tu svrhu, odnosno za točno određene programe javne potrošnje; mogu biti: (i) paušalne, iznos im je fiksni i treba ga potrošiti za namjenu koju je odredio davatelj, ili (ii) dotacije s vlastitim udjelom, gdje se primatelj pomoći obvezuje trošiti dobivena sredstva za financiranje određene javne usluge, a davatelj se obvezuje da će za svaku novčanu jedincu što je utroši lokalna jedinica za predmetnu svrhu, dati određeni iznos jedinica dotacije;

- 2) nenamjenske dotacije – viša razina vlasti dodjeljuje pomoć nižoj razini i ne ograničava svrhu u koju će se pomoć koristiti; mogu biti: (i) paušalne, u obliku neuvjetovane pomoći koju lokalne vlasti troše bez ograničenja, i (ii) dotacije povezane s ostvarenim opterećenjem, koje ovise o prihodima koje lokalne vlasti prikupe iz ostalih izvora;
- 3) projektne dotacije - dodjeljuju se za financiranje kapitalnih projekata, najčešće na način da središnja vlast uspostavlja posebne fondove za financiranje pojedinih kategorija javne potrošnje; ovim dotacijama najčešće se financira lokalna javna potrošnja koja ima šire regionalno ili nacionalno značenje, a za stjecanje ovih pomoći potrebno je podnijeti validnu dokumentaciju za potvrdu namjene i ekonomske opravdanosti kapitalnog projekta.

Dodjela dotacija u zemljama u razvoju uglavnom se zasniva na autonomnoj odluci središnje države, koja pritom ne uzima u obzir kriterije za podjelu sredstava. Dotacije se dodjeljuju *ad hoc* odlukom središnje vlade, a glavni razlog je problem određivanja fiskalnih kapaciteta i potreba lokalnih jedinica.

Dodjela dotacija u razvijenim zemljama uglavnom se vrši primjenom posebne formule za izračun dotacije lokalnim jedinicama. U formuli su uključeni elementi koji se odnose na procjenu prihoda i na veličini izdataka lokalnih jedinica za što se kontinuirano koriste različite metode statističke analize. Na potrebu određivanja formule za raspodjelu dotacija utemeljenu na mjerenju fiskalnog kapaciteta lokalnih jedinica, koji se obično mjeri kao razina dohotka po stanovniku i potreba lokalnih jedinica, ukazao je Oates (1972). U principu se dotacije raspodjeljuju lokalnim jedinicama obrnuto proporcionalno njihovom kapacitetu i upravno proporcionalno njihovim fiskalnim potrebama.

2.5.1.5. Dug i zaduživanje nižih razina vlasti

Za financiranje rashoda iz svog djelokruga jedinice lokalne vlasti mogu koristiti zaduživanje. U određenom vremenskom razdoblju koje se najčešće veže za razdoblje jedne fiskalne godine može nastati deficit kao višak rashoda nad ostvarenim prihodima. Ako dođe do akumulacije vrijednosti prošlih deficita, govorimo o dugu. Pri tomu valja razlikovati da je deficit varijabla tjeka, odnosno uzima u obzir vrijednosti prihoda i rashoda u određenom vremenskom razdoblju, dug je varijabla stanja budući da daje prikaz stanja u određenoj zadanoj vremenskoj točki. Da bi lokalne zajednice osigurale dostatna sredstva za financiranje dodjeljenih im obveza, mogu se kratkoročno zaduživati prvenstveno za pokriće proračunskog deficita nastalog najčešće zbog neujednačene dinamike priljeva prihoda u proračun tijekom godine vezanog za podmirenje tekućih obveza. Nasuprot tomu, dugoročno zaduživanje lokalne jedinice vlasti koriste za financiranje kapitalnih projekata za što se ne mogu osigurati sredstva iz redovnih proračunskih prihoda. Ovaj vid zaduživanja moguć je kod lokalnih zajednica sa stabilnim fiskalnim kapacitetom, što je najčešće slučaj kod velikih lokalnih zajednica kad se lokalne zajednice zadužuju kreditima kod banaka ili izdavanjem obveznica. Pri tome središnja fiskalna vlast utvrđuje uvjete pod kojima lokalne jedinice vlasti mogu koristiti kredite kao izvor prihoda.

Jedinice lokalne vlasti trebaju razmatrati kratkoročno financiranje samo kao instrument za rješavanje privremenih problema s likvidnošću. Primjeri situacija u kojima treba razmotriti kratkoročno zaduživanje uključuju: plaćanje tekućih rashoda u očekivanju prihoda gotovine temeljem poreznih prihoda, financiranje tekućih ili kapitalnih investicija koristeći kratkoročni dug, u očekivanju prihoda koji nije tekući, kao što su prodaja imovine, primanje darovnice ili primanje temeljem dugoročnog zaduživanja.

Srednjeročno i dugoročno zaduživanje treba biti korišteno od strane lokalnih vlasti kad se upotrebljava za financiranje kapitalnih investicijskih projekata. Dugoročno zaduživanje u cilju pokrića tekućih rashoda obično je zabranjeno zakonom i svakako ga treba izbjegavati. U većini zemalja predviđeno je da jedinice lokalne vlasti mogu uzimati dugoročne zajmove samo radi financiranja infrastrukturnih projekata ili za kupovinu osnovnih kapitalnih dobara, u skladu s odobrenim planom kapitalnih investicija.

Jedinicama lokalne vlasti kredite odobravaju financijske institucije (npr. komercijalne banke). Procedure ishoda kredita manje su složene nego što je slučaj procedura neophodnih za emisiju obveznica. Krediti imaju prednost za male i srednje lokalne jedinice koje traže financiranje iz vanjskih izvora. Uvjeti kreditiranja su privlačniji lokalnim vlastima nego što je to slučaj s uobičajenim kreditima komercijalnih banaka.

Brojni su uvjeti koje treba zadovoljiti kako bi se zaduživanje lokalne zajednice ostvarilo na najbolji i najučinkovitiji način. Ključni uvjeti su:

1. fiskalni kapacitet – sposobnost lokalnih jedinica da otplaćuju glavnice i kamate; ključni je čimbenik zaduživanja; u većini zemalja najveći fiskalni kapacitet imaju gradovi i oni su glavni izdavatelji municipalnih obveznica;
2. vodstvo lokalne zajednice – učinkovita javna financijska uprava koja je sposobna koristiti se tehnikama i sredstvima koje osiguravaju računovodstveno praćenje potrošnje, nadzor i analizu;
3. program kapitalnih ulaganja - višegodišnji program pruža spoznaje o mogućnostima u bližoj budućnosti;
4. kapitalni proračun – potrebno je odvojiti od tekućeg proračuna, odnosi se na financiranje kapitalnih projekata; stavke se detaljno planiraju pa se pažljivo određuju razine rashoda;
5. razvijeno financijsko tržište – da bi se osiguralo učinkovito zaduživanje, financijsko tržište treba biti slobodno i otvoreno; ne treba postojati očekivanja da bi središnja država mogla pokriti gubitke lokalne jedinice u slučaju nemogućnosti namirenja potraživanja.

Lokalne jedinice vlasti najčešće koriste sljedeće instrumente zaduživanja:

- kredite,
- obveznice i
- izdana jamstva.

Kredite lokalnim i regionalnim razinama vlasti uglavnom odobrava središnja fiskalna vlast po točno utvrđenim uvjetima. Dugoročne kredite središnja država odobrava za financiranje izgradnje, dogradnje, preuređenja ili prilagođavanja objekata.

Instrumenti za kratkoročno zaduživanje lokalnih jedinica uključuju:

- 1) **kredite** za obrtna sredstva – lokalne vlasti uzimaju sredstva iz kreditne linije na koje plaćaju odgovarajuću kamatu, a koriste ih za financiranje privremenih nedostataka prihoda;
- 2) **kredite** za premošćivanje – to je posebna vrsta kratkoročnih kredita kojima se osigurava financiranje za kapitalne investicijske projekte tijekom prijelaznog razdoblja dok osnovno (dugoročno) financiranje nije osigurano.

Kapitalne se investicije, osim kreditima, financiraju iz **municipalnih obveznica**. Izdaju ih lokalne ili regionalne vlasti ili ovlaštene agencije i jedan su od najčešćih dužničkih instrumenata za financiranje investicijskih projekata. Najčešće se izdaju s rokom dospelja koji je duži od procijenjenog životnog vijeka projekta.

Prilikom izdavanja lokalnih (municipalnih) obveznica investitor odnosno kupac obveznica posuđuje novac lokalnoj jedinici koja je izdavatelj obveznica, a ona se zauzvrat obvezuje platiti ugovorenu kamatu u utvrđenom vremenu te u unaprijed utvrđenom vremenu isplatiti glavnicu duga. Investiranje u municipalne vrijednosnice u svijetu je privlačno za različite ulagače iz razloga što vrijednosnice lokalnih jedinica imaju niži stupanj rizičnosti ulaganja jer pored vlastitih proračunskih prihoda za njihove obveze dodatno jamči središnja država.

Obveznice su jedinicama lokalne vlasti poželjniji oblik financiranja za velike kapitalne infrastrukturne projekte koji zahtijevaju dugoročno financiranje. Troškovi zaduživanja obveznicama često su manji nego kod kredita. Municipalne (općinske) obveznice izdaju jedinice lokalne vlasti izravno ili preko financijskih posrednika (npr. fondova, banaka), institucionalnim ili individualnim investitorima.

Postoje dvije vrste municipalnih obveznica:

- a) opće obvezujuće obveznice, osigurane su putem prihoda jedinica lokalne vlasti; takve se obveznice koriste za financiranje investicija u javna dobra (javna sigurnost, ulice i mostovi, javni parkovi i otvoreni prostori, javne zgrade itd);
- b) prihodne obveznice osigurane su tijekovima prihoda koji se generiraju unutar projekta financiranog prodajom obveznica; prihodne obveznice nisu osigurane poreznim autoritetom jedinice lokalne samouprave; tipični projekti koji se financiraju prihodnim obveznicama uključuju: općinske zračne luke, sustave

vodoopskrbe i kanalizacije, tvrtke za elektrodistribuciju, sportske objekte i autoceste s ograničenim pristupom.

Prije zaduživanja lokalne jedinice moraju dobiti **jamstva** od središnje države. Država jamči da će vratiti glavnicu i kamatu duga ako to ne bude mogla učiniti lokalna jedinica. Državna jamstava potrebna su kao zaštita od nastanka potencijalnih rizika koji se odnose na nemogućnosti otplate duga lokalne zajednice. Pored ovog načina ishođenja jamstava, lokalne jedinice mogu izdati određene vrste jamstva za otplatu duga na način da založe vlastitu fizičku imovinu ili prihode od poreza i transfera, ili prihode od projekta koji obuhvaća naplatu korisničkih naknada ili taksa od korisnika projekta.

2.6. Fiskalni odnosi između razina vlasti

Odnos između središnje i lokalnih vlasti na području financiranja imaju osobito izraženu težinu budući da se fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti ubrajaju u složenija pitanja fiskalne teorije i politike. Naročita pažnja je posvećena decentralizaciji i lokalnim javnim financijama. Uspostava fiskalnih odnosa između lokalnih i središnjeg tijela, čak i u zemljama s dugom tradicijom u lokalnoj samoupravi, izuzetno je kompleksno i osjetljivo pitanje. U zemljama koje tu tradiciju nemaju, izgradnji fiskalnih odnosa između lokalnih i središnjih organa treba pristupiti s visokim stupnjem obazrivosti i tolerancije. Lokalne jedinice u zemljama s dugom tradicijom u lokalnoj samoupravi ne samo da nastoje očuvati dosegnuti stupanj decentralizacije nego ga nastoje podići na još viši stupanj. Unutar ovog odnosa sve je teže rješavati suprotnosti između lokalnih i središnjih tijela kad je u pitanju financiranje javnih potreba. Donošenje odluke o stupnju lokalne samouprave izravno je vezano za raspodjelu značajnog dijela nadležnosti, a posljedično i za raspodjelu prihoda između lokalne i središnje vlasti. Decentralizacija sama po sebi je neupitna, samo je pitanje stupnja decentralizacije budući da je nedvojbeno da svaka decentralizacija ima svoju cijenu.

Prema rukovodećim načelima, središnjoj bi vlasti odgovarali carinski prihodi, porezi na potrošnju, porez na promet; županijama, gradovima i općinama pripao bi dio neposrednih poreza i druga davanja lokalnog i općinskog karaktera. Ovakva podjela odgovarala bi starom poreznom aksiomu federalizma: savezu posredni – državicama neposredni porezi. I

doista u praksi, posredni porezi: carine, monopolski prihodi (monopoli), porez na promet, prometni porezi mahom su u posjedu središnjeg fiskusa. Ovu podjelu ne treba shvatiti kao dogmu. U primjeni je ovaj sustav pretrpio mnoge promjene: ne samo što je savez dobio neposredne poreze nego su i uže političko-teritorijalne jedinice iskoristile posredne poreze (porez na promet). Sve je prisutniji sustav mješovitih poreza. Sustav financiranja lokalnih jedinica integralni je dio fiskalnog sustava, koji je izravno u funkciji posebnosti lokalnih jedinica. Efikasni fiskalni sustav djeluje na više razina fiskalne vlasti, što podrazumijeva postojanje decentraliziranog fiskalnog sustava (Mihalj, 2000., p. 196).

U praksi organizacije međuvlastinih fiskalnih odnosa, sljedeće funkcije se najčešće oraganiziraju na lokalnoj razini:

- 1) opće javne usluge – vezane za rad lokalne administracije,
- 2) javni red i sigurnost - osiguranje neometanog i sigurnog javnog i privatnog života (policija),
- 3) odgoj i obrazovanje - osiguranje sredstava za neometano funkcioniranje svih odgojnih i obrazovnih institucija (vrtići, osnovne škole),
- 4) zdravstvo - osiguranje sredstava za funkcioniranje zdravstvenih institucija i pokrivanje sporednih izdataka (primarna zdravstvena zaštita, ljekarništvo, hitna medicinska pomoć),
- 5) socijalna sigurnost i socijalna skrb - osiguranje socijalne sigurnosti lokalnog stanovništva, kao i socijalno zbrinjavanje najugroženijih skupina,
- 6) stambeno – komunalna poslovi - obavljanje poslova s područja komunalnog gospodarstva (građenje i održavanje komunalne infrastrukture, održavanje javnih površina, javne čistoće i komunalnog reda, kupnja i prodaja imovine u vlasništvu lokalne jedinice vlasti, zaštita okoliša i sl.),
- 7) rudarstvo, građevinarstvo i industrija - izdvojena sredstva za razvoj i poticanje industrije, rudarskog i građevinarskog sektora,
- 8) poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov - osiguranje sredstava i uvjeta za obavljanje poljoprivredne i šumarske djelatnosti, lova i ribolova, kao i potrebnih poticaja,
- 9) rekreacija, kultura i religijske aktivnosti - sredstva izdvojena za izgradnju i održavanje rekreacijskih centara i sportskih aktivnosti, kulturnih aktivnosti i događanja, te za djelovanje vjerskih zajednica,

- 10) prijevoz i komunikacije - prijevoznike usluge te komunikacijske djelatnosti (izgradnja lokalnih putova, financiranje lokalnog prijevoza),
- 11) ostali ekonomski poslovi.

Navedene funkcije odnose se na temeljne aktivnosti jedinica lokalnih vlasti. Usluge koje su najbitnije, a uglavnom su u potpunoj ovlasti jedinica lokalnih vlasti, su javne usluge koje povezujemo s poboljšavanjem kvalitete života, a u isti segment svrstavaju se i usluge i djelatnosti komunalnog gospodarenja.

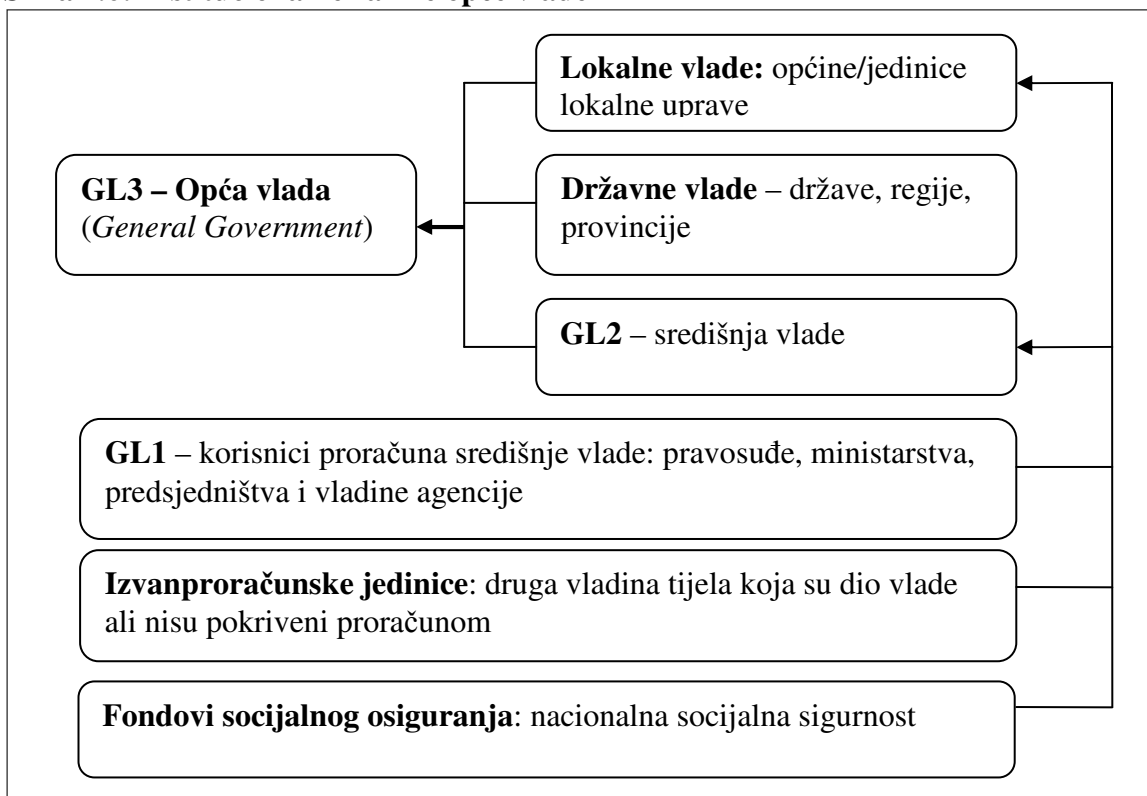
Za razumijevanje odnosa između razina vlasti koristan alat jest jasna struktura vlasti i relativna veličina svake razine vlasti. Primjerice, usporedba između zemalja zahtjeva jasnu specifikaciju razina vlasti za koju se daju podaci. U tom smislu, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (*OECD*) je posredstvom svojeg Centra za poreznu politiku i administraciju³², po provedenom istraživanju na polju decentralizacije utvrdila da svaka država ima više razina upravljanja koje se općenito mogu podijeliti u tri osnovne skupine:

- 1) supranacionalnu vlast koja je nadležna za porezne i troškovne funkcije u zemlji,
- 2) federalnu ili nacionalnu vlast,
- 3) sve subnacionalne vlasti koje obuhvaćaju: provincije, kantone, regije i sve one koje uključuju lokalnu i općinsku razinu (*OECD*, 2002.).

Međunarodni monetarni fond (*International Monetary Fund, IMF*) je uveo terminologiju GL1, GL2 i GL3 za predstavljanje tri glavne razine vlasti u rastućem poretku. GL1 se odnosi na usku definiciju vlasti, središnju vladu koja je obuhvaćena proračunom (proračunski korisnici: uprava, vladine agencije, pravosuđe i sl). GL2 se odnosi na središnju vladu koju čine GL1 i izvanproračunske jedinice kao što su fondovi socijalnog osiguranja, i GL3 koji uključuje GL2 plus srednje (državne) i lokalne vlasti. GL3 je dakle šira definicija vlade i obično se referira kao „opća vlada“ u terminologiji nacionalnih računa. Ova struktura prikazana je na slici 2.6.

³² CPTA – Centre for Tax Policy and Administration

Slika 2.6: Institucionalne razine opće vlade



Izvor: Dziobek et al. (2011., p. 5)

Prema istraživanju Međunarodnog monetarnog fonda (Dziobek et al., 2011.) u 2009. godini u razvijenim zemljama udio javne potrošnje GL2 razine (središnja vlada) u javnoj potrošnji opće države (GL3 razina) iznosio je 70%, dok je ovaj udio u zemljama u razvoju iznosio 80%. Nadalje, u federalnim (saveznim) zemljama, ovaj udio iznosio je 62%, u unitarnim zemljama 81%, a prosječna vrijednost ovog udjela za 37 europskih zemalja iznosila je 73%. Veličina udjela rashoda središnje države u rashodima opće države (GL2/GL3) upućuje na jakost središnje države u smislu dodijeljenih nadležnosti.

U mnogim razvijenim zemljama evidentan je trend delegiranja odgovornosti za osnovne funkcije javnog sektora sa središnje razine na niže teritorijalne organizacije. Pri tome se decentralizacija ogleda u prijenosu ovlasti za prikupljanje financijskih sredstava, ali i na području obavljanja i samostalnog financiranja određenih javnih funkcija. Za mjerenje fiskalne decentralizacije najčešće se koristi udio rashoda subnacionalnih razina vlasti u ukupnim rashodima opće države, kao i udio rashoda subnacionalnih razina vlasti u bruto domaćem proizvodu (BDP).

Zemlje se mogu gurpirati prema kriterijima za klasifikaciju zemalja prema stupnju (de)centralizacije ovisno o veličini udjela javne potrošnje na subnacionalnim razinama vlasti u ukupnoj javnoj potrošnji (Minana Simó, 1999., p. 11):

- 1) vrlo decentralizirane: preko 50%,
- 2) decentralizirane: između 40% i 50%,
- 3) polucentralizirane: više od 30%, a manje od 40%,
- 4) centralizirane: između 20% i 30%,
- 5) vrlo centralizirane: manje od 20%.

Lokalne financije predstavljaju segment fiskalnog sustava kojim je regulirano financiranje lokalnih jedinica vlasti. Fiskalna autonomija lokalnih jedinica ovisi o dosegnutom stupnju fiskalne decentralizacije. U svijetu nailazimo na različita rješenja po pitanju organizacije fiskalnih odnosa između razina vlasti u državi, ovisno o tome radi li se o federativnim ili unitarnim državama, radi li se o dvije ili više razina vlasti.

2.6.1. Fiskalna decentralizacija u zemljama Europske unije i glavni trendovi

Ustavna uređenja odnosa između različitih razina vlasti značajno variraju među zemljama članicama Europske unije. Neke članice su uređene kao federacije. Između ostalog, neke imaju tradiciju u jakim lokalnim vladama, neke imaju slabe lokalne vlasti dok postoje i zemlje čija je pozicija negdje između ovih rješenja. Zemlje unutar euro-zone moraju usvojiti kriterije iz ugovora iz Maastrichta³³ koji uključuju proračunska ograničenja što može zahtijevati tješnju suradnju između središnje vlade i subnacionalnih razina vlasti nego što je to prethodno bio slučaj. Najčešće kategorije izdataka na subnacionalnim razinama vlasti u zemljama EU su za obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu, sport i

³³ Ugovor o Europskoj uniji potpisan je u Maastrichtu 7. veljače 1992., a stupio je na snagu 1. studenog 1993. Ugovor iz Maastrichta je uspostavom Europske unije obilježio novu etapu u procesu stvaranja „neprekidne i sve tješnje veze među narodima Europe”. Nadležnosti dane Uniji stvorenoj Ugovorom iz Maastrichta bile su razdijeljene u tri velike skupine nazvane „stupovima”. Prvi „stup” činile su Europske zajednice koje su predstavljale okvir u kojem su nadležnosti, koje su države članice ustupile s dijelom svoga suvereniteta u područjima uređenim ugovorom, vršile institucije Zajednice. Drugi „stup” činila je zajednička vanjska i sigurnosna politika. Treći „stup” činila je suradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Odredbama glava V. i VI. bila je uređena suradnja na međuvladinoj razini koja je koristila zajedničke institucije i posjedovala određene nadnacionalne značajke poput povezivanja s Europskom komisijom i savjetovanja s Europskim parlamentom, preuzeto sa: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html [18.11.2014.]

rekreaciju, kulturu, vjerska pitanja, transport i komunikacije. No relativna važnost navedenih funkcija značajno se razlikuje od zemlje do zemlje.

Moguće je identificirati četiri pristupa subnacionalnoj vlasti u zemljama EU:

- 1) federalni pristup – u nekim zemljama (Austrija, Njemačka, Belgija) državna razina ima ustavom zajamčene ovlasti i razinu suvereniteta,
- 2) tradicionalno jaka subnacionalna vlast koja funkcije iz svoje nadležnosti provodi s visokim stupnjem autonomije; karakteristično je nepostojanje regionalne vlasti i visok stupanj decentralizacije (Švedska, Danska i Finska),
- 3) relativno slaba tradicija subnacionalne vlasti koje imaju vrlo ograničenu autonomiju (Portugal, Grčka i Irska),
- 4) jaka tradicija subnacionalnih vlasti koje funkcije iz svoje nadležnosti obavljaju na razini autonomije između 2) i 3) pristupa (Italija, Luksemburg, Francuska, Velika Britanija, Španjolska i Nizozemska).

Ukupna javna potrošnja u odnosu na BDP kreće se oko 40%. Najčešći oblik poreza na subnacionalnoj razini su porez na dohodak i porez na imovinu. Drugi po važnosti izvor prihoda na subnacionalnoj razini su grantovi. Većina općih grantova bazira se na formule koje uzimaju u obzir porezni napor³⁴ primatelja. Treći po važnosti su neporezni prihodi koji uključuju administrativne pristojbe, dorinose i naknade.

Sudeći prema velikom broju teorijskih i nekoliko ekonomskih indikatora, u razvijenim zemljama sve je izraženiji trend naglašenog prijenosa nadležnosti za ključne funkcije javnog sektora sa središnje vlade na niže razine vlasti. Iako doseg i brzina ovog procesa varira od zemlje do zemlje, ovaj trend nije ograničen samo na federalne zemlje već je sve više prisutan u tradicionalno centraliziranim zemljama.

³⁴ porezni napor predstavlja odnos između stvarno prikupljenih prihoda prema porocijenjenim mogućim prihodima

2.6.1.1. Decentralizacija rashoda

Sveukupna decentralizacija javnih rashoda može se mjeriti udjelom rashoda nižih razina vlasti u rashodima opće države ili u odnosu na bruto domaći proizvod (BDP). Prema ovim mjerilima, zemlje članice Europske unije (EU) međusobno se znatno razlikuju u decentralizaciji rashoda. Prema podacima prezentiranim u tablici 2.6 moguće je uočiti značajne razlike u stupnju decentralizacije među državama. Najviše je decentralizirana Danska budući da je 63,4% ukupnih rashoda države decentralizirano. Slijede ju Španjolska i Švedska s udjelom od 47-48%. Zemlje u kojima je stupanj decentralizacije rashoda na vrlo niskoj razini su Malta (1,6%), Cipar (4,8%) i Grčka (5,6%). Podaci upućuju na to da je stupanj decentralizacije rashoda pod utjecajem institucionalnog uređenja zemlje kao i pod utjecajem zemljopisnih i demografskih karakteristika. Zanimljivo je zapaziti da stupanj decentralizacije nije relativno viši samo u federalno organiziranim državama kao što su Austrija, Belgija, Njemačka i Španjolska, već i u onim državama koje se mogu svrstati u skupinu unitarnih: Nizozemska, Poljska i skandinavske zemlje.

Nadalje, u velikom broju zemalja članica EU povećan je udio javne potrošnje na nižim razinama vlasti u odnosu na 1995. godinu, a ovaj trend naročito je izražen u Estoniji, Poljskoj, Rumunjskoj, Danskoj, Švedskoj i Finskoj gdje je udio porastao 10% i više.

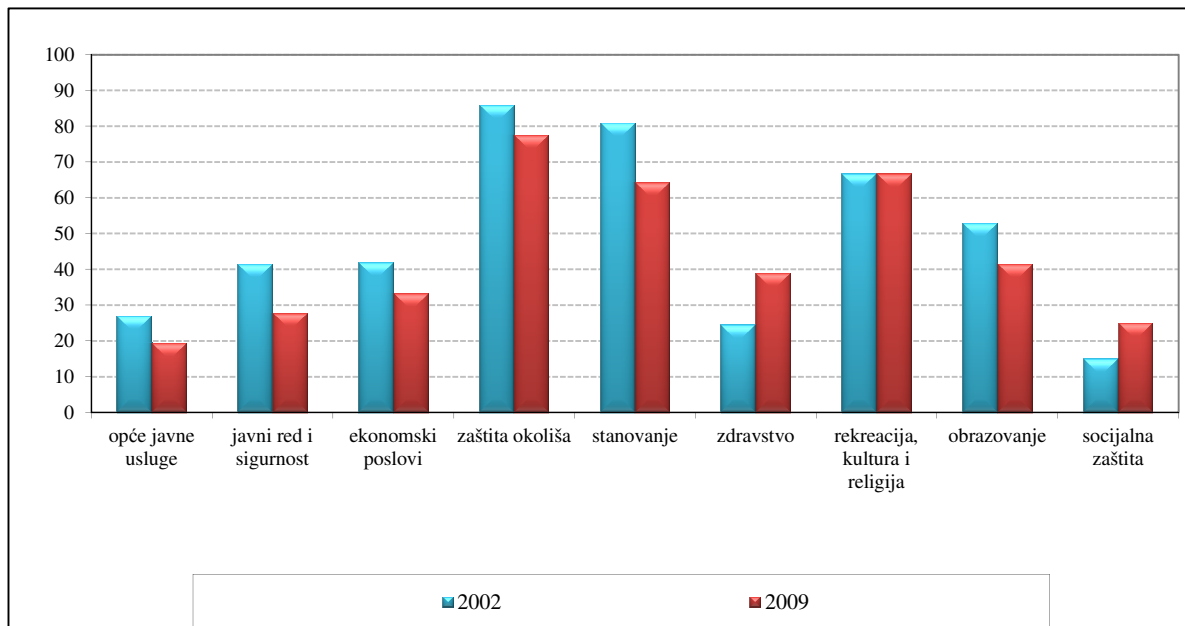
Podaci Eurostata o javnim rashodima po vladinim sektorima mogu se dalje iskazati prema funkcijama vlade (*COFOG*) čime se omogućuje ocjena je li decentralizacija rashoda dominantno koncentrirana u određene funkcije. Na grafu 2.1 je prikazan udio rashoda nižih razina vlasti u svakoj od devet javnih funkcija 1999. i 2009. godine. Najviše decentralizirane funkcije su zaštita okoliša i stanovanje, za koje se između 60% i 80% rashoda realizira na nižim razinama vlasti. Potom slijede rekreacija, kultura, religija i obrazovanje, s prosječnim postotkom višim od 40%. S druge strane, najmanje decentralizirane funkcije su opće javne usluge, socijalna zaštita te javni red i sigurnost. U usporedbi podataka iz 2009. s podacima iz 2002. godine, prosječni udio potrošnje nižih razina vlasti po funkcijama smanjen je u oblasti stanovanja, javnog reda i sigurnosti, ekonomskih poslova, obrazovanje, zaštite okoliša i općih javnih usluga, dok se porast bilježi kod zdravstva i socijalne zaštite, a stabilnost kod rekreacije, kulture i religije.

Tablica 2.6: Stupanj decentralizacije rashoda u zemljama Europske unije, 2010. godine

Država	Udio rashoda na subnacionalnoj razini u rashodima opće države	Udio rashoda na subnacionalnoj razini u BDP-u (%)
Austrija	34,5	18,1
Belgija	37	19,7
Bugarska	18,2	6,9
Cipar	4,8	2,2
Češka	27	11,9
Njemačka	37,5	18
Danska	63,4	36,9
Estonija	24,6	10
Grčka	5,6	2,8
Španjolska	47,9	22
Finska	39,9	22,1
Francuska	20,5	11,6
Mađarska	25,4	12,6
Irska	10,2	6,8
Italija	30,7	15,4
Litva	27,6	11,3
Luksemburg	11,5	4,9
Letonija	26,6	11,8
Malta	1,6	0,7
Nizozemska	33,3	17,1
Poljska	32,5	14,8
Portugal	13,8	7,1
Rumunjska	23,9	9,8
Švedska	47,5	25,1
Slovenija	20,4	10,2
Slovačka	16	6,4
Velika Britanija	27,4	13,8
EU-27 prosjek	28,9	14,6

Izvor: European Commission (2012.)

Graf 2.1: Udio rashoda nižih razina vlasti po funkcijama (postotak rashoda opće vlade prema COFOG) u zemljama EU

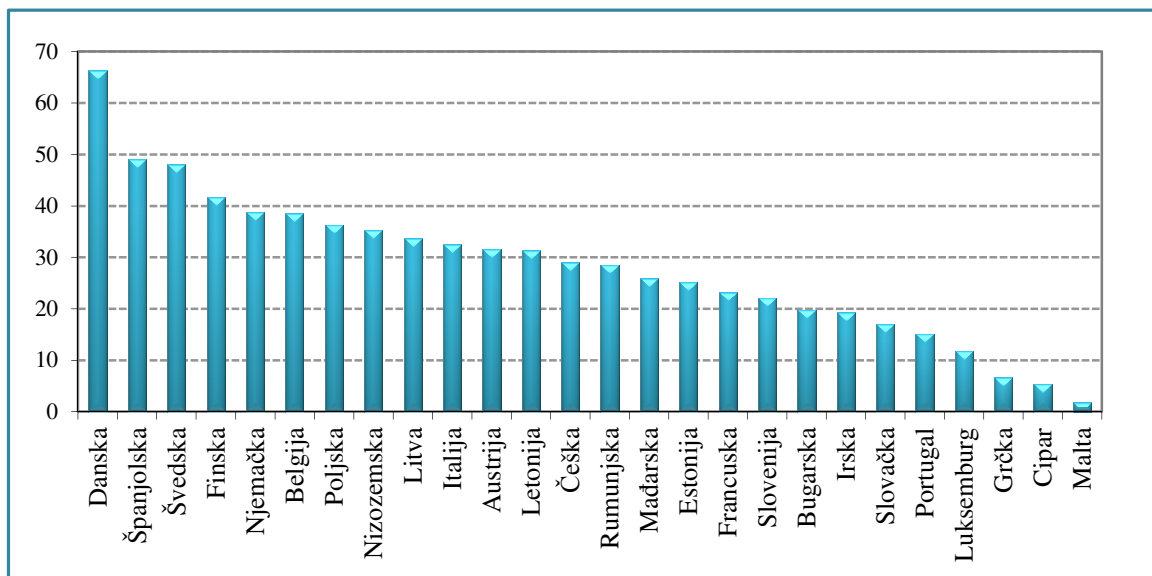


Izvor: European Commission (2012.)

2.6.1.2. Decentralizacija prihoda

Stupanj decentralizacije prihoda može se mjeriti udjelom prihoda nižih razina vlasti u prihodima opće države. Prema podacima prezentiranim na grafu 2.2 Danska ima najveću decentralizaciju prihoda među zemljama EU od gotovo 2/3 ukupnih prihoda opće države prikupljenih ili dodijeljenih nižim razinama vlasti. Španjolska i Švedska imaju udio blizu 50%. S druge strane, prihodi nižih razina vlasti u ukupnim prihodima opće države čine manje od 5% u Grčkoj, na Malti i Cipru. Prihodi nižih razina čine 37% BDP-a u Danskoj, između 20 i 25% u Švedskoj i Finskoj. Udio prihoda nižih razina vlasti u ukupnim javnim prihodima porastao je u periodu od 1995. do 2010. u većini zemalja članica (17 od 27). Porast je bio veći od 10% u Rumunjskoj, Poljskoj, Slovačkoj, Letoniji i Španjolskoj.

Graf 2.2: Udio prihoda nižih razina vlasti (kao postotak prihoda opće države) u EU 2010. godine

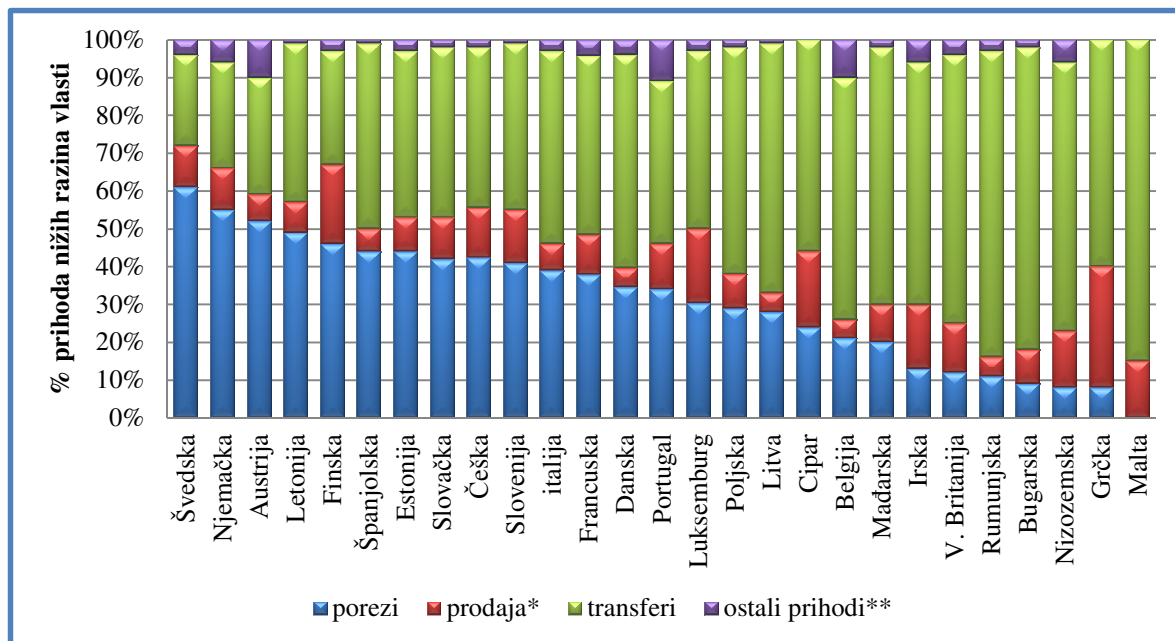


Izvor: European Commission (2012.)

Kad je u pitanju struktura prihoda, niže razine vlasti oslanjaju se uglavnom na dva glavna izvora: poreze (bilo da su u nadležnosti niže razine vlasti ili dodijeljeni od strane središnje vlade) i transfere od središnje vlade. Drugi izvori, koji su u kvantitativnom smislu manje značajni, uključuju korisničke naknade i prihod od imovine. Kao što je prikazano na grafu 2.3, porezi sudjeluju s više od 50% u ukupnim prihodima nižih razina vlasti u Švedskoj, Njemačkoj, Austriji i Letoniji, a između 40% i 50% u u Finskoj, Španjolskoj, Estoniji, Slovačkoj, Češkoj i Italiji. Sasvim drugačija situacija je na Malti gdje niže razine vlasti nemaju prihoda od poreza, a u Grčkoj, Nizozemskoj i Bugarskoj udio ovih prihoda je između 10% i 20%. Podaci na grafu 2.3 sugeriraju da se u prosjeku niže razine vlasti u EU oslanjanju malo više na transfere nego na poreze kao primarne izvore prihoda.

U strukturi poreznih prihoda nižih razina vlasti zemalja članica EU dominiraju porezi na dohodak i imovinu. U 13 zemalja (uključujući skandinavske zemlje, Njemačku, Veliku Britaniju, Luksemburg, Slovačku, Francusku, Sloveniju i Poljsku) ovi porezi sudjeluju s oko 70% ili čak malo više u ukupnim poreznim prihodima nižih razina vlasti. U Češkoj i Španjolskoj značajan je udio poreza na dodanu vrijednost u poreznim prihodima nižih razina.

Graf 2.3: Struktura izvora prihoda nižih razina vlasti u EU, 2010. godine



* prvenstveno prihodi od taksi i korisničkih naknada za pružene usluge

** uključuju prihode od imovine, socijalne doprinose i druge poticaje na proizvodnju

Izvor: European Commission (2012.)

2.6.1.3. Okomito fiskalno izravnanje

Literatura o fiskalnoj decentrlizaciji ističe vlasite izvore prihoda kao što su porezi nižih razina vlasti kao efikasniji instrument financiranja u odnosu na transfere od središnje vlade. Naime, ukoliko se veći dio rashoda nižih razina vlasti financira putem vlastitih prihoda, tada proizvodnju dobara i usluga javnog sektora financiraju oni koji ujedno i imaju izravnu korist od njihove upotrebe. Nasuprot tomu, u situaciji kada se javna dobra i usluge potrebni za zadovoljavanje lokalnih javnih potreba financiraju putem transfera sa središnje razine, javlja se neracionalnost u trošenju ograničenih sredstava prije svega zbog očekivanja da će se u slučaju fiskalnog jaza nedostatak prihoda pokriti transferom od središnje vlade. Ovakvo ponašanje može imati negativne implikacije na fiskalnu ravnotežu nacionalnog proračuna. No ipak, postoji veliki broj argumenata u korist tvrdnje da je poželjno da se svi rashodi nižih razina vlasti financiraju vlastitim prihodima. Neki od argumenata su:

- ekonomija obujma i kompleksnost administriranja pojedinih poreza,
- prostorna mobilnost porezne osnovice,
- smanjena stabilnost poreznih prihoda nižih razina vlasti,
- potreba da se sa središnje razine vodi politika uravnoteženog teritorijalnog razvoja.

Jasno je da težina ovih argumenata varira o vrsti poreza. Normativna literatura o fiskalnoj centralizaciji uglavnom je suglasna u preporuci da se porezi na osobni i prihod korporacija treba zadržati na središnjoj razini, dok bi porez na nepokretnosti kao što je porez na imovinu i korisničke naknade bili prikladniji za niže razine vlasti. Za porez na dodanu vrijednost često se navodi da je previše složen da bi se administrirao na lokalnoj razini (Blöchinger i Petzold, 2009. i IMF, 2009.).

Tablica 2.7: Pokrivenost rashoda nižih razina uprave vlastitim prihodima u zemljama EU

Država	1995	2010	% promjena u pokrivenosti
Austrija	42,2	48,6	6,4
Belgija	15,1	19,9	4,8
Bugarska	32,4	8,7	-23,7
Cipar	28,6	22,7	-5,8
Češka	41,2	40,3	-0,8
Njemačka	50,9	51,7	0,7
Danska	48,6	34,1	-14,5
Estonija	43,6	46,0	2,4
Grčka	10,0	7,1	-2,9
Španjolska	26,9	37,0	10,2
Finska	49,8	45,8	-4,0
Francuska	45,5	36,4	-9,0
Mađarska	20,6	18,9	-1,7
Irska	6,3	13,0	6,8
Italija	24,0	38,9	14,8
Litva	61,4	28,3	-33,1
Luksemburg	39,0	30,2	-8,8
Letonija	75,6	47,5	-28,1
Malta	0	0,0	0,0
Nizozemska	5,2	8,1	2,9
Poljska	42,7	26,7	-16,1
Portugal	33,3	30,6	-2,8
Rumunjska	59,5	11,2	-48,3
Švedska	57,5	62,5	5,0
Slovenija	31,2	39,2	8,0
Slovačka	25,0	37,0	12,0
Velika Britanija	11,0	12,9	1,8
EU-27 prosjek		28,0	

Izvor: European Commission (2012.)

U tablici 2.7 prikazan je stupanj pokrivenosti izdataka nižih razina vlasti u zemljama EU vlastitim prihodima. Pretpostavka jest da što je manja razlika između prihoda i rashoda nižih razina vlasti, odnosno što je manja ovisnost nižih razina o transferima sa središnje razine, to je efikasniji odnos između različitih razina vlasti u pogledu fiskalne discipline, odnosno odgovornog i racionalnog trošenja nedostatnih sredstava. Na osnovu podataka iz tablice 2.7 može se zaključiti da ne postoji izraženo visoki stupanj pokrivenosti rashoda prihodima na nižim razinama vlasti, osim u dvije zemlje (Švedska i Njemačka) gdje je ona iznosila iznad 50%. Iako se ne može izvući određeno pravilo, u periodu 1995. do 2010. prisutno je smanjivanje spomenute pokrivenosti u čak 13 zemalja (najizraženije u Rumunjskoj, Letoniji, Litvi i Bugarskoj za više od 20%).

2.6.1.4. Deficit i dug nižih razina vlasti u EU

Ekonomska opravdanost za određeni stupanj zaduživanja nižih razina vlasti može se potkrijepiti potrebom financiranja investicija. U 2010. godini najveći deficit nižih razina vlasti zabilježen je u Španjolskoj i iznosio je oko 4% BDP-a, od čega blizu 3,5% potječe od državne (srednje) razine. Slijede Poljska, Austrija, Njemačka i Belgija s deficitom od 1% BDP-a ili malo više, također s najvećim udjelom deficita srednje razine vlasti, čak dva do četiri puta više nego lokalne vlade. S druge strane, suficit nižih razina vlasti zabilježen je u Švedskoj i Litvi, a proračunska ravnoteža u Luksemburgu, Irskoj, Cipru i Bugarskoj. U Španjolskoj je polovina deficita opće vlade generirana od strane nižih razina vlasti, dok se u Njemačkoj, Belgiji i Austriji taj udio kreće oko $\frac{1}{4}$ (European Commission, 2012.).

U usporedbi s 1999. godinom, proračunska ravnoteža nižih razina vlasti se općenito pogoršala 2010. godine, uz iznimku Litve, Švedske, Bugarske, Cipra, Velike Britanije, Italije i Letonije. Najizraženiji slučaj pogoršanja proračunske ravnoteže zabilježen je u Španjolskoj (gotovo 4% BDP-a). U 2010. godini najveći dug nižih razina vlasti zabilježen je u Njemačkoj i iznosio je oko 30% BDP-a, a potom u Španjolskoj (15% BDP-a). Nasuprot tomu, dug nižih razina vlasti je ispod 2% BDP-a u Grčkoj, Malti, Bugarskoj, Litvi i Sloveniji. Ovdje je potrebno naglasiti da je veličina duga nižih razina vlasti pod utjecajem ekonomske važnosti sektora nižih razina vlasti, koja je veća u decentraliziranijim zemljama kao što su Njemačka, Španjolska i sl. (European Commission, 2012.).

Razumno je za očekivati da podaci o deficitu nižih razina vlasti mogu potcijeniti stvarnu veličinu fiskalne neravnoteže na nižim razinama, budući da je moguće da središnja vlada transferima za izravnanje u potpunosti ili bar djelimično pokriva fiskalni jaz nižih razina.

2.6.2. Fiskalni sustavi u odobranim zemljama

2.6.2.1. Fiskalni sustav u Njemačkoj

Savezna Republika Njemačka (SR Njemačka) uređena je kao federalna država u kojoj je vlast podijeljena na tri razine: i) središnja vlast (Savezna država), ii) srednja razina vlasti, razina federalnih jedinica - saveznih pokrajina, (*Länder*) kojih ima 16³⁵ i iii) lokalna razina vlasti koja se odnosi na lokalne zajednice – općine (*Gemeinden*)³⁶. SR Njemačka često se definira ka unitarna federacija a njeno funkcioniranje se temelji na principu simetričnosti koji podrazumijeva istovjetan pristup svim dijelovima zemlje i jednakost za sve građane na način da se osiguravaju isti uvjeti na cijelom svom prostoru. Za Njemačku je karakteristična vrlo složena struktura vlasti s visokim stupnjem centralizacije, snažna središnja vlada s velikim opsegom nedležnosti, koordinacija politika između različitih razina vlasti, jednoobraznost zakona koji tretiraju iste oblasti i jedinstveni porezni sustavu. Nakon završetka II. svjetskog rata pa sve do 1989. godine, Njemačka država bila je podijeljena na Zapadnu i Istočnu Njemačku s velikim razlikama u stupnju gospodarske razvijenosti, što je naročito došlo do izražaja nakon ujedinjenja. Bilo je neophodno pronaći mehanizam za ublažavanje i otklanjanje razlika. Iz tog razloga se uređenje odnosa u Njemačkoj, u svim oblastima društveno-političkog života, počinje provoditi u skladu s principom jednakih uvjeta za život. U fiskalnoj sferi ta se jednakost očituje u primjeni jedinstvenog fiskalnog zakonodavstva na teritoriju cijele države.

³⁵ Od kojih su 13 klasične teritorijalne jedinice, a Berlin i Hamburg imaju status grada-pokrajine, dok se Bremen sastoji iz dva urbana distrikta. Svaka se pokrajina osim gradova sastoji i iz ruralnih distrikta i urbanih distrikta.

³⁶ Ukupno ima 12.013 općina i 108 općina sa statutom grada, prema http://en.wikipedia.org/wiki/Municipalities_of_Germany [17.7.2014.]

Ustavom iz 1949. godine primarne nadležnosti dodijeljene su srednjoj razini uprave. Slijedeći princip da je federalni zakon iznad pokrajinskog, s vremenom je određeni broj izvornih nadležnosti srednje razine prenesen na federalnu razinu. Prema Ustavu, središnja vlada je nadležna za obranu, vanjske poslove, državljanstvo, migracije, međunarodnu politiku, monetarnu politiku, federalni transport, pošte i telekomunikacije. U nadležnosti pokrajina (država) su kultura, obrazovanje, javni red i sigurnost, politika zaštite okoliša, politika zdravstvene zaštite i regionalna ekonomska politika. Nadležnosti lokalnih zajednica utvrđuju se pokrajinskim zakonom i ova razina vlasti uglavnom je nadležna za implementaciju programa federalne ili pokrajinske vlade, a koji se odnose na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, mlade i socijalnu politiku. Lokalnim zajednicama omogućeno je da reguliraju sva pitanja lokalne zajednice unutar okvira postavljenih zakonom. U određenim sferama kao što su socijalna i zdravstvena politika, obrazovanje i izgradnja infrastrukture, značajano je postojanje jakih integracija nadležnosti lokalnih jedinica vlasti (Spahn i Föttinger, 1997.).

U osnovi se njemački federalizam razlikuje od anglosaksonskog po podjeli nadležnosti budući da umjesto vertikalne podjele postoji horizontalni federalizam. Glavna karakteristika horizontalnog federalizma jest da je federalna vlada nadležna za legislativu, alokaciju financijskih resursa i definiranje smjernica za različite politike dok su niže razine nadležne za implementaciju usvojenih politika i administraciju, najčešće u ime viših razina. Financiranje delegiranih nadležnosti koje niže razine obavljaju u ime viših, uglavnom se vrši putem grantova ili refundacijom troškova, mada se federalnim zakonom mogu dati ovlasti nižim razinama za ubiranje vlastitih poreza kojima će se financirati prenesene nadležnosti (Antić, 2009., p. 149).

Budući da je Njemačka ustrojena kao savezna republika, ovlasti za prikupljanje poreza imaju Savezna vlada (*Bund*), države članice i općine čije su uloge u oporezivanju načelno razgraničene i pravno utemeljene Ustavom iz 1949. godine. Osnovni porezi u Njemačkoj su: 1) porez na dohodak građana,

- 2) porez na dobit korporacija,
- 3) porez na dodanu vrijednost,
- 4) trgovinski porez,
- 5) porez na nepokretosti,
- 6) porez na kapitalnu dobit,

- 7) porez na prijenos vlasništva nad nepokretnostima,
- 8) porez na naslijeđstvo i darove,
- 9) porez na aviopromet i
- 10) porez na neto vrijednost.

Od navedenih poreza najznačajniji su porez na dohodak, poslovanje, dobit korporacija, trgovinski porez i porez na dodanu vrijednost. U 2007. godini porezni prihodi Njemačke iznosili su 538,2 milijarde eura. Prihodi se raspoređuju na sve tri razine vlasti i svaka razina vlasti ima svoj udio u najvažnijim porezima (npr. porez na dodanu vrijednost i porez na dohodak) zbog čega se ovi porezi zovu dijeljeni porezi. Porezni prihodi distribuiraju se proporcionalno prema formuli koja je propisana u njemačkom ustavu (BMF, 2008.). Na grafu 2.4 prikazana je struktura poreznih prihoda u Njemačkoj 2007. godine. Zajednički (dijeljeni) porezi imaju najveći udio u poreznim prihodima (preko 70%) od čega je najznačajni izvor prihoda porez na dodanu vrijednost³⁷ i porez na dohodak (prihod). Prihodi od ovih poreza raspodjeljuju se između savezne države i država članica prema sljedećim omjerima:

- 1) porez na dohodak (prihod) građana: 42,5% saveznoj vladi, 42,5% državama i 15% općinama,
- 2) porez na dobit poduzeća: 50% saveznoj vladi i 50% državama.

Pored poreza na dohodak (prihod), stalno zaposlene osobe obvezne su podmirivati obveze za socijalno osiguranje, zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje, zdravstvenu njegu i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, u iznosu od oko 20% dohotka.

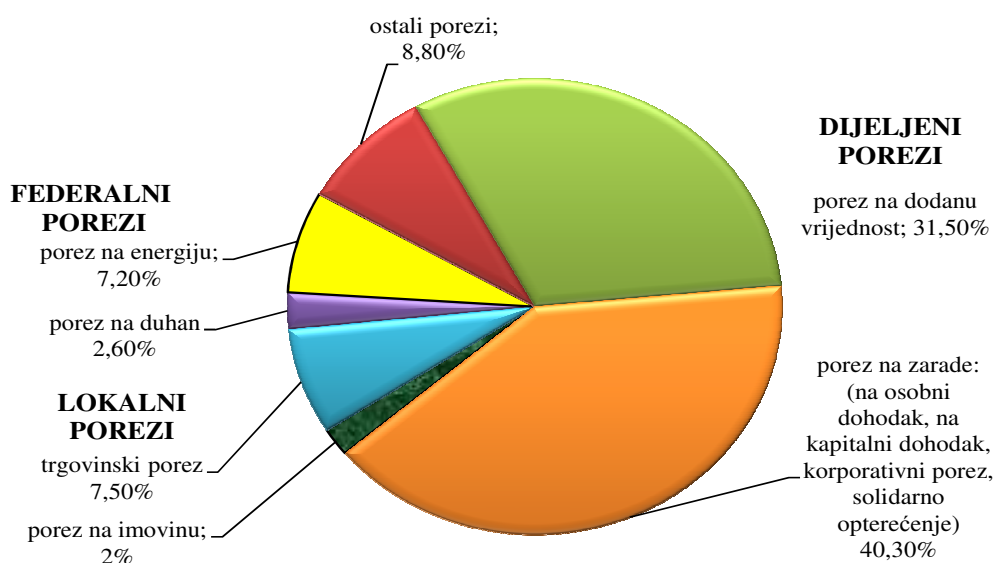
Države članice doznačuju općinama i dio prihoda od drugih poreza, a postoji i kompenzacija između bogatih i siromašnih država članica koja je ustanovljena člankom 107. Ustava (Schwidetzky, 2010.).

Njemačka fiskalna administracija organizirana je na saveznoj, državnoj i općinskoj razini. Njemačko Ministarstvo financija (*Bundesministerium der Finanzen*) propisuje uredbe i druge podzakonske akte koje izvršavaju lokalni porezni uredi koji pripadaju državama. Porezni sustav Njemačke jedan je od najefikasnijih u zemljama Zapadne Europe prije sveg

³⁷ Stopa PDV-a iznosi 19% i umanjena 7%,

zbog razrađenog sustava obrazovanja financijskih stručnjaka i kriterija stručnosti u državnim službama. U tom smislu osnovana je i djeluje Savezna financijska akademija. Pored toga, na visok porezni moral i efikasnost poreznog sustava utjecali su uhodan sustav financijske kontrole te visoke kazne za financijske prekršaje. Dodatno, važan izvor zakonskih tumačenja poreznih pitanja su odluke Financijskih sudova i Saveznog financijskog suda u Münchenu³⁸.

Graf 2.4: Struktura poreznih prihoda u Njemačkoj, 2007. godine



Izvor: Bundesministerium der Finanzen - BMF (2008.)

Savezna država zadržava isključivo prihode od carina i poreze na aromatizirana alkoholna pića, automobile, destilirana pića, naftu i naftne derivate, kavu, pjenušce, struju, duhan i osiguranje.

Solidarnost između razina vlasti ima dvije dimenzije: 1) potrebu za dijeljenjem izvora između razina vlasti (okomito izravnanje); 2) potrebu za odmjeravanjem udjela država među različitim državnim jurisdikcijama (vodoravno izravnanje). Okomito izravnanje između federacije i država bazira se na članku 106. Ustava. Ono podrazumijeva primarnu raspodjelu prihoda od tri glavne vrste poreza: poreza na dohodak, na dobit i na dodanu vrijednost, između federalne razine i država. $\frac{3}{4}$ PDV-a pripada državama i dijele se između

³⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Taxation_in_Germany, [29.8.2014]

država prema broju stanovnika. Okomito fiskalno izravnanje koristi se i za financiranje državnih projekata, a koji uključuju veliki broj jurisdikcija. Za tu namjenu dodjeljuju se uvjetovani grantovi.

Mehanizam vodoravnog izravnanja ima tri razine (Spahn, 2002., p. 41-45):

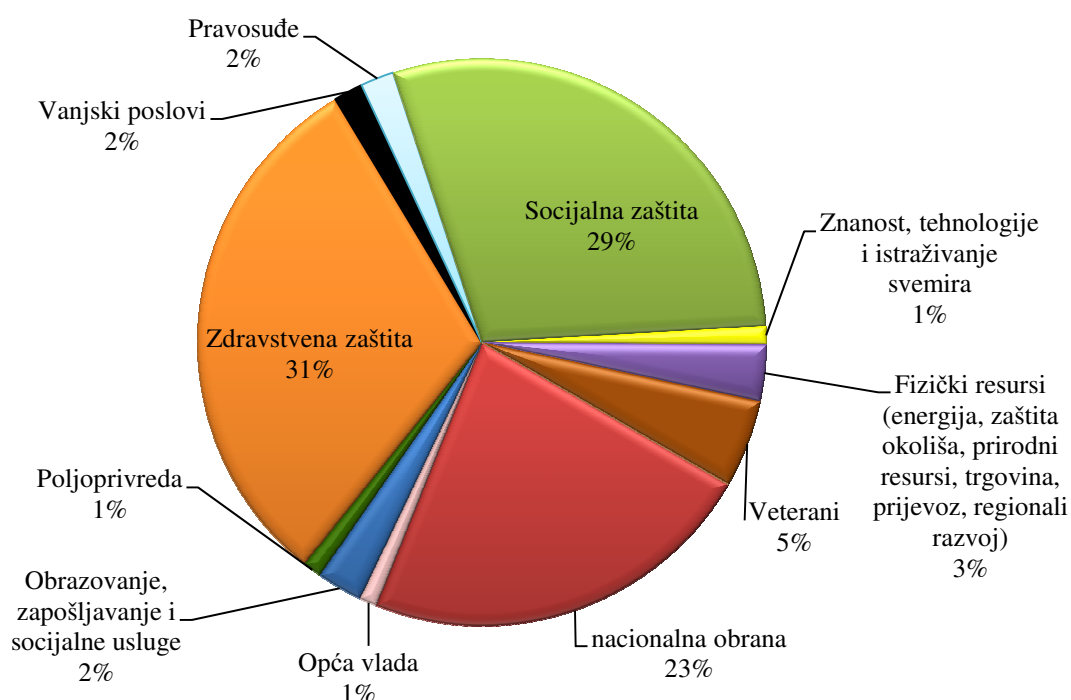
- Prvo, postoji raspodjela zajedničkih poreza, naročito PDV-a, između država čime se implicitno postižu efekti izravnanja. Raspodjela dodatnih trasfera od ostatka od 25% PDV-a siromašnijim državama vrši se u cilju dostizanja 92% prosječnog poreznog prihoda po stanovniku u svim državama;
- Drugo, postoji eksplicitan program regionalne distribucije s horizontalnim učincima među državama dodjelom dotacija bogatijih država siromašnijima. Države čiji su prihodi po stanovniku ispod 95% prosjeka svih država su primatelji transfera, a davatelji transfera su države čiji je fiskalni kapacitet po stanovniku 66,6% iznad prosjeka. Sav teret vodoravnog fiskalnog izravnanja u novije vrijeme uglavnom snose države: Baden-Württemberg, Hesse, Hamburg, Bavarska i Sjeverna Rajna, a ostale su primatelji transfera ili su im fiskalni kapaciteti oko prosjeka. Ovime su na određeni način ove države destimulirane da povećavaju svoje fiskalne kapacitete, a siromašnije države da povećavaju svoje fiskalne napore;
- Treće, postoje redistributivni efekti asimetričnih okomitih federalnih grantova prema državama. Asimetrični okomiti grantovi su bezuvjetni ukoliko su namijenjeni za federalne dopunske grantove. Mogu biti uvjetovani ukoliko se njima financiraju zajednički infrastrukturni projekti i grantovi za podršku.

Zakonom o centralnoj banci (*Bundesbank*) ograničeno je zaduživanje federalne i državnih vlada na relativno mali broj kratkoročnih kredita. Nakon sklapanja ugovora u Maastrichtu bilo je sasvim zabranjeno pozajmljivanje od centralne banke. Ustavom Njemačke propisano je da se federalna vlada može zaduživati samo za investicijske projekte („zlatno pravilo“). Slično pravilo vrijedi i za države i također je ugrađeno u ustave država. Zaduživanje lokalnih jedinica vlasti je vezano za njihove priljeve novca u proračun i pod kontrolom je država (Spahn i Föttinger, 1997.).

2.6.2.2. Fiskalni sustav u Sjedinjenim Američkim Državama

Sjedinjene Američke Države (SAD) predstavljaju saveznu državu koja je utemeljena ustavom iz 1787. godine. SAD su jedna od najstarijih federacija koja obuhvaća tri razine vlasti: federalnu razinu, srednju razinu koju sačinjava 50 država i Distrikt Kolumbija te lokalnu razinu koja se sastoji od 3.043 okruga i približno 39.000 lokalnih zajednica te preko 44.000 specijalnih distrikta³⁹ koji se osnivaju radi pružanja posebnih usluga građanima u određenoj jurisdikciji. Ustavom su definirane nadležnosti federacije i država, a radi neprecizno razgraničenih ovlasti Amandmanom X propisano je da „nadležnosti koje ustavom nisu delegirane na sjedinjene države niti zabranjene državama, rezervirane su za države ili za narod“⁴⁰. Nadležnosti federacije odnose se na nacionalnu obranu, javno blagostanje i ostale nadležnosti koje uobičajeno pripadaju središnjoj vladi: monetarna i vanjska politika i sl. Niže razine vlasti (države i lokalne zajednice) nadležne su za obrazovanje, javni red i sigurnost, prijevoz, javne radove, lokalne usluge i ostale slične funkcije. Graf 2.5 prikazuje strukturu izdataka federalnog proračuna po funkcijama.

Graf 2.5: Struktura izdataka federalnog proračuna po funkcijama, 2013. godine



Izvor: U.S. Government Printing Office (2014.), obrada autora

³⁹ Specijalni distrikti osnivaju se radi pružanja posebnih usluga (najčešće obrazovanja, opskrbe vodom i navodnjavanja) građanima u određenoj jurisdikciji i prelaze granice gradova i naseljenih mjesta.

⁴⁰ više na National Constitution Center, <http://constitutioncenter.org/constitution/full-text> [10.7.2014.]

Iako su lokalne vlasti podređene državnoj vlasti, priroda odnosa između državne i lokalne vlade varira od države do države. U nekim državama (New Hampshire) lokalne vlasti imaju dominantnu ulogu kad je u pitanju dodjela nadležnosti za rashode i prihode, dok u drugima (Havaji), lokalne vlasti imaju minornu ulogu. Određene države omogućile su prijenosom značajnih ovlasti autonomiju lokalnih zajednica, dok je u drugima uloga lokalne razine zanemariva. U ovlasti države je da odlučuje o funkcioniranju, nastanku, spajanju ili dijeljenju lokalnih zajednica na svom području. Isto tako države mogu ovlastiti jurisdikcije unutar svojih granica, poput okruga, gradova i školskih okruga da nameću porez svojim stanovnicima. Ove jurisdikcije mogu nametnuti bilo koju vrstu poreza kao i država, unutar granica ustanovljenih državnim zakonom.

U Sjedinjenim Američkim Državama osnovni način raspodjele prihoda predstavlja sustav vlastitih prihoda koji se primjenjuje u financiranju federalne vlade i država članica. Lokalne vlasti financiraju se uglavnom iz zajedničkih prihoda koje dijele s državnom razinom. Administracija porezom je decentralizirana odnosno nametanje i ubiranje poreza je na saveznoj, državnoj i lokalnoj razini. Na stotine poreznih uprava ubire poreze. Svaka država ima svoju poreznu upravu čiji je djelokrug rada definiran državnim zakonom i propisima. Na federalnoj razini postoje tri porezne agencije, od kojih je najznačajnija Služba unutarnjih prihoda (*Internal Revenue Service – IRS*) koja je zadužena za porezne obveze građana i gospodarskih društava. Ova služba ima veliku autonomiju unutar Ministarstva financija SAD-a.

Države SAD-a imaju ovlast nametati poreze svojim državljanima na aktivnosti koje se događaju unutar njihovih granica sve dok takvi porezi ne ometaju vlast rezerviranu za federalnu vladu. Federalna vlada ubire porez na međunarodnu trgovinu, porez na dohodak i na plaće, doprinose za socijalno i zdravstveno osiguranje, porez na dobit gospodarskih društava i akcize na naftu, duhan i alkohol. Vrhovni sud zaključio je da države ne mogu nametati poreze koji su namijeni ometanju trgovine među državama ili koji utječu na međunarodne odnose. U Sjedinjenim Američkim Državama poreze mogu nametati sve razine vlasti. Ovo se odnosi na porez na dohodak, porez na plaće, porez na imovinu, porez na promet, porez na uvoz, darove kao i različite vrste naknada. Porezi prikupljeni u 2010. godini na federalnoj, državnoj i općinskoj razini iznosili su gotovo 24.8% bruto domaćeg proizvoda (Porter, 2012.).

Nadalje, SAD imaju jedan od najprogresivnijih poreznih sustava u industrijaliziranom svijetu. Porezi se nameću na prihode pojedinaca i korporacija na federalnoj razini, u većini država i kod određenih lokalnih vlasti. Prihod koji je predmet oporezivanja uključuje gotovo sve prihode bez obzira na izvore. Većina poslovnih rashoda umanjuju oporezivi prihod. Pravila država o oporezivanju prihoda često se razlikuju od federalnih. Federalne porezne stope variraju od 10% do 39,6%. Državne i lokalne porezne stope jako variraju ovisno o jurisdikciji, od 0% do 13,3%⁴¹. SAD jedna od dvije države u svijetu⁴² koje oporezuju svoje državljane nerezidente na prihod koje ostvare bilo gdje u svijetu, na isti način kao što oporezuje rezidente. Porezne stope razlikuju se od države do države, i u većini država porezne stope su progresivne, odnosno rastu proporcionalno s financijskom sposobnošću pojedinaca i ovisne su o statusu (vjenčan, nevjenčan, samac), a određene države imaju fiksne stope.

Porez na plaću nameće federalna i državne vlade. Ovo uključuju poreze za socijalnu i zdravstvenu zaštitu (*Social Security* i *Medicare*) koji su obveza i poslodavaca i zaposlenika po kombiniranoj stopi od 15,3%. Obveza poslodavaca je i porez za nezaposlenost. Ova obveza je propisana na federalnoj razini i u svim državama.

Porez na imovinu nameću većina lokalnih vlada na osnovu fer tržišne vrijednosti imovine. Stope ovog poreza jako variraju. Porez na imovinu, uglavnom na nekretnine, predstavlja glavni izvor lokalnih prihoda. Veći broj država prikuplja poreze na osobno vlasništvo, koji se odnosi na godišnji porez na vlasništvo na imovinu unutar granica države. Naknade za registraciju automobila i brodova predstavljaju jedan od vidova ovog poreza. Međutim, većina ljudi ne zna da je praktički sva imovina u osobnom vlasništvu podložna porezu na osobnu imovinu. Izuzetak su kućanski aparati, ali gotovo sve stvari od vrijednosti, uključujući umjetnine, su pokriveni, osobito kada se redovno koriste ili se smještaju izvan kućanstva poreznog obveznika (Hellerstein, 2005.). Korisničke naknade lokalne vlade, poput naknada za izdavanje građevinskih dozvola, mogu biti izvor za pokrivanje dodatnih troškova i operativnih troškova usluga za funkcioniranje primjerice škola i parkova.

⁴¹više u TEMPORARY TAXES TO FUND EDUCATION. GUARANTEED LOCAL PUBLIC SAFETY FUNDING. INITIATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. dostupno na: http://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2308&context=ca_ballot_props [26.6.2014.]

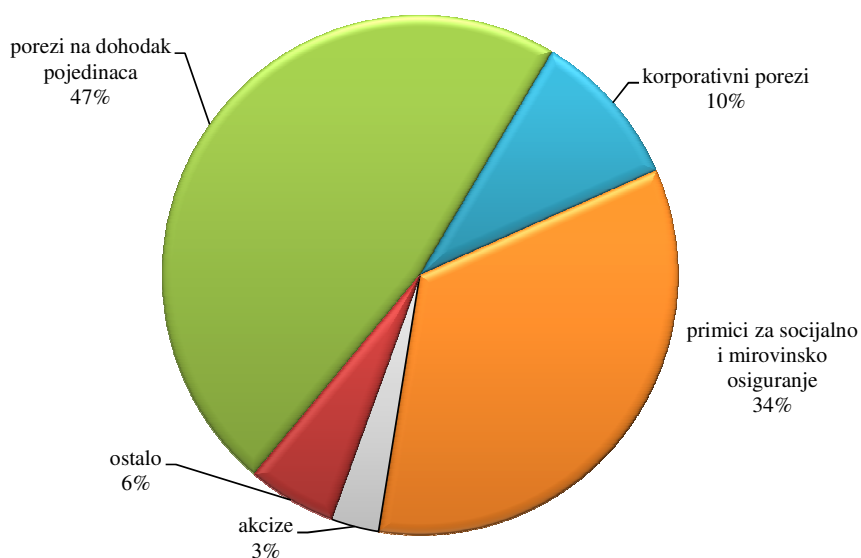
⁴² druga država je Eritreja

Porez na promet nameće većina država (sve osim pet država) i određene lokalne vlasti, na cijene u maloprodaji roba i usluga. Ne postoji porez na promet na federalnoj razini. Ovaj porez dominantan je izvor prihoda država. Stope jako variraju među jurisdikcijama, od 1% do 16% i mogu varirati i unutar iste jurisdikcije za različite robe i usluge koje se oporezuju. Stope poreza na promet u državama se kreću u rasponu od 4% do 7%, a na lokalnoj razini između 0,5% i 7%. Ubiru ga prodavači prilikom prodaje. Gotovo u svim jurisdikcijama postoje različite kategorije roba i usluga koji su izuzete od ovog oporezivanja ili se oporezuju po smanjenim stopama. Administracija ovim porezima je uglavnom na državnoj razini.

Akcize se mogu nametati na federalnoj ili državnoj razini za različite robe koje uključuju alkohol, duhan, benzin, dizelska goriva, telefonske usluge, zračni prijevoz i mnoge druge robe ili usluge. Neke jurisdikcije mogu zatražiti da se ovakve robe označe poreznim markicama.

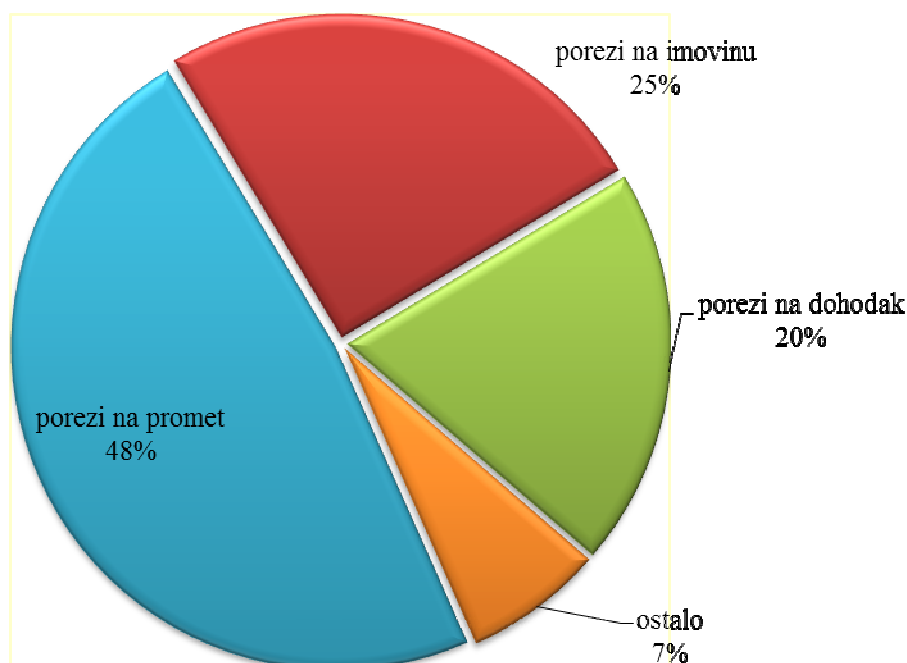
Na grafovima 2.6 i 2.7 dani su prikazi udjela pojedinih vrsta poreza u ukupnim federalnim poreznim prihodima 2013. godine te na primjeru države Mississippi.

Graf 2.6: Struktura federalnih poreznih prihoda 2013. godine



Izvor: U.S. Government Printing Office (2014.)

Graf 2.7: Struktura poreznih prihoda na državnoj i lokalnim razinama u državi Mississippi 2007. godine



Izvor: Davis et al. (2009.)

Bitan izvor financiranja nadležnosti dodijeljenih državama i lokalnim jedinicama vlasti su grantovi federalne vlade. Budući da je većina poreza u nadležnosti središnje vlade, a izdaci za obavljanje dodijeljenih javnih funkcija nižim razinama vlasti bilježe porast, pojavljuju se okomite fiskalne neravnoteže na razinama subnacionalnih vlasti. Postoje i vodoravne neravnoteže budući da se razlikuju kapaciteti jurisdikcija u prikupljanju vlastitih prihoda i ovise o distribuciji dodijeljenih im poreza a i zbog situacije da se različite regije susreću s različitim troškovima u nastojanju da podmiruju obveze koje proističu iz obavljanja dodijeljenih im javnih funkcija.

U Sjedinjenim Američkim Državama za ublažavanje fiskalne neravnoteže koriste se blok grantovi⁴³ u kombinaciji s velikim brojem grantova posebne namjene (kategorizirani grantovi) koji iznose gotovo 90% svih federalnih transfera državnim i lokalnim vladama. Oko 70% ovih grantova vezani su za specifične projekte. Federalni grantovi za lokalne vlade doznaju se izravno vladi korisniku ili posredstvom državne vlade. Najčešće se

⁴³ Grantovi koji su po svojim karakteristikama između grantova opće namjene i grantova za posebne namjene. Doznaju se za financiranje široke oblasti prije nego za specifične programe. Dodjeljuju se uglavnom za financiranje zdravstvene zaštite ili socijalnih usluga, uglavnom bez ograničenja korištenja.

vertikalni grantovi distribuiraju prema broju stanovnika ili prema fiskalnom kapacitetu. Pored grantova vladama nižih razina, federalna vlada posredno doznačuje i izravne grantove pojedincima. Osim grantova od federalne vlade, lokalne vlasti mogu primati grantove i s državne razine, u ograničenom opsegu i to uglavnom za osnovno i srednje obrazovanje. Grantovi koje država dodjeljuje lokalnim zajednicama u svojoj jurisdikciji uglavnom služe za horizontalno fiskalno uravnoteženje u cilju ujednačavanja i osiguranja bar minimalnih standarda u pružanju javnih usluga (Ter-Minassian, 1997.)

Federalna vlada je neizravno, preko sustava grantova, ulazila u područja koja su tradicionalno pripadala državama. Iako su države i lokalne zajednice zadržale administriranje i kontrolu nad trošenjem grantova vezanjem federalnih grantova za ispunjenje određenih standarda u pružanju javnih usluga, federacija je utjecala na politike država i lokalnih zajednica u raznim oblastima (socijalna i zdravstvena zaštita, obrazovanje). Evidentno je i preklapanje nadležnosti između država i lokalne razine u obrazovanju ili javnim radovima. Pored toga, države su namjenskim transferima postupno preuzimale nadležnosti od lokalnih zajednica. Diskrepanca između izdataka i financiranja na nižim razinama vlasti rezultirala je u sve većoj ovisnosti država i lokalnih zajednica o federalnim transferima i grantovima (Antić, 2009., p. 138).

Uvjeti zaduživanja država i lokalnih zajednica definirani su ustavom i statutima lokalnih zajednica. Ustavom je propisano da država i lokalne zajednice ne mogu podnijeti proračun na usvajanje ukoliko je unaprijed predviđeno financiranje rashoda izdavanjem obveznica. U načelu, niže razine mogu prenijeti deficit u sljedeću fiskalnu godinu, ali ga ne mogu zatvoriti izdavanjem kratkoročnih obveznica. Države i lokalne zajednice se uglavnom zadužuju za financiranje kapitalnih izdataka i projekata poput izgradnje autoputova, škola i fakulteta, vodovoda i sustava navodnjavanja, a kratkoročno zaduživanje se koristi za premošćivanje oscilacija u naplati. Federalna vlada ne jamči za dugove nižih razina vlasti. Analitičari ocjenjuju da je evolucija fiskalnog federalizma rezultirala u dva divergentna procesa: decentralizaciji nadležnosti za izdatke i centralizaciji u sferi financiranja nižih razina vlasti. Pojavu ovih procesa pospješila je prekompozicija strukture rashoda. Povećana su socijalna davanja koja su u nadležnosti država i lokalnih zajednica. Pored toga, veći životni standard i razvoj demokracije potpomogao je povećanju standarda zdravstvene zaštite i razine obrazovanja. Pritisak na rashode nižih razina doveo je do centralizacije financiranja (Antić, 2009., p. 138).

2.6.2.3. Fiskalni sustav u Švicarskoj

Od donošenja ustava 1848. godine Švicarska je u institucionalnom smislu organizirana kao relativno složen sustav koji se sastoji od tri razine vlasti: (1) komune, na lokalnoj razini, kojih ima oko 2.900, (2) kantoni, kao srednja razina, kojih ima 26 i (3) konfederacija, na nacionalnoj razini. Ove razine vlasti međusobno su povezane mnogim okomitim i vodoravnim odnosima. Za Švicarsku su karakteristične jezične, etničke i religijske različitosti. Unatoč unutarnjoj raznolikosti i činjenici da je okružena najmoćnijim nacionalnim državama kontinentalne Europe, Švicarska konfederacija ⁴⁴ je već dugo jaka, prosperitetna i nezavisna. Kantoni su u miru sa susjedima od utemeljenja federalne države 1848. godine (Koller, 2002.).

Prije uspostave Švicarske kao federalne države, ona je bila labava konfederacija država. 1798. godine Napoleonove trupe napale su Švicarsku i pokušale nametnuti centraliziranu republiku (Church i Dardanelli, 2012.). Međutim, ovaj pokušaj završio je neuspjehom, sustav se pokazao neadekvatnim i ustavom iz 1848. uspostavljena je federalna država. Redizajniranjem ustava 1874. godine uspostavljena je centralno organizirana moderna država. Vlast je strogo podijeljena na zakonodavnu (federalna skupština i skupštine kantona i općina), izvršnu (državna uprava konfederacije, kantona i općina) i sudsku (savezni, kantonalni i okružni sudovi). Kantonalni ustavi moraju biti usklađeni s federalnim ustavom. Kantoni ne mogu imati drugi oblik osim republikanskog (monarhija je isključena), a ustavna prava dana federalnim ustavom preuzeta su za ustave kantona, što ih ne sprječava da svojim ustavima daju šira prava nego federalna država (ali ne i manje od toga). U ustavnom sustavu Švicarske postoji hijerarhija pravnih normi i akata. Tako se federalna država izjašnjava o validnosti kantonalnih ustava, a kantoni o validnosti komunalnih pravnih akata.

Po ustavnom uređenju izvorno suverenitet pripada kantonima, ukoliko nije eksplicitno drugačije određeno ustavom. Lokalna razina uprave ima značajan stupanj autonomije, ali nije u potpunosti suverena. Stupanj fiskalne autonomije lokalnih jedinica utvrđuje se zakonima kantona. Komune mogu uvesti komunalne poreze ukoliko ocijene potrebnim. U

⁴⁴ Ustavom od 12. rujna 1848. godine proglašena je federalna država „Švicarska konfederacija”, koja je iz tradicionalnih razloga u nazivu zadržala naziv „konfederacija“ i koja svoj status nije mijenjala do danas.

nadležnosti federalne razine je uspostava federalne vojske, civilna zaštita, federalna valuta i monetarna politika, međunarodni odnosi, vođenje makroekonomske politike, civilna pitanja i pravosuđe, socijalna zaštita i zaštita radnika i djece, zaštita javnog interesa, reguliranje jedinstvenog ekonomskog prostora, kontrola cijena i zaštita potrošača, korištenje voda, šuma, lov i robolov, energetska politika, nacionalni transport, zaštita okoline i promocija kulutre. U isključivoj nadležnosti kantona je održavanje javnog reda i mira, zdravstvena zaštita, obrazovanje, odnosi s vjerskim zajednicama, održavanje putova i sl.

Financiranje kojih javnih funkcija je u isključivoj, zajedničkog i pretežitoj nadležnosti određene razine vlasti, dano je prikazom sudjelovanja razina vlasti u javnim rashodima proisteklim iz obavljanja dodijeljenih javnih funkcija u tablici 2.8. Ako se promotri koja razina vlasti troši najviše u koju funkciju, može se uočiti sljedeće:

- 1) komune imaju najveći udio u proračunskim segmentima: zaštita okoliša (64%), kultura, sport i rekreacija (56%) i administracija (44%),
- 2) kantoni imaju dominantnu poziciju u javnom redu (67%), zdravstvu (56%) i obrazovanju (53%),
- 3) Konfederacija ima isključivu poziciju u vanjskim poslovima (100%), dominantnu poziciju u obrani (90%) i više od polovice troškova za financije (51%),
- 4) iako kantoni i komune zajedno troše više, središnja vlada ima najveći udio pojedinačno u socijalnoj zaštiti (44%).

Isključiva nadležnost samo jedne razine vlasti u određenoj funkciji pojavljuje se samo u nekoliko slučajeva jer je prisutna podjela nadležnosti po principu supsidijarnosti.

Tablica 2.8: Udio razina vlasti u javnim rashodima u Švicarskoj 1998. (u postocima)

Funkcija	Unutar*			Između**		
	Konfederacija	Kantoni	Komune	Konfederacija	Kantoni	Komune
administracija	3	5	9	18	38	44
javni red	1	8	5	7	67	26
nacionalna obrana	11	1	1	90	5	5
vanjski poslovi	4	0	0	100	0	0
obrazovanje	7	24	23	12	53	35
kultura, sport	1	2	5	13	31	56
zdravstvo	0	16	18	1	56	43
socijalna zaštita	27	19	14	44	37	19
prijevoz	18	9	7	51	32	17
zaštita okoliša	1	2	9	12	24	63
gospodarstvo	10	6	2	52	40	8
financije	15	7	8	51	27	22
ukupno	100	100	100	33	40	27

* udio javne funkcije u proračunu razine vlasti (okomito)

** udio svake od tri razine vlasti za pojedinu funkciju (vodoravno)

Izvor: Dafflon (2002., p. 93)

Fiskalni odnosi u Švicarskoj mogu se okarakterizirati u smislu općih fiskalnih ograničenja i minimiziranja centralizacije fiskalne moći. Fiskalni odnosi su uređeni po modelu *bottom-up*. Ustavna uređenja kako na federalnoj tako i na razini kantona potvrđuju ove navode. Princip supsidijarnosti izraženiji je u ovoj zemlji više nego u bilo kojoj drugoj federaciji kako zbog ustavnih ograničenja tako i zbog povijesnog naslijeđa. Na kantone i komune se ogleda kao na političke i upravne laboratorije uspostavljene za izvođenje inovacijskih politika bez značajnog rizika za ugrožavanje sveukupnog gospodarstva, budući da viša razina vlasti ne jamči za njih. Kao posljedica toga, nadležnost za odlučivanje i financiranje pružanja javnih usluga u najvećoj mjeri je u decentraliziranim rukama, na razini kantona ili komuna.

Razni oblici kooperativnog federalizma⁴⁵ izniknuli su u posljednjim desetljećima, bilo da se radi o formalnim rješenjima kao što su međukantonalni sporazumi ili neformalnim, kao što su međukantonalne konferencije ministara ili visiokih državnih službenika na raznim dužnostima.

Autonomija kantona i lokalnih vlada po pitanju financija nije neograničena. Prije svega, mnogi kantoni uveli su u svoje ustave pravila koja se tiču ravnoteže proračuna i ograničavanja duga. Fiskalna konkurencija među jurisdikcijama, iako blago ublažena pravilima o poreznoj koordinaciji i harmonizaciji, predstavlja drugo ograničenje. No ipak, autonomija u javnim rashodima, izravan pristup mnogim izvorima prihoda i prije svega razlike u gospodarskim potencijalima kantona dovele su do relativnih regionalnih dispariteta iskazanih u fiskalnim naporima kantona i u njihovim fiskalnim kapacitetima. Ovi dispariteti osnova su za politiku fiskalnog izjednačavanja u Švicarskoj. No, zbog razlika između kantona nije moguće provoditi fiskalno izjednačavanje na jedinstven način, nego asimetrično, sukladno uvjetima u svakom kantonu.

Okomita podjela nadležnosti u Švicarskoj ostavlja visoki stupanj autonomije kantonima. Kantoni imaju vlastite fiskalne sustave koji su u značajnoj mjeri neovisni o federalnom sustavu. Stoga kantoni mogu određivati vlastite porezne stope i samostalno odlučivati o pružanju javnih dobara i usluga. Međutim, velike općine ili aglomeracije, kao što je Zürich, koje same imaju više stanovnika nego pet susjednih kantona, susreću se s problemom prelijevanja (*spillover*) preko svojih granica, a nemaju pravnu mogućnost pregovaranja izravno s općinama izvan granica kantona. Izvorno je federalna vlada bila nadležna za naplatu svih neizravnih poreza dok su kantonima i komunama bili dodjeljeni izravni porezi, prije svega porez na dohodak i bogatstvo. Porez na dohodak kao federalni porez uveden je za vrijeme I. svjetskog rata i to kao porez na obranu, a porez na promet je uveden za vrijeme II. svjetskog rata.

⁴⁵ kooperativni federalizam oslanja se na pregovaranje između federalne vlade i vlasti na nižim razinama i uključuje konzultacije između razina vlasti čime niže razine aktivno sudjeluju u oblikovanju makroekonomskih i fiskalnih cijeljeva te tako postaju i suodgovorni za njihovo ostvarivanje; proces u kojem se veza između razina vlasti odvija preko izvršnih agencija federalne vlasti i regionalnih vlasti na političkoj i administrativnoj razini; detaljnije u: Ahmad, Albino-War i Singh (2005.): Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations, IMF Working Paper WP/05/108, Washington i Boadway, R. i Watts, R. (2004.): Fiscal Federalism in Canada, the USA and Germany, Working paper Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, p. 26-28

Karakteristično za fiskalno uređenje Švicarske jest da se novi porezi uvode uz ograničeni rok primjene. Istekom tog roka, odlučuje se o nastavku primjene predmetnog poreza. Ustav određuje gornju granicu poreznih stopa na federalnoj razini i istovremeno predviđa da autoritet federalne vlade da nameće poreze istječe 2020. godine. Obnavljanje tog autoriteta zahtijeva Ustavni amandman koji mora biti potvrđen na referendumu istovremeno u većini gradova i u većini kantona. Primjera radi, referendumom⁴⁶ je odlučeno prilikom uvođenja poreza na dodanu vrijednost⁴⁷ da je rok primjene 10 godina (Dafflon i Toth, 2005.). Budući da su svi zakoni podložni izjašnjavanju naroda na referendumu, to implicira da švicarski držaljani određuju poreze i porezne stope putem mehanizma izravne demokracije. Švicarski fiskalni sustav tipičan je predstavnik mješovitog sustava raspodjele javnih prihoda, budući da se raspodjela zasniva na kombinaciji primjene vlastitih i zajedničkih prihoda. Federalna razina ima isključivu nadležnost na uvođenje neizravnih poreza (carina i poreza na promet), dok su kantoni i komune nadležne za uvođenje poreza na imovinu. Iz tablice 2.9 u kojoj je dana struktura javnih prihoda razina vlasti u Švicarskoj prema izvorima, razvidno je da su dominantan izvori javnih prihoda federalne razine porezi na potrošnju (PDV, carine i sl.), a potom porezi na korporativni profit i kapital i porez na dohodak pojedinaca. Najveći dio prihoda kantona i komuna proistječe iz poreza na dohodak i bogatstvo. Značajna sredstva kantoni primaju kroz federalne grantove, administrativne pristojbe i prodaju proizvoda i usluga. Pored prihoda od poreza na dohodak pojedinaca, najznačajniji izvor prihoda komuna su prihodi od naknada i prodaje.

⁴⁶ Glasači izražavaju svoje preferencije o političkim i ekonomskim pitanjima uglavnom putem referendumima koji se može provesti i nekoliko puta godišnje. Obično je svaka važnija javna odluka podvrgnuta odobravanju od strane glasača.

⁴⁷ standardna stopa PDV-a iznosi 7,6% , umanjene stope za određene kategorije iznose 2,4% ili 3,6%, prema http://www.fita.org/countries/ch.html?ma_rubrique=fiscalite

Tablica 2.9: Izvori javnih prihoda u Švicarskoj po razinama vlasti

Javni prihodi (u 1.000 CHF)			
Izvor	Konfederacija	Kantoni	Komune
Porezi na dohodak i bogatstvo	18.330.763	24.031.534	18.354.852
dohodak pojedinaca	5.996.891	16.174.257	13.392.283
bogatstvo pojedinaca	0	1.891.712	1.514.768
profit korporacija	3.163.331	2.685.681	1.595.420
kapital korporacija	481.382	842.557	532.632
nepokretna imovina	0	178.384	504.237
kapitalni dobici	48.285	434.333	458.424
naslijeđe i darovi	0	1.214.762	112.857
transfer nepokretne imovine	0	609.848	244.231
taksene markice ⁴⁸	3.256.306	0	0
Porezi na potrošnju	21.522.185	1.639.396	60.300
Porez na promet (PDV)	13.286.502	0	0
duhana	1.459.316	0	0
Carine i uvozne dadžbine	1.027.461	0	0
motornih goriva	4.712.250	0	0
cestarine	458.776	0	0
motorna vozila	0	1.564.530	0
Porez na zabavu	0	27.618	25.652
Porez na pse	0	9.364	19.227
Prihodi od javne imovine	4.461.049	2.340.154	2.609.090
Kamate, dividende	1.064.148	836.827	598.411
Najamnine	47.153	332.746	1.208.239
Dijeljeni prihodi	5.389	3.705.379	1.168.251
Grantovi	20.944	14.042.003	5.393.466
Naknade i prihodi od prodaje (administrativne pristojbe, prodaje imovine, proizvoda i usluga i dr.)	2.482.987	9.773.772	11.062.267

Izvor: Dafflon (2002., p. 95)

⁴⁸ Taksene markice predstavljaju grupu federalnih poreza koji se naplaćuju na određene komercijalne transakcije, a naziv potječe iz vremena kada su se ovakvi porezi primjenjivali putem stvarnih fizičkih markica.

Uzimajući u obzir da postoje velike zemljopisne, povijesne i gospodarske razlike između kantona, teško je osigurati pružanje iste razine javnih usluga u svim kantonima. Zbog toga se uvodi fiskalno izravanje kojeg u Švicarskoj nije moguće provesti na jedinstven način, zbog razlika u oporezivanju između kantona. Fiskalno izravanje je asimetrično, uvjetovano stanjem u svakom kantonu i provodi se na tri načina (Wälti, 2002., p. 101-109):

- 1) dijeljenjem poreza, na osnovu određenih kriterija kao što su: naplata prihoda, broj stanovnika i fiskalne potrebe kantona; fond za alokaciju obuhvaća 20% poreza na oslobođanje od vojske, 30% federalnog poreza na dohodak i dobit i 10% akontativnih poreza. Ovim mehanizmom kantonima se nadoknađuje fiskalni suverenitet prenesen na federalnu vladu;
- 2) transferima federalnih poreza i to prije svega poreza za održavanje putova iz cijene nafte i benzina;
- 3) transferima posebne namjene nižim razinama vlasti u vidu uvjetovanih grantova za podršku u ostvarenju određenih zadataka gdje se kantoni uvjetuju participiranjem u određenom postotku ili da grant proslijede lokalnoj razini.

Sve razine vlasti autonomno donose odluku o korištenju zaduživanja kao izvora prihoda. U ovom segmentu naročito je izražen mehanizam izravne demokracije i obvezne provjere fiskalnih odluka referendumom što je osnovna garancija protiv nekontroliranog zaduživanja. U pravilu se razine vlasti zadužuju za financiranje investicijskih projekata, a zaduživanje lokalnih jedinica vlasti zakonski je ograničeno.

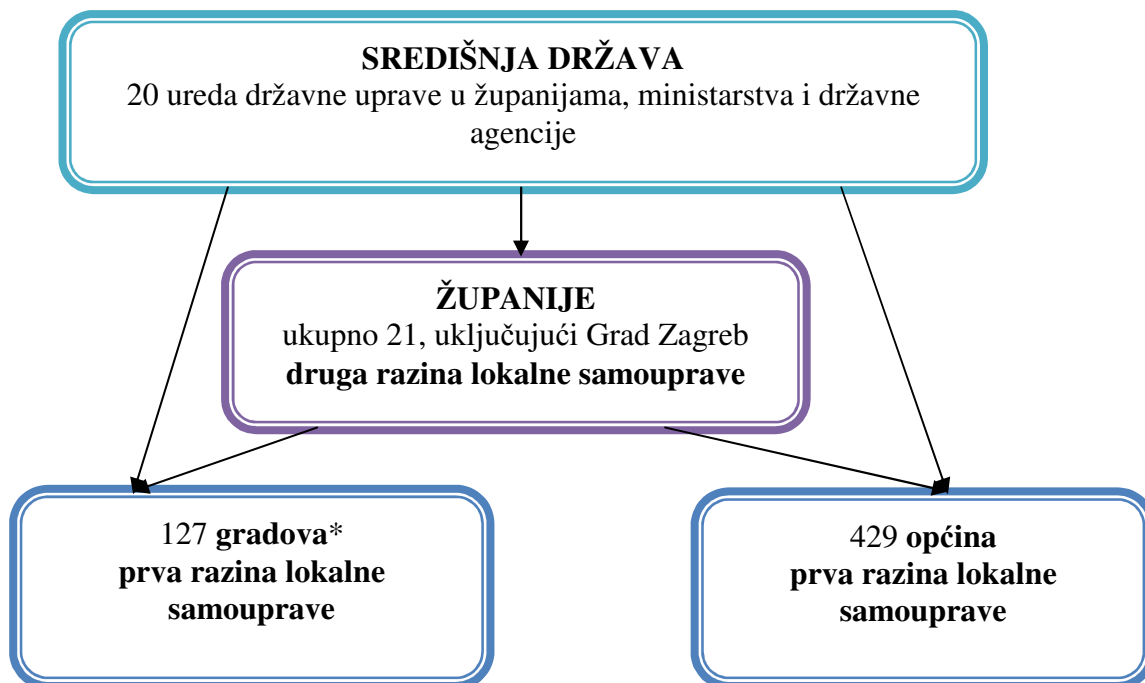
2.6.2.4. Fiskalni sustav u Hrvatskoj

Hrvatska je zemlja s relativno malim brojem stanovnika i administracijom decentraliziranom u tri razine vlasti: središnjom, regionalom i lokalnom vlasti. Administraciju središnje države čine središnji uredi za državnu upravu u svim županijama uz predstavnike ministarstava i autonomnih tijela središnjih državnih agencija. Drugu, posredničku razinu lokalne vlasti čine županije, uključujući Grad Zagreb. Županije su jedinice područne (regionalne) samouprave⁴⁹. Područje županije izraz je povijesnih, prometnih i gospodarskih faktora te je prirodna samoupravna cjelina, a u svom sastavu ima

⁴⁹ Pravilnik o Registru prostornih jedinica (Narodne novine, 37/08)

po pravilu više gradova i općina. Gradovi i općine čine prvu, lokalnu razinu vlasti. Ova struktura predstavljena je na slici 2.7.

Slika 2.7: Administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske



*općine koje su sjedišta županija i/ili imaju preko 10.000 stanovnika i/ili povjesni, gospodarski ili geoprometni značaj

Izvor: Statistički ljetopis Republike Hrvatske (2013.)

Od 1995. godine 111 lokalnih jedinica dobilo je status **područja od posebne državne skrbi** (PPDS) kao poseban status u financiranju radi povratka raseljenih osoba i bržeg gospodarskog razvoja.

Iako se lokalne jedinice u Hrvatskoj razlikuju po veličini, one imaju jednak opseg odgovornosti bez obzira na stupanj razvijenosti i geografski položaj. Jedan od najvećih nedostataka ovako definiranog sustava ovlasti jedinica lokalne vlasti je nemogućnost obavljanja javnih funkcija na istoj razini kvalitete budući da postoji razlika među lokalnim jedinicama po stupnju gospodarske razvijenosti, po fiskalnom kapacitetu i po veličini. Zbog nedostatka vlastitih izvora sredstava i zakonitosti ekonomije obujma zbog čega je skupo pružati javnu uslugu malom broju korisnika, male lokalne zajednice s niskim fiskalnim kapacitetom ne mogu u potpunosti zadovoljiti javne potrebe svojih stanovnika.

Raspodjela javnih funkcija između središnje države i lokalnih jedinica vlasti uređena je na sljedeći način:

- 1) općine i gradovi obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji Ustavom ili zakonima nisu dodijeljeni tijelima središnje države:
 - uređenje naselja i stanovanje,
 - prostorno i urbanističko uređenje,
 - komunalno gospodarstvo,
 - briga o djeci,
 - socijalna skrb,
 - primarna zdravstvena zaštita,
 - odgoj i osnovno obrazovanje,
 - kultura, tjelesna kultura i sport,
 - zaštita i unapređenje prirodnog okoliša,
 - promet na svom području,
 - ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

- 2) veliki gradovi jedinice lokalne samouprave koji su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena i znanstvena središta razvitka svog okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika, obavljaju i druge poslove lokalnog značenja⁵⁰ kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana:
 - zaštita potrošača,
 - protupožarna i civilna zaštita,
 - održavanje javnih cesta,
 - izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih za izgradnju i prostorno uređenje,
 - ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

- 3) Županije obavljaju poslove područnog značenja, usklađuje interese ravnomjernog razvitka svojih općina i gradova te županije kao cjeline, a osobito:
 - obrazovanje,
 - zdravstvo,
 - prostorno i urbanističko planiranje,

⁵⁰ ovi gradovi mogu obavljati i poslove iz djelokruga županija

- gospodarski razvoj,
- promet i prometna infrastruktura,
- održavanje javnih cesta,
- planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova,
- izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola,
- izdavanje drugih akata vezanih za izgradnju i prostorno uređenje za područje županije izvan granica velikog grada,
- druge poslove sukladno zakonima.

U tablici 2.10 dan je prikaz raspodjele javnih funkcija prema razinama vlasti u Hrvatskoj.

Znatan dio rashoda lokalne jedinice financiraju u suradnji sa središnjom državom, koja osigurava dotacije iz državnog proračuna. Veća autonomija lokalnih jedinica vezana je za obavljanje komunalne djelatnosti, predškolski odgoj te kulturne, sportske i vjerske djelatnosti. Od 2001. godine dio odgovornosti za financiranje školstva, zdravstva, socijalne skrbi te vatrogastva država je prenijela na lokalne jedinice. Pritom je središnja država prenijela ovlasti za financiranje samo dijela tih troškova, i to materijalnih, i rashoda za nabavu nefinancijske imovine. Financiranje decentraliziranih funkcija preuzele su lokalne jedinice s najvećim fiskalnim kapacitetima. Od ukupnog broja lokalnih jedinica manje od 10% njih preuzelo je obvezu financiranja decentraliziranih funkcija (20 županija i 34 grada). Dodatno, od 2002. godine financiranje vatrogastva preuzelo je još 130 općina i gradova. Ukupni proračun 54 lokalne jedinice koje su preuzele financiranje većine decentraliziranih funkcija čini oko 70% konsolidiranog proračuna svih lokalnih jedinica. Za prenesene funkcije jedinice raspolažu dodatnim udjelom u porezu na dohodak i to za svaku funkciju, čime se podmiruju minimalni financijski standardi utvrđeni prema objektiviziranim kriterijima reguliranim godišnjim odlukama Vlade Republike Hrvatske iz odnosnih područja. Osim toga, jedinice koje na temelju dodatnih udjela u porezu na dohodak ne ostvare dovoljno sredstava za pokriće minimalnih financijskih standarda ostvaruju pravo na pomoć izravnjanja iz sredstava za decentralizirane funkcije iz državnog proračuna (Bajo i Bronić, 2004., Ministarstvo financija RH, 2014.).

Tablica 2.10: Raspodjela javnih funkcija prema razinama vlasti u Hrvatskoj

Javne funkcija		Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1.	Opće javne usluge	•	•	•	•
2.	Obrana	•			
3.	Javni red i sigurnost	•	•	•	
4.	Ekonomski poslovi	•	•	•	•
4.1.	Opći ekonomski poslovi	•			
4.2.	Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i lov	•			•
4.3.	Naftna industrija i energetika	•			
4.4.	Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	•	•	•	•
4.5.	Promet	•	•	•	•
5.	Zaštita okoliša	•		•	•
6.	Unapređenje stanovanja i zajednice	•	•	•	•
6.1.	Stanovanje		•	•	•
6.2.	Razvoj zajednice			•	•
6.3.	Vodoopskrba	•	•	•	•
6.4.	Javna rasvjeta	•		•	•
7.	Zdravstvo	•			•
8.	Rekreacija, kultura i religija		•	•	
9.	Obrazovanje	•	•	•	•
9.1.	Predškolski odgoj i obrazovanje		•	•	
9.2.	Osnovno obrazovanje	•	•	•	•
9.3.	Srednjoškolsko obrazovanje	•			•
9.4.	Visokoškolsko obrazovanje	•			
10.	Socijalna zaštita	•	•	•	•

Izvor: Bajo i Jurlina Alibegović (2008., p. 51-52)

Ukupni rashodi državnog proračuna Republike Hrvatske u 2012. godini, prema funkcijskoj klasifikaciji, iznosili su 119,8 milijardi kuna. Najveća izdvajanja bila su usmjerena na socijalnu zaštitu te zdravstvo, s ukupnim udjelom od 56% ukupnih rashoda u 2012. godini. Sljedeća veća izdvajanja usmjerena su u opće javne usluge te ekonomske poslove. Rashodi za opće javne usluge uglavnom proizlaze iz transakcija povezanih s javnim dugom te izvršnim i zakonodavnim poslovima. U ovoj skupini rashoda ističu se rashodi za promet

(posebice cestovni i željeznički), poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo i lov te opće ekonomske i trgovačke poslove. Ukupno je na ime financiranja decentraliziranih funkcija u 2012. godini rashodovano 2,6 milijardi kuna. Od tog iznosa najveći dio može se pripisati županijama i Gradu Zagrebu s ukupno 2,1 milijardu kuna rashoda. Prema kriteriju funkcija najveći iznos potrošen je za funkciju osnovnog školstva u iznosu od 952 milijuna kuna. Osnovno školstvo u rashodima slijede zdravstvo, srednje školstvo, socijalna skrb dok se najmanji iznos od 331 milijun kuna izdvaja za funkciju vatrogastva (Ministarstvo financija RH, 2014.).

Tablica 2.11: Javni rashodi prema funkcijskoj kalasifikaciji razina vlasti u Republici Hrvatskoj 2012. godine

Javna funkcija	Rashodi (u 000 HRK)			
	Središnja država	Županije i Grad Zagreb	Gradovi	Općine
Obrana	4.792.880			
Javni red i sigurnost	7.592.589	57.546	241.482	31.597
Ekonomski poslovi	12.013.410			
Zaštita okoliša	461.872			
Usluge unapređenja stanovanja i zajednice	1.107.461			
Zdravstvo	19.697.243	482.435		
Kultura, rekreacija i religija	1.591.743			
Obrazovanje	10.520.709	1.261.335	242.412	
Socijalna zaštita	47.355.775	361.082		
UKUPNO	105.767.291*	2.062.398	483.894	31.597

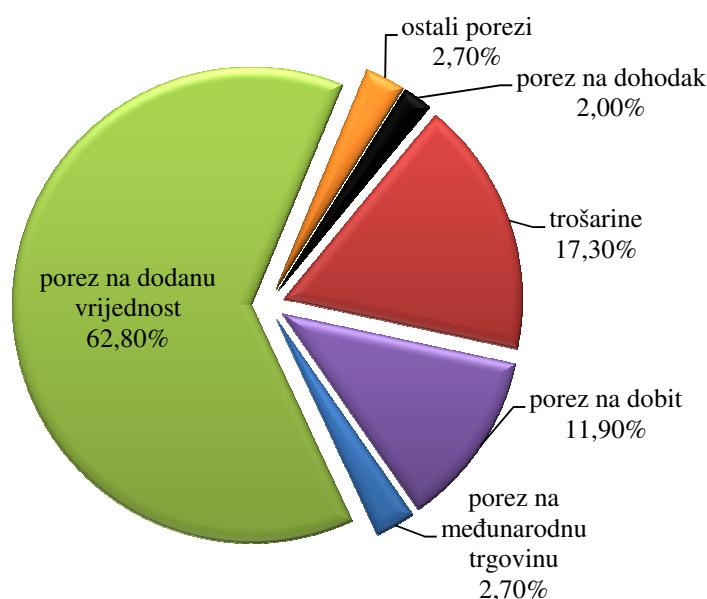
* osim rashoda u opće javne usluge koji su iznosili 14,7 milijardi HRK.

Izvor: Ministarstvo financija RH (2014.)

Prema podacima Ministarstva financija, u 2012. godini u sustavu javnog financiranja dominira središnja država što upućuje na visok stupanj fiskalne centralizacije. U okviru ukupnih prihoda državnog proračuna najznačajniju stavku čine porezni prihodi s udjelom od 59%, a slijede prihodi od doprinosa s udjelom od 34,5%, dok se preostali dio odnosi na prihode od imovine, razne i neprepoznate prihode, prihode od prodaje roba i usluga te

pomoći. U strukturi poreznih prihoda, najznačajniji udio ima prihod od PDV-a koji u ukupnim poreznim prihodima sudjeluje sa 62,8%, odnosno 37,1% svih prihoda proračuna. Slijede prihodi od trošarina koji čine 17,3% ukupnih poreznih prihoda te od poreza na dobit s udjelom 11,9% (Ministarstvo financija RH, 2014.). Ostali porezni prihodi državnog proračuna imaju manji udio u ukupnim porezima. Struktura poreznih prihoda proračuna Republike Hrvatske u 2012. godini prikazana je na grafu 2.8.

Graf: 2.8: Struktura poreznih prihoda proračuna Republike Hrvatske u 2012. godini



Izvor: Ministarstvo financija RH (2014.), izračun autora

Financiranje lokalnih jedinica ostvaruje se iz tri izvora: vlastiti prihodi, udjeli u zajedničkim prihodima te potpore/dotacije iz državnog proračuna, odnosno: porezni, neporezni i kapitalni prihodi. Glavni izvor poreznih prihoda lokalnih jedinica su zajednički porezi, a to su porez na dohodak i porez na promet nekretnina. Županije ubiru poreze na nasljedstva i darove, cestovna motorna vozila i plovila te na automate za zabavne igre. Općine/gradovi ubiru poreze na potrošnju, kuće za odmor te porez na korištenje javnih površina. Također, općine/graadovi mogu svojim stanovnicima uvesti prirez poreza na dohodak. Neporezni prihodi kao vlastiti izvori prihoda lokalnih jedinica, samostalno utvrđuju lokalne jedinice i samostalno obavljaju njihovu naplatu, dok središnja država propisuje maksimalnu stopu. Najvažnije naknade koje su prihod lokalnih jedinica su komunalni doprinos i komunalna naknada.

Raspodjela zajedničkih poreza između države i lokalnih jedinica kojima pripada dio prihoda od zajedničkih poreza na dohodak, poreza na promet nekretnina i poreza na dobit, propisana je zakonom. Zahvaljujući takvoj raspodjeli, ovi porezni prihodi postali su najizdašniji izvori prihoda lokalnih jedinica. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak ovisi o tome financira li lokalna jedinica decentralizirane rashode osnovnih i srednjih škola, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva, nalazi li se na području posebne državne skrbi ili na području otoka. Raspodjela prihoda od zajedničkih poreza između razina vlasti prikazana je u tablici 2.12. Od 2007. godine država je u cijelosti prepustila lokalnim jedinicama porez na dohodak (što se može okarakterizirati kao početak decentralizacije) te zadržala jednaku diobu poreza na promet nekretnina kao i u prethodnim godinama. Istodobno je povećala stupanj centralizacije ukidanjem udjela lokalnih jedinica u porezu na dobit te je u cijelosti preuzela prihod od poreza na dobit.

Tablica 2.12: Raspodjela zajedničkih poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj od 2007. godine (u postocima)

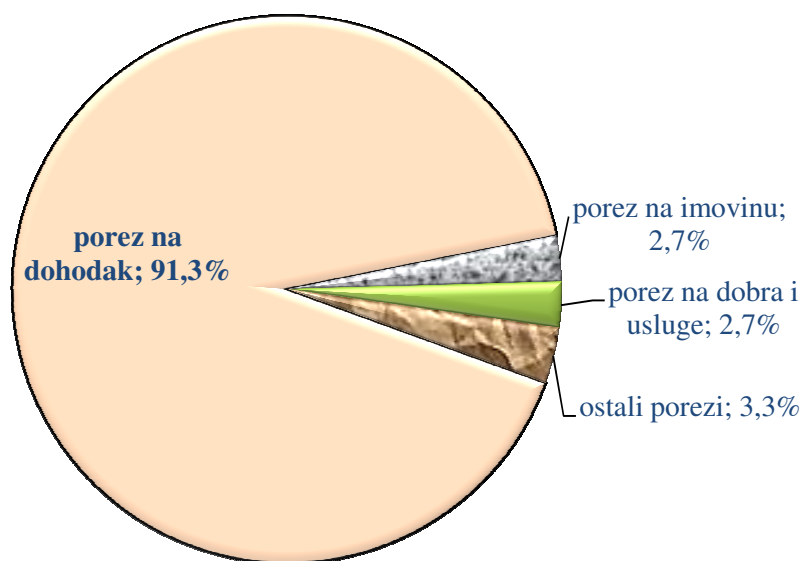
Porez na	Središnja država	Županije	Općine i gradovi	Decentralizirane funkcije	Fond za izravnanje
dohodak	-	15	52	12	21
dobit	100	0	0	-	-
promet nekretnina	40	-	60	-	-

Izvor: Bajo i Bronić (2007., p. 8)

Fiskalna autonomija lokalnih jedinica u ubiranju vlastitih prihoda relativno je ograničena. Najizdašniji prihodi od poreza dijele se s državom, koja ujedno određuje poreznu osnovicu i stope tih poreza. Najmanje prihoda lokalne jedinice ostvaruju od vlastitih poreza, a upitna je i autonomija u korištenju neporeznih prihoda budući da je za gotovo sve neporezne prihode lokalnih jedinica utvrđena namjena za koju se moraju iskoristiti. Tako najznačajnije neporezne prihode (komunalne naknade i doprinose) lokalne jedinice moraju koristiti za financiranje komunalne infrastrukture.

Prema podacima o izvršenju proračuna za 53 lokalne jedinice⁵¹, ukupni prihodi u 2012. godini ostvareni su u iznosu od 15,0 milijardi kuna. Najizdašniji prihodi lokalnih jedinica su porezni prihodi koji su ostvareni u iznosu od 9,4 milijardi kuna, što čini 62,7% ukupnih prihoda. Prihodi od pomoći ostvareni su u iznosu od 1,8 milijarde kuna. Njihov udio u ukupnim prihodima iznosi 12,0%. Ostali prihodi (prihodi od imovine, prodaje roba i usluga, administrativne pristojbe, naknade i kazne) čine drugu skupinu najizdašnjih prihoda lokalnih jedinica s udjelom od 25,4% ukupnih prihoda. U strukturi poreznih prihoda, kako je prikazana na grafu 2.9 najveći udio imaju prihodi od poreza na dohodak i prihodi od prireza porezu na dohodak (91,3%), zatim porez na imovinu (2,7%) te porezi na dobra i usluge (2,7%) s jednakim udjelima u ukupnim poreznim prihodima. Ostali porezi čine 3,3% poreznih prihoda lokalnih jedinica (Ministarstvo financija RH, 2014.).

Graf 2.9: Struktura poreznih prihoda 53 lokalne zajednice u Republici Hrvatskoj 2012. godine



Izvor: Ministarstvo financija RH (2014.), obrada autora

Za fiskalni sustav Republike Hrvatske karakteristična je dominacija administrativno-teritorijalne decentralizacije koju ne prati odgovarajući mehanizam financiranja koji bi se temeljio na poštovanju lokalnih i regionalnih razlika u fiskalnim kapacitetima, odnosno na sposobnosti lokalnih jedinica da financiraju javna dobra i usluge. I dalje je ostalo

⁵¹ Grad Zagreb, dvadeset županija, svi gradovi sjedišta županija te gradovi: Velika Gorica, Samobor, Vrbovec, Zaprešić, Crikvenica, Opatija, Vinkovci, Pula, Labin, Poreč, Rovinj i Umag

neriješeno pitanje treba li središnja država lokalnim jedinicama prepustiti pojedine izdašne poreze ili dijeljenjem poreznih prihoda i dotacijama obavljati preraspodjelu prihoda lokalnim jedinicama. U tim uvjetima postavlja se pitanje postoji li u Hrvatskoj trend fiskalne decentralizacije ili centralizacije. Hrvatska se odlučila za dominaciju središnje države (Vlade, Ministarstva financija i nadležnih ministarstava) u sustavu financiranja koji se uvelike temelji na diobi poreza te na dodjeli dotacija iz središnjega državnog proračuna (Bajo i Bronić, 2007).

U posebnom sustavu financiranja nalaze se jedinice lokalne vlasti s područja posebne državne skrbi, s brdsko-planinskih područja, otoci i 53 lokalne jedinice koje su preuzele financiranje decentraliziranih javnih funkcija. Međutim, problem kod namjere izravnjanja dodijeljenih javnih rashoda i prihoda jest što se u navedenom posebnom sustavu financiranja ne nalaze samo jedinice s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima. Fiskalno izravnjanje u Hrvatskoj provodi se dijeljenjem poreza kao instrumentom za ublažavanje okomitih fiskalnih nejednakosti nastalih preuzimanjem decentraliziranih funkcija i vodoravnoga fiskalnog izravnjanja radi ublažavanja gospodarskih regionalnih nejednakosti nastalih neuravnoteženim razvojem pojedinih područja. Raspodjela zajedničkih poreza prikazana je u tablici 2.12. Lokalne jedinice dobivaju i dodatna sredstva iz fonda za izravnjanje. Taj je fond zapravo dio poreza na dohodak što ga središnja država ustupa lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija.

Osnovni instrument vodoravnoga fiskalnog izravnjanja su različite vrste tekućih i kapitalnih potpora/dotacija. Međutim, zbog nepostojanja kvalitetnog mehanizma dotacija, dioba poreza koristi se kao glavni instrument ublažavanja vodoravnih fiskalnih nejednakosti, bez obzira na gospodarske pokazatelje lokalnih jedinica. Tekuće se dotacije dodijeljuju financijski slabijim lokalnim jedinicama s ispodprosječnim fiskalnim kapacitetima. Nažalost, kriteriji nisu jasni i stoga se te dotacije ne mogu učinkovito koristiti za ublažavanje postojećih fiskalnih nejednakosti lokalnih jedinica. Dotacija se osigurava iz središnjega državnog proračuna u visini razlike između ostvarenih prihoda po stanovniku županije i 75-postotnog republičkog prosjeka prihoda po stanovniku. Pri tome se pretpostavlja da sve lokalne jedinice imaju prosječno porezno opterećenje. Od 2005. godine mijenja se namjena dotacija te se dodijeljuju za ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području. Dakle, od 2005. godine središnja država županijama ne dodijeljuje tekuće nego kapitalne dotacije. Izričito je definirano da dotacije

služe za ulaganja u kapitalne programe (osim za nabavu osobnih automobila). Županije su dužne općinama i gradovima (na svom području) koji nisu izravni korisnici dotacija iz središnjega državnog proračuna dodijeliti određeni postotak dotacija (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008., p. 130-134).

Kod korištenja zaduživanja kao izvora sredstava lokalnih zajednica u Hrvatskoj vrijedi pravilo da se sve lokalne jedinice mogu dugoročno zadužiti uzimanjem kredita na domaćem tržištu novca i kapitala isključivo za kapitalni projekt obnove i razvoja koji se financira iz njihova proračuna, na temelju odluke predstavničkog tijela lokalne jedinice, uz prethodnu suglasnost Vlade. Uvjet za dugoročno zaduživanje jest da su tekući prihodi lokalne jedinice vlasti veći od tekućih rashoda odnosno prihodi poslovanja veći od rashoda poslovanja, da ukupne godišnje obveze (godišnji anuitet) lokalne jedinice ne smije prelaziti 20% ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine te dodatno ograničenje da se lokalne jedinice mogu zadužiti do najviše 3% odnosno 2% ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica.

Na osnovu udjela konsolidiranih rashoda lokalnih jedinica bez transfera središnje države u konsolidiranim rashodima opće države, Hrvatska je fiskalno centralizirana zemlja. Dodjelom ovlasti i odgovornosti, kao i izvora financiranja, Hrvatska je decentralizirana država. Međutim, pitanje stupnja decentralizacije uglavnom treba vezati za kvalitetu i učinkovitost lokalnih jedinica u ponudi javnih dobara i usluga. No, na temelju dvaju jednostavnih kriterija teško je ocijeniti stupanj centralizacije ili decentralizacije. Od 2001. godine počeo je proces fiskalne decentralizacije, u kojemu je središnja država lokalnim jedinicama prenijela dio ovlasti za financiranje zdravstva, osnovnoga i srednjoškolskog obrazovanja, socijalne skrbi i vatrogastva. Lokalnim jedinicama koje su preuzele decentralizirane funkcije država ustupa veći udio u porezu na dohodak te dodatna sredstva iz posebnog fonda za izravnanje.

2.6.3. Organizacija vlasti i fiskalni sustav u Bosni i Hercegovini

2.6.3.1. Administrativno-teritorijalni ustroj i nadležnosti razina vlasti

Bosna i Hercegovina (BiH) u političkom i fiskalnom smislu je složena i specifična zemlja, polazeći od činjenice da BiH nema klasičnog ustava nego je sadašnji ustav sastavni dio (Aneks 4) Daytonskog mirovnog sporazuma⁵² koji je sklopljen u Parizu, 14. prosinca 1995. godine. Člankom I. Ustava definirano je da se BiH sastoji od dva asimetrična entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS). 1999. godine uspostavljen je Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine (BD), koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, a čiji teritorij je u zajedničkom vlasništvu (kondominij) entiteta. BD je jedinica lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima, te s ovlastima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog⁵³. Administrativna podjela i ustroj Bosne i Hercegovine prikazani su na slikama 2.8 i 2.9.

Člankom III. Ustava propisane su nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta. Sljedeća pitanja spadaju u nadležnost institucija BiH:

- vanjska politika,
- vanjskotrgovinska politika,
- carinska politika,
- monetarna politika,
- financiranje institucija te međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine,
- politika u vezi s pitanjem useljavanja, izbjeglica i azila,
- međunarodna provedba kaznenog prava te provedba kaznenog prava između entiteta, uključujući odnose s Interpolom,
- osnivanje i upravljanje zajedničkim sredstvima,
- reguliranje prometa između entiteta i
- kontrola zračnoga prometa

⁵² Izvorna verzija Ustava BiH na engleskom jeziku dostupna je na stanicama Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR): http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372 [21.5.2014.]

⁵³ Amandman I. na Ustav BiH, („Službeni glasnik BiH“, broj 25/99)

Zakonodavstvo i nadležnosti entiteta propisane su na način da sve vladine funkcije i ovlasti koje se Ustavom izričito ne dodjeljuju institucijama Bosne i Hercegovine su u nadležnosti entiteta. Bosna i Hercegovina preuzima odgovornost u drugim pitanjima o kojima se usuglase entiteti, a koja su utvrđena u aneksima 5 do 8 Daytonskog sporazuma ili pak koja su neophodna za očuvanje suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti, političke nezavisnosti, i međunarodnoga subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu s diobom odgovornosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Po potrebi, za ostvarivanje takvih odgovornosti mogu se osnivati dodatne institucije.

Slika 2.8: Karta administrativno-teritorijalnih cjelina u BiH



Izvor: https://sh.wikipedia.org/wiki/Kantoni_Federacije_Bosne_i_Hercegovine

Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) sastoji se od tri razine uprave: entitetska razina - Federacija, lokalna razina - općine i gradovi te srednja (posrednička lokalna) razina –

županije/kantoni. U entitetu Federacije Bosne i Hercegovine ustavnim amandmanima⁵⁴ iz 1996. godine definirane su nadležnosti Federacije za:

- organiziranje i vođenje obrane Federacije i nadzor nad vojnom proizvodnjom,
- dodjelu entitetskog državljanstva,
- utvrđivanje ekonomske politike, planiranja i obnove uključujući politiku korištenja zemljišta na federalnoj razini,
- fiskalnu politiku Federacije i donošenje propisa o financijama i financijskim institucijama,
- suzbijanje terorizma, organiziranog kriminala i trgovine drogama,
- utvrđivanja energetske politike i osiguranje i održavanje potrebne infrastrukture, te
- financiranje djelatnosti federalnih tijela uprave, ustanova i drugih institucija.

Kao nadležnosti koje se mogu realizirati odvojeno od strane Federacije i županija ili ih mogu obje razine izvršavati zajednički ili ih pak mogu vršiti županije uz koordinaciju s federalnim vlastima, definirane su: jamčenje i provođenje ljudskih prava, zdravstvo, zaštita čovjekove okoline, komunikacijska i transportna infrastruktura, socijalna politika, imigracije i azil, turizam, korištenje prirodnih resursa i provođenje zakona o državljanstvu.

Ustavom FBiH propisano je da županije imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj razini vlasti. Opseg nadležnosti županija odnosi se na:

- uspostavu i nadzor policije,
- politiku obrazovanja,
- politiku i provođenje kulture,
- satambenu politiku,
- reguliranje rada javnih službi,
- unapređenje lokalnog zemljišta, poslovanja i energetskih postrojenja,
- provođenje socijalne politike i uspostavu socijalnih službi,
- politiku turizma na razini županije, i
- financiranje županijskih institucija.

⁵⁴ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine s amandmanima (Službene novine Federacije BiH, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08) preuzet je sa stranice Agencije za državnu službu BiH <http://www.ads.gov.ba/>

Amandmanom XV. na Ustav FBiH ovlaštene su županije da mogu delegirati ili prenijeti svoje nadležnosti na općine ili gradove u svojoj jurisdikciji ili na federalnu vlast. Županije imaju svoj ustav, a županijska vlast sastoji se od zakonodavne (skupština), izvršne (županijska vlada) i sudske.

Poslovi federalnih i županijskih vlasti mogu biti povjereni jedinici lokalne samouprave zakonom, nakon konzultiranja tijela lokalnih vlasti kojima se navedeni poslovi povjeravaju, poštujući načelo supsidijarnosti i sposobnost lokalnih vlasti i njihove administracije da te poslove djelotvorno obavljaju. Prijenos i povjeravanje novih poslova jedinicama lokalne samouprave bit će praćeni dodjelom sredstava potrebnih za njihovo djelotvorno obavljanje.

Najniža razina lokalne uprave obuhvaća gradove i općine. Sukladno Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH⁵⁵ u nadležnosti jedinica lokalne samouprave je:

- donošenje programa i planova razvitka jedinice lokalne samouprave i stvaranje uvjeta za gospodarski razvitak i upošljavanje,
- utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova, uključujući zoniranje,
- utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge gradnje,
- utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih temeljem njihovoga korištenja,
- upravljanje, financiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture:
 - vodoopskrba, odvođenje i prerada otpadnih voda,
 - prikupljanje i odlaganje čvrstoga otpada,
 - održavanje javne čistoće,
 - gradska groblja,
 - lokalni putovi i mostovi,
 - ulična rasvjeta,
 - javna parkirališta,
 - parkovi,
- organiziranje i unapređenje lokalnoga javnog prijevoza,

⁵⁵ Službene novine FBiH, broj 4/06 i 51/09

- utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova, te upravljanje i financiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja,
- osnivanje, upravljanje, financiranje i unapređenje ustanova osnovnoga obrazovanja;
- osnivanje, upravljanje, unapređenje i financiranje ustanova i gradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u djelatnosti kulture i sporta;
- analiza stanja javnoga reda i mira, sigurnosti ljudi i imovine, te predlaganje mjera prema nadležnim tijelima za ova pitanja,
- organiziranje, provođenje i odgovornost za mjere zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od elementarnih nepogoda i prirodnih katastrofa,
- raspisivanje javnoga zajma i odlučivanje o zaduženju jedinica lokalne samouprave;
- poduzimanje mjera za osiguranje higijene i zdravlja,
- osiguravanje uvjeta rada lokalnih radio i TV stanica, sukladno zakonu,
- osiguravanje i vođenje evidencija o osobnim stanjima građana i biračkih popisa,
- poslovi iz oblasti premjera i katastra zemljišta i evidenciju o nekretninama,
- uspostavljanje organizacije mjesne samouprave, i
- zaštita životinja.

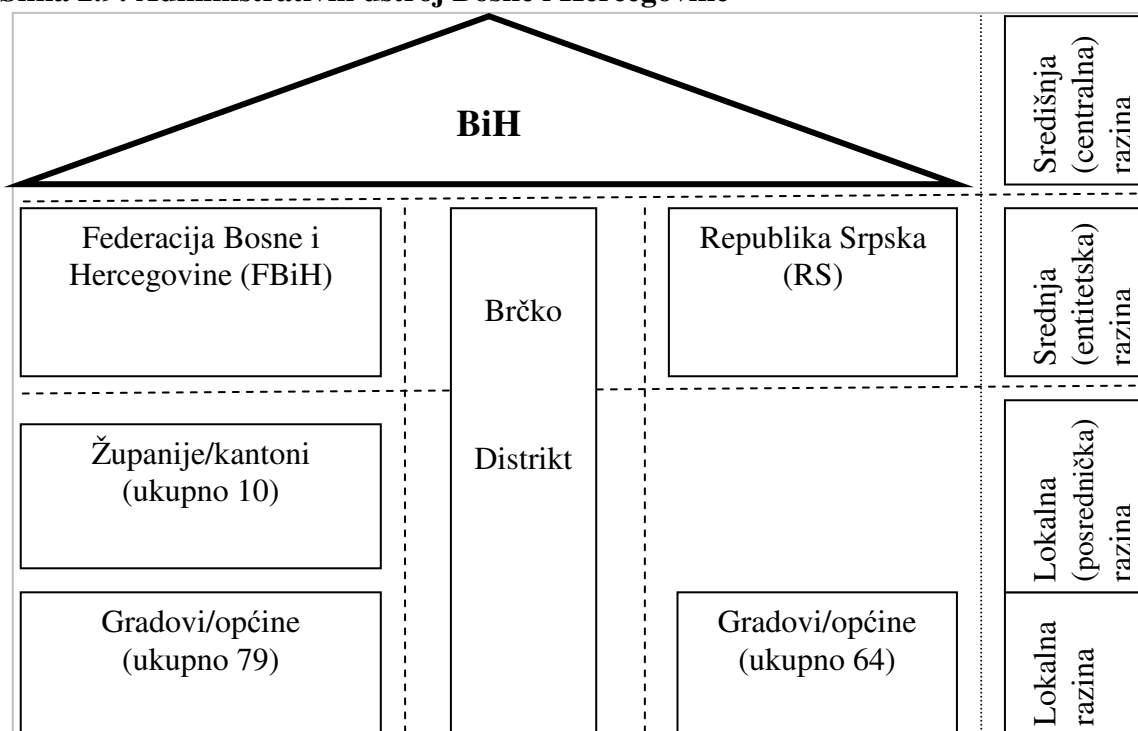
Republika Srpska (RS) administrativno je organizirana u dvije razine: entitetska (republička) razina i lokalna razina (općine i gradovi). Nadležnosti Republike Srpske utvrđene su člankom 68. Ustava⁵⁶. Kao osnovne nadležnosti RS definirane su zaštita integriteta, ustavnog poretka i cjelokupnosti, obrana i sigurnost, ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, vlasnički i obligacijski odnosi, ekonomski odnosi s inozemstvom (koji nisu preneseni na BiH), bankarski i porezni sustav, osnovni ciljevi i pravci gospodarskog, znanstvenog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, sustav javnih službi, radni odnosi, zapošljavanje, socijalno osiguranje i zaštita, zdravstvo, braniteljska zaštita, obrazovanje, kultura i zaštita kulturnih dobara, zaštita životne sredine, sustav javnog informiranja te međunarodna suradnja, osim one koja je prenesena insititucijama BiH.

⁵⁶ Ustav Republike Srpske s amandmanima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 i 115/05) preuzet je sa stranice Agencije za državnu službu BiH, <http://www.ads.gov.ba/>

Lokalna razina (općine i gradovi) nadležna je za pružanje javnih i komunalnih usluga, korištenje općinskog/gradskog zemljišta, izgradnju i održavanje lokalnih putova i infrastrukture, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i dr.

Brčko Distrikt (BD) je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom BiH. Nadležnosti Distrikta definirane su Statutom⁵⁷, kao temeljnim aktom Distrikta, a odnose se na: pružanje javnih usluga, izgradnju i održavanje infrastrukture, kulturu, obrazovanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, pravosuđe i policiju, stambena pitanja i urbanizam te prostorno planiranje.

Slika 2.9: Administrativni ustroj Bosne i Hercegovine



Izvor: ustavi u BiH, zavodi za statistiku, obrada autora

2.6.3.2. *Financiranje razina vlasti*

Osnovna karakteristika fiskalnog sustava u BiH je kompleksnost razina vlasti, visok stupanj decentralizacije nadležnosti za prihode i rashode te slaba središnja država. U 2011. godini u BiH udio rashoda središnje države (vlade) u rashodima opće države (GL2/GL3)

⁵⁷ Statut Brčko Distrikta s izmjenama preuzet je sa stranica Skupštine Brčko Distrikta, <http://www.skupstinabd.ba/> [18.5.2014.]

iznosio je svega 10,1%⁵⁸. Entitetska struktura vlasti je asimetrična i to na način da je jedan entitet (FBiH) fiskalno decentraliziran, a drugi (RS) centraliziran. Uspostava i dodjela značajnog stupnja fiskalne autonomije Brčko Distriktu dodatno je naglasila asimetriju fiskalnog ustroja BiH. Zbog ovako organiziranih odnosa u poslijeratnom razdoblju, fiskalni odnosi između razina vlasti imali su obilježja dualnog federalizma⁵⁹. Ovi odnosi značajno su se izmijenili reformom sustava neizravnog oporezivanja u pravcu čvršćeg povezivanja ranije autonomnih fiskalnih vlasti. Naglašena je međuzavisnost svih razina vlasti što potiče na potrebu međusobne koordinacije, koju dodatno nameće proces pridruživanja europskim integracijama⁶⁰. Zbog potrebe za suradnjom svih razina vlasti, fiskalni odnosi razina vlasti u BiH poprimaju karakteristike kooperativnog federalizma, a uspostavom Uprave za neizravno oporezivanje i njezining Upravnog odbora - institucionalne strukture nadležne za neizravne poreze, kao izvršne agencije za vezu između razina vlasti, i karakteristike izvršnog federalizma⁶¹.

Institucije Bosne i Hercegovine (središnja razina vlasti) financiraju se iz dva izvora: vlastiti prihodi (neporezni, grantovi, emisijska dobit Centralne banke i dr.) i dijela neizravnih poreza. Neizravni porezi su dijeljeni (zajednički) porezi i predstavljaju izvor sredstava svih razina vlasti. Pored toga, entiteti i Brčko distrikt se financiraju iz izravnih poreza i socijalnih doprinosa. Sve razine vlasti imaju pravo nametati i različite administrativne pristojbe i neporezne prihode.

Nakon reorganizacije poreznih nadležnosti u 2006. godini kada je uveden porez na dodanu vrijednost, u usporedbi s prvotnim nadležnostima definiranim Daytonskim sporazumom, izravni porezi (porez na dohodak, imovinu, dobit, i dr.) i socijalni doprinosi su ostali u isključivoj nadležnosti entiteta i Distrikta. Uvođenje poreza na dodanu vrijednost na razini države je zahtijevalo prethodno ispunjavanje značajnih preduvjeta. Prema Daytonskom sporazumu fiskalne ovlasti nisu dodijeljene središnjoj razini, što po automatizmu podrazumijeva da su entiteti imali isključive fiskalne nadležnosti. Prvi preduvjet za reformu sustava neizravnog oporezivanja podrazumijevao je prijenos nadležnosti za

⁵⁸ Prema podacima Federalnog ministarstva financija, Ministarstva financija RS i Odjeljenja za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za neizravno oporezivanje

⁵⁹ dualni federalizam karakterizira stroga i jasna raspodjela nadležnosti između federalne vlade i subnacionalne razine vlasti te mala ili ograničena suradnja među razinama vlasti,

⁶⁰ Bosna i Hercegovina je 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Europskim zajednicama i njihovim državama članicama

⁶¹ izvršni federalizam - po nekim autorima kooperativni federalizam

neizravne poreze s entiteta na državnu (središnju) razinu. Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja⁶² ustavne nadležnosti nad politikom neizravnog oporezivanja, administriranja i prikupljanja poreza na prodaju, trošarina i carina prenesene su s dva entiteta i Brčko Distrikta na državnu razinu.

Tablica 2.13: Nadležnost za javne prihode razina vlasti u BiH

	BiH	FBiH			RS		BD
		entitet	županije	općine	entitet	općine	
NEIZRAVNI POREZI							
Porez na dodanu vrijednost	P, Pu, Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp
Carine	P, Pu, Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp
Trošarine	P, Pu, Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp
Naknade za korištenje cesta	P, Pu, Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp	Dp
IZRAVNI POREZI							
Porez na dohodak		P, Pu	Dp	Dp	P, Pu, Dp	Dp	P, Pu, Ip
Porez na imovinu			P, Pu, Dp	Dp		Ip	P, Pu, Ip
Porez na dobit		P, Pu, Dp	Dp		P, Pu, Dp		P, Pu, Ip
DOPRINOSI							
Za mirovinsko osiguranje		P, Pu, Ip			P, Pu, Ip		
Za zdravstveno osiguranje		P, Pu, Ip			P, Pu, Ip		P, Pu, Ip
Za osiguranje od nezaposl.		P, Pu, Ip			P, Pu, Ip		P, Pu, Ip

Legenda: P-propis (zakon ili podzakonski akt), Pu-porezna uprava, Dp-dijeljeni porez, Ip-izvorni (vlastiti) prihodi

Izvor: službena glasila razina vlasti, sistematizacija autora

⁶² Zakon o sustavu neizravnog oporezivanja s izmjenama („Službeni glasnik BiH“, br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08 i 49/09) preuzet je sa stanica Agencije za državnu službu BiH, <http://www.ads.gov.ba/>

Najveći udio u prikupljenim prihodima i rashodima opće države u BiH odlazi u Federaciju BiH. Federacija BiH je najznačajniji uplatitelj, ali ujedno i najznačajniji potrošač prihoda opće države. Naime, stanovništvo FBiH gotovo je dvostruko brojnije nego u Republici Srpskoj. Stoga su socijalna davanja i transferi u FBiH značajno veći u odnosu na RS. Za razliku od Republike Srpske, Federacija BiH kao decentraliziraniji entitet ima jednu razinu vlasti više, županijsku razinu, što rezultira većim administrativnim troškovima. Po pitanju izravnih poreza, udio prihoda iz ovog izvora u ukupnim prihodima gotovo je podjednak u oba entiteta. U tablici 2.14 navedeni su podaci o udjelima pojedinih prihoda/rashoda razina vlasti u ukupnim prihodima/rashodima opće države.

Tablica 2.14: Udio prihoda/rashoda razina vlasti u BiH (postotak) u rashodima/prihodima opće države u 2011. godini

	BiH	RS	FBiH	BD
Ukupni prihodi	7,6	32,6	57,7	2,1
Neizravni porezi	14,3	29,0	53,5	3,2
Izravni porezi	0	46,7	51,5	1,9
Socijalni doprinosi	0	33,7	65,5	0,8
Neporezni prihodi	10,6	33,2	54,0	2,2
Ukupni rashodi	7,8	32,5	57,8	1,9
Plaće i naknade	19,5	28,0	50,2	2,4
Dotacije i subvencije	0,9	44,0	63,5	0,8
Kamate	0,2	40,5	59,1	0,3

Izvor: Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za neizravno oporezivanje⁶³, obrada autora

Raspodjela prihoda od neizravnih poreza koji se uplaćuju po osnovu carina i ostalih uvoznih taksi, akciza, poreza na dodanu vrijednost i naknade za ceste iz cijene naftnih derivata između entiteta vrši se prema odluci Upravnog odbora Uprave za neizravno

⁶³ www.oma.uino.gov.ba

oporezivanje Bosne i Hercegovine.⁶⁴ Sredstva po osnovu neizravnih poreza uplaćuju se na Jedinствeni račun Uprave za neizravno oporezivanja. Nakon što se izvrši povrat poreznim obveznicima, vrši se isplata u korist proračuna insitucija BiH. Preostali dio doznačuje se entitetima i Brčko Distriktu. No, prije rasporeda sredstava entitetima, vrši se servisiranje vanjskog duga, što je obveza entiteta, a država je samo jamac servisiranja prema međunarodnim vjerovnicima. Ostatak sredstava doznachava se entitetima i Brčko Distriktu na osnovu njihova udjela u krajnjoj potrošnji prikazanog u prijavama poreza na dodanu vrijednost⁶⁵, dok je udio Distrikta fiksiran na minimalno 3,55%. Entiteti u skladu sa svojim propisima raspoređuju sredstava korisnicima: entitetski proračuni, županijski proračuni u FBiH, općinski i gradski proračuni te uprave za ceste. Princip raspodjele sredstava od neizravnih poreza prikazan je na slici 2.10.

U Federaciji BiH dio prihoda od neizravnih poreza koji je namijenjen za financiranja županija dijeli se između županija prema sljedećim kriterijima:

- 57% po osnovu broja stanovnika u županiji,
- 6% po osnovu površine županije,
- 24% po osnovu broja učenika u osnovnim školama,
- 13% po osnovu broja učenika u srednjim školama.

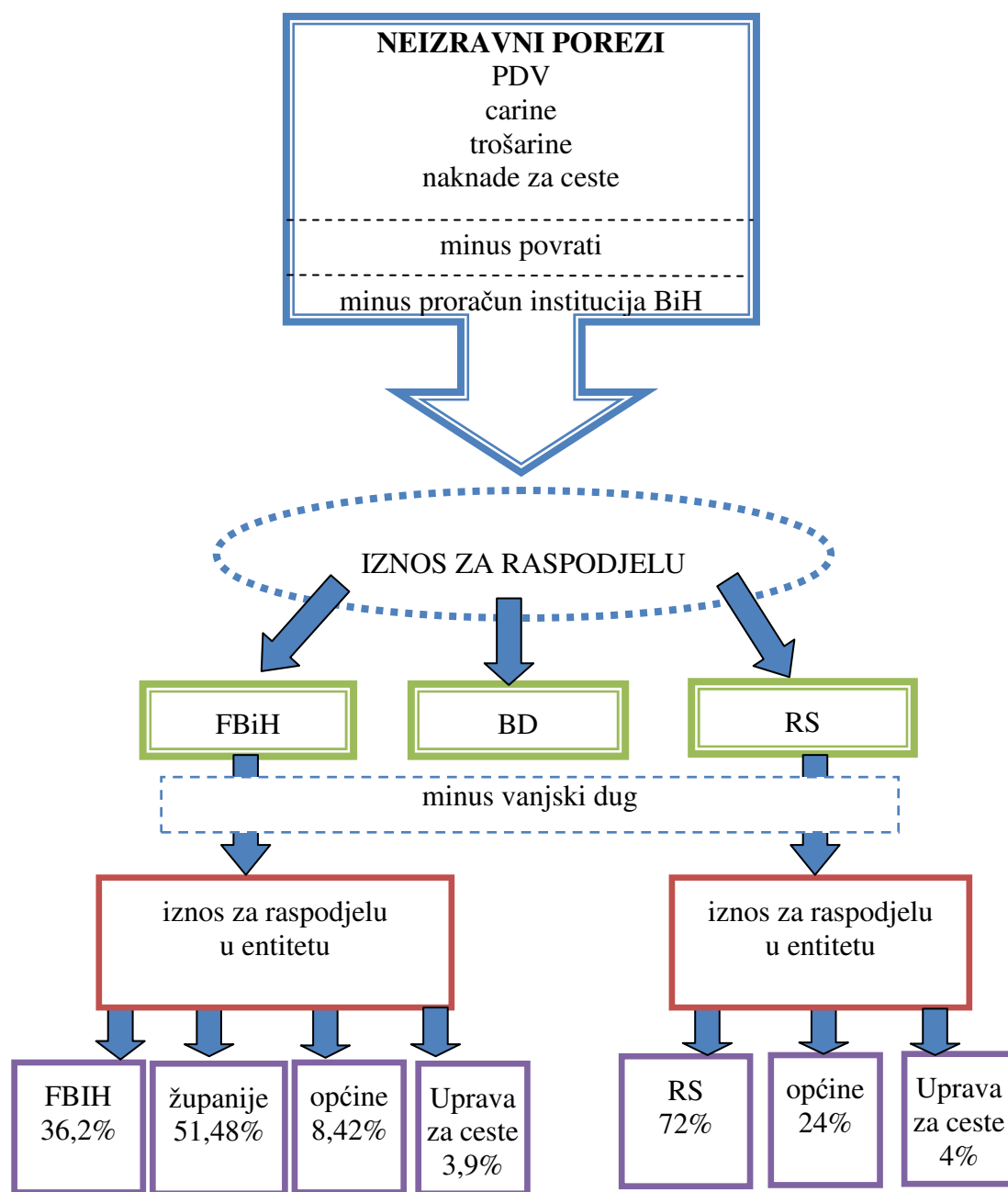
Raspodjela prihoda od neizravnih poreza između županija uključuje i efekte prelijevanja za Kanton Sarajevo (koeficijent 2) i vodoravnog fiskalnog izravnjanja za nerazvijene županije s najnižim prihodima po stanovniku (Bosansko-podrinjska: 1,8, Posavska: 1,5⁶⁶ i Hercegbosanska: 1,1). Za financiranje lokalnih zajednica raspodjela ovih prihoda vrši se prema kriteriju: 68% prema broju stanovnika lokalne zajednice, 5% prema površini, 20% prema broju učenika u osnovnim školama i 7% prema razvijenosti općine.

⁶⁴ u skladu sa Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08 i 49/09) i Pravilnikom o izračunu koeficijenata doznachavanja entitetima (Službeni glasnik BiH, broj 62/08)

⁶⁵ koeficijent raspodjele sredstava od neizravnih poreza određuje Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje sukladno Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja

⁶⁶ izmjenama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u F BiH 2014 godine (Službene novine F BiH, 35/14) uveden je koeficijent 1,5 za Posavsku županiju koji odražava posebne rashodovne potrebe županija s najmanjim prihodima po stanovniku po osnovi poreza na promet

Slika 2.10: Princip raspodjele prihoda od neizravnih poreza u BiH



Izvor: sistematizacija autora na temelju relevantnih propisa⁶⁷

U Republici Srpskoj pojedinačno sudjelovanje općina i gradova u raspodjeli prihoda od neizravnih poreza uređeno je prema sljedećim kriterijima: 75% na osnovu broja stanovnika općine ili grada, 15% na osnovu površine općine ili grada te 10% po osnovu broja učenika u srednjim školama. Ovako doznačena sredstava općinama i gradovima smatraju se općim

⁶⁷ Zakon o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH (Službeni glasnik BiH, 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09 i 32/13), Zakon o pripadnosti prihoda u FBiH (Službene novine Federacije BiH, br. 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14), Zakon o proračunskom sustavu RS (Službeni glasnik RS, br. 121/12 i 52/14)

transferom tako da ih općine i gradovi mogu koristiti u skladu sa svojim potrebama iskazanim proračunom⁶⁸.

Tablica 2.15: Najvažniji porezni izvori prihoda u BiH i njihova raspodjela

	FBiH	RS
Porez na dodanu vrijednost	➤ najznačajniji izvor prihoda svih razina; ➤ uplaćuje se na jedinstveni račun, raspodjela između entiteta i BD se vrši na temelju udjela u krajnoj potrošnji;	
Porez za dohodak	➤ entitetski porezni prihod, dijeli se između županija i općina;	➤ entitetski porezni prihod; entiteta i općina
Porez na dobit	➤ entitetski porezni prihod; ➤ sustav slobodne separacije za entitet i vezane separacije za županije; ➤ ovisno o obvezniku uplate, može biti izvor prihoda entiteta i županija	➤ entitetski porezni prihod; ➤ sustav slobodne separacije za entitet; ➤ izvor prihoda isključivo entiteta;
Porez na imovinu	➤ porezni prihod županija i općina	➤ porezni prihod općina

Izvor: obrada autora prema Zakonu o proračunskom sustavu RS i Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u FBiH i Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH

Izravni porezi i ostali izvori prihoda proračuna u entitetima uređeni su na sljedeći način:

U Federaciji Bosne i Hercegovine

Porez na dobit poduzeća uplaćuje se prema sjedištu poreznog obveznika u korist županijskih proračuna. Ove prihode županije/kantoni raspoređuje županijskim i općinskim proračunima u omjeru i na način utvrđen županijskim propisima. Porez na dobit banaka i drugih financijskih organizacija, društava za osiguranje i reosiguranje imovine i osoba, pravnih osoba iz oblasti elektroprivrede, pravnih osoba iz oblasti pošte i telekomunikacija,

⁶⁸ čl. 10. Zakona o proračunskom sustavu RS (Službeni glasnik RS, br. 121/12 i 52/14)

pravnih osoba iz oblasti igara na sreću i ostalih poduzeća u cijelosti su prihodi proračuna Federacije BiH.

Prihodi od **poreza na dohodak** fizičkih osoba, koji se odnose na dohodak od nesamostalne djelatnosti, dohodak od samostalne djelatnosti, dohodak od imovine i imovinskih prava, dohodak od ulaganja kapitala, dohodak od dobitaka ostvarenih sudjelovanjem u nagradnim igrama i igrama na sreću uplaćuju se u korist računa javnih prihoda proračuna županije.⁶⁹ Ove prihode županije raspoređuju dalje svojim proračunima i proračunima općina na način utvrđen Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine i odgovarajućim županijskim propisima (71,5% županijama i 28,5% općinama).

Porez na imovinu od pravnih i fizičkih osoba, na motorna vozila, na poklone i naslijeđa, na promet nepokretnosti, uplaćuju se u cijelosti u korist računa javnih prihoda županijskog proračuna. Ove prihode županije raspoređuju svojim proračunima i općinskim proračunima u omjeru i na način utvrđen županijskim propisima.

Ostali porezi: porezi na potrošnju u ugostiteljstvu i dr. uplaćuju se u cijelosti u korist računa javnih prihoda županijskog proračuna. Ove prihode županije raspoređuje županijskim i općinskim proračunima u omjeru i na način utvrđen županijskim propisima.

Naknade i takse propisane županijskim odnosno općinskim propisima: naknada za zauzimanje javnih površina, komunalne naknade, sudske takse i sl. u cijelosti su prihod te razine vlasti.⁷⁰

U Republici Srpskoj

Porez na dobit pravnih osoba koje ostvaruju poslovanje na prostoru RS, plaća se po stopi od 10% i u potpunosti je prihod entiteta⁷¹.

⁶⁹ u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak (Službene novine Federacije BiH, br. 10/08, 9/10, 44/11 i 7/13) i Pravilnikom o primjeni Zakona o porezu na dohodak (Službene novine Federacije BiH, br. 67/08, 4/10, 86/10, 10/11, 53/11, 20/12 i 27/13)

⁷⁰Pravilnik o načinu uplate javnih prihoda proračuna i izvanproračunskih fondova na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH 35/13, 53/13, 63/13 i 93/13)

⁷¹ Čl. 8. Zakona o proračunskom sustavu RS i Zakon o porezu na dobit (Službeni glasnik RS, broj, 91/06)

Porez na dohodak⁷², gdje spadaju porez na prihode od samostalne djelatnosti i porez na osobna primanja, nakon izdvajanja dijela sredstava za rezerve u visini 10% na ime povrata po osnovu umanjenja porezne osnovice dijeli se između proračuna Republike i proračuna općina/grada od posebne brige (Fond solidarnosti) u razmjeru 50:50; naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta dijeli se između Republike i općina u omjeru 30:70; koncesijska naknada za korištenje mineralnih sirovina dijeli se između Republike i općina u omjeru 30:70 za razvijene do 10:90 za nerazvijene općine⁷³; posebne vodne naknade, koje čine naknade za zahvatanje površinskih i podzemnih voda, naknade za proizvodnju električne energije dobijene korištenjem hidroenergije, naknade za vađenje materijala iz vodotoka, dijele se između Republike i općina u omjeru 70:30 i naknade za zaštitu voda dijele se između Republike, općina i Fonda za zaštitu životne sredine Republike Srpske u omjeru 55:30:15; oduzeta imovinska korist i sredstva dobijena od prodaje oduzetih predmeta iz nadležnosti Republičke uprave za inspekcijske poslove, dijeli se između Republike i općina u omjeru 70:30; prihodi od poreza na upotrebu motornih vozila dijele se između proračuna RS i Fonda solidarnosti u omjeru 70:30; prihodi od poreza na registrirano oružje dijele se između proračuna RS i Fonda solidarnosti u omjeru 75:25; prihodi od naknada za korištenje prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije dijele se između proračuna RS i Fonda solidarnosti u omjeru 50:50.

Prihodi koji pripadaju proračunu općine su:

- Porez na imovinu,
- Novčane kazne izrečene u prekršajnom postupku za prekršaje utvrđene odlukama općina,
- Općinske administrativne takse,
- Komunalne takse,
- Posebne vodne naknade – naknada za zaštitu voda,
- Općinske naknade za korištenje prirodnih i drugih dobara od općeg interesa,
- Porez na dobitke od igara na sreću,

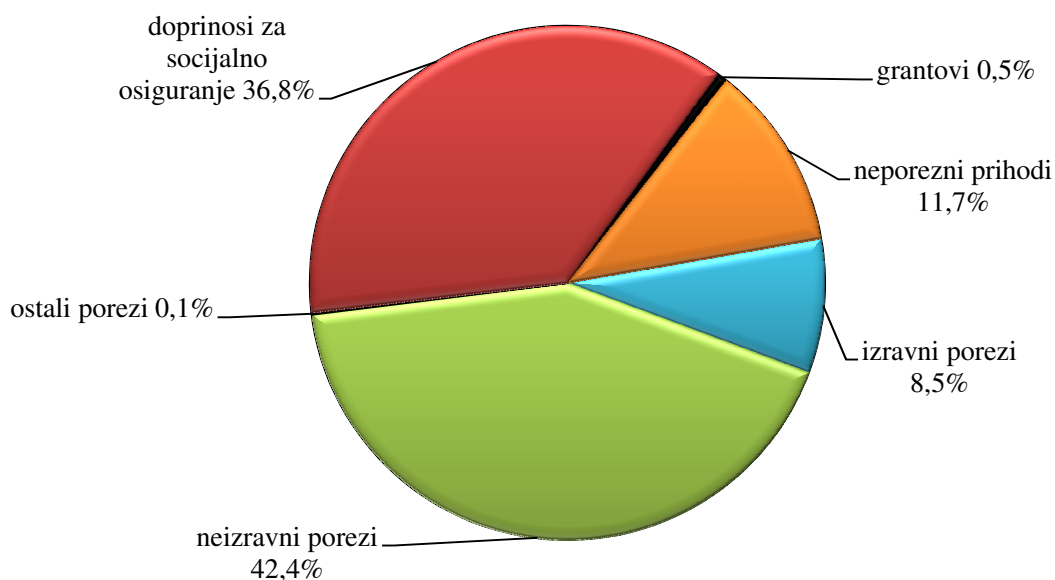
⁷² Zakon o porezu na dohodak (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 91/06, 128/06, 120/08, 71/10, 1/11 i 107/13)

⁷³ izmjenama Zakona o proračunskom sustavu RS u 2014. godini izmijenjeni su korisnici i omjeri raspodjele

- Ostali prihodi: prihodi od donacija i prihodi koje proračunski korisnici ostvare vršenjem redovne i dopunske djelatnosti, koja nije u suprotnosti sa zakonom kojim se uređuje njihova djelatnost, u postotku utvrđenom odlukom o izvršenju proračuna i ostali općinski prihodi.

Prihodi od neizravnih poreza čine najizdašniji izvor prihoda proračuna svih razina i dijele se između svih razina vlasti. U 2013. godini ukupni prihodi opće države iznosili su 11,178 milijardi konvertibilnih maraka (KM). Porezni prihodi čine 50,93%, a socijalni doprinosi 36,77% ukupnih prihoda opće države. U poreznim prihodima, prihodi od neizravnih poreza sudjeluju s 83,15%, a izravni porezi s 16,62%. U strukturi neizravnih poreza najznačajniju stavku čine prihodi od poreza na dodanu vrijednost (63,55%), a potom trošarine (25,95%). Ukupni prihodi opće države uključuju prihode i rashode proračuna institucija BiH, proračuna FBiH, županija, općina i fondova u FBiH, proračuna RS, općina i fondova u RS, proračuna BD i fondova BD⁷⁴. Struktura prihoda opće države ostvarenih u 2013. godini prikazana je na grafovima 2.10 i 2.11.

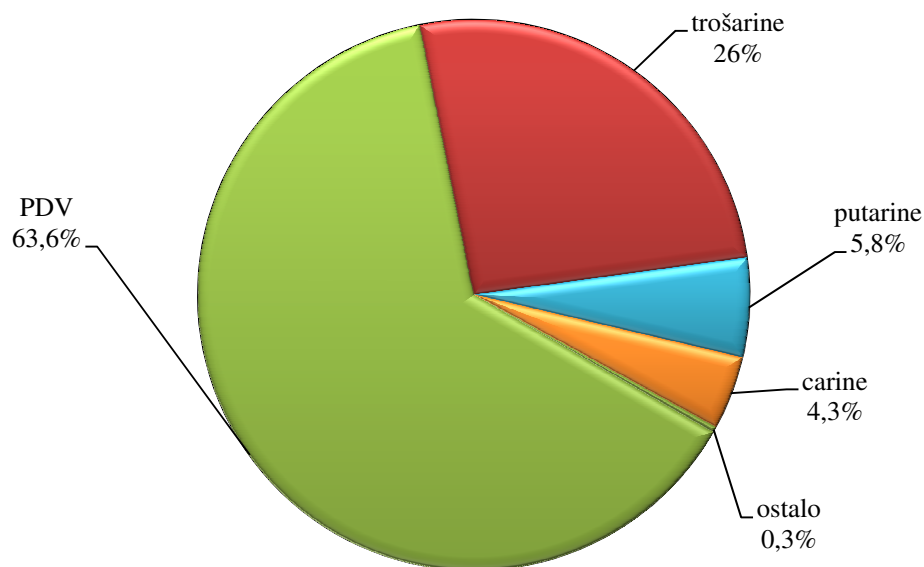
Graf 2.10: Struktura prihoda opće države u Bosni i Hercegovini, 2013. godine



Izvor: Odjeljenje za makroekonomsku stabilnost Upravnog odbora uprave za neizravno oporezivanje, obrada autora

⁷⁴ prema podacima Odjeljenja za makroekonomske analize Upravnog odbora Uprave za neizravno oporezivanje, dostupno na <http://www.oma.uino.gov.ba/>

Graf 2.11: Struktura neizravnih poreza u Bosni i Hercegovini, 2013. godine



Izvor: Odjeljenje za makroekonomsku analizu Upravnog odbora Uprave za neizravno oporezivanje, obrada autora

U prethodnom dijelu pojašnjena je raspodjela sredstava prema izvorima prihoda kako je to propisima određeno. U tablici 2.16 navedeni su podaci o izvršenju naplate prihoda po izvorima u 2011. godini u Federaciji BiH.

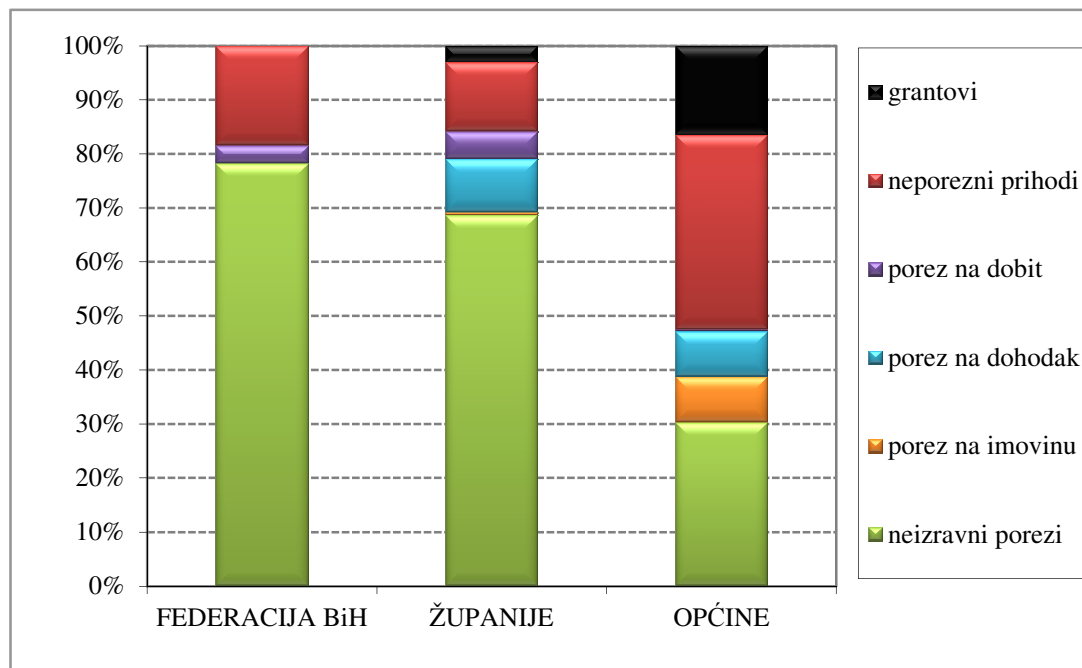
Prema podacima Ministarstva financija FBiH o prihodima razina vlasti u 2011. godini, prihodi po osnovu neizravnih poreza glavni su izvor prihoda svih razina vlasti u Federaciji BiH. Ova dominacija najizraženija je u prihodima entiteta gdje ovi porezi sudjeluju s približno 78%, u županijskim prihodima sa 67%, a u općinskim prihodima s 30%. Pored prihoda od neizravnih poreza, značajan izvor prihoda županija su porez na dohodak (10%), porez na dobit (5%) te neporezni prihodi (10%). U strukturi izvora općinskih prihoda, naknade i takse s udjelom od 25% po značajnosti su odmah do neizravnih poreza. Porez na imovinu i porez na dohodak podjednako pune općinske proračune (oko 8%), a ovisnost lokalne razine o tuđim izvorima sredstava potvrđuje udio od 16% koliko zauzimaju potpore u prihodima općina (graf 2.12).

Tablica 2.16: Struktura prihoda razina vlasti u FBiH prema izvorima prihoda u 2011. godini, postotni udio

	FBiH	županije	općine
UKUPNI PRIHODI	35,12	48,58	16,30
Prihodi od poreza	37,18	52,80	10,02
Porezi na dobit pojedinaca i poduzeća	32,15	66,35	1,50
Porezi na plaće i radnu snagu	0,00	70,60	29,40
Porezi na imovinu	0,00	16,18	83,82
Prihodi od poreza na dohodak	0,00	77,96	22,01
Prihodi od indirektnih poreza	42,19	50,42	7,38
Ostali porezi	7,17	18,93	73,90
Neporezni prihodi	35,31	33,51	31,18
Naknade, takse i prihodi od pružanja javnih usluga	13,59	48,20	38,21
Administrativne takse	29,67	37,24	33,09
Sudske takse	0,07	99,88	0,06
Komunalne takse	0,00	0,03	99,97
Ostale proračunske naknade	8,24	16,17	75,58
Prihodi od pružanja javnih usluga	13,55	81,82	4,63
Novčane kazne	26,97	69,54	3,49
Kapitalni primici (prodaja stalnih sredstava)	0,12	33,28	66,60
Potpore (grantovi)	0,00	35,30	64,70

Izvor: Ministarstvo financija Federacije BiH, obrada autora

Graf 2.12: Struktura izvora prihoda razina vlasti u FBiH 2011. godine



Izvor: Ministarstvo financija FBiH, obrada autora

2.6.3.3. Fiskalno izravnanje

Model fiskalnog izravnjanja u Bosni i Hercegovini određen je administrativno-teritorijalnim i političkim uređenjem države koje je neujednačeno te stoga postoje različite razine (de)centralizacije unutar entiteta, a ovu neujednačenost dodatno naglašava postojanje Brčko Distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave s posebnim statusom.

U ovom poglavlju već je prikazan sustav raspodjele poreznih prihoda iz kojeg je vidljivo da se raspodjela između različitih razina vlasti prema unaprijed utvrđenom omjeru primjenjuje za gotovo svaki važniji izvor prihoda. Upravo ovakav princip predstavlja osnovni način provođenja okomitog fiskalnog izravnjanja. Prihodi od neizravnih poreza najznačajniji su izvor prihoda svih razina vlasti, budući da neporezni prihodi i izravni porezi osiguravaju manje od 20% javnih prihoda entiteta. S obzirom da je sustav neizravnih poreza definiran po principu zajedničkih prihoda svih razina vlasti, raspodjela ovih prihoda predstavlja glavni instrument okomitog financijskog izravnjanja između različitih razina vlasti.

Na slici 2.10 prikazana je okomita raspodjela prihoda od neizavnih poreza. Polazeći od činjenice da se raspodjela prihoda od neizravnih poreza između entiteta i Brčko Distrikta temelji isključivo na njihovom sudjelovanju u krajnjoj potrošnji, može se zaključiti da vodoravnog fiskalnog izravnjanja na ovoj razini vlasti nema. Vodoravna raspodjela prihoda od ovih poreza, koji su najizdašniji izvor prihoda, uređena je na način prikazan u tablici 2.17.

Tablica 2.17: Vodoravna raspodjela neizravnih poreza na razinama vlasti u BiH

U Federaciji BiH		U Republici Srpskoj
51,48% prihoda od neizravnih poreza koji se dodjeljuju Federaciji BiH, raspoređuje se među županijama na osnovu sljedećih kriterija ⁷⁵ :	8,42% prihoda od neizravnih poreza koji se dodjeljuju Federaciji BiH, raspoređuje se među općinama na osnovu sljedećih kriterija ⁷⁶ :	24% prihoda od neizravnih poreza koji se dodjeljuju Republici Srpskoj, raspoređuje se među općinama na osnovu sljedećih kriterija:
Broj stanovnika – udjel 57%	Broj stanovnika – udjel 68%	Broj stanovnika – udjel 75%
Broj učenika upisanih u osnovne škole – udjel 24%	Broj učenika upisanih u osnovne škole – udjel 20%	
Broj učenika upisanih u srednje škole – udjel 13%		Broj učenika upisanih u srednje škole – udjel 10%
Veličina teritorija – udjel 6%	Veličina teritorija – udjel 5%	Veličina teritorija – udjel 15%
	Indeks razvijenosti - udjel 7%	

Izvor: Obrada autora prema Zakonu o pripadnosti javnih prihoda u F BiH i Zakonu o proračunskom sustavu, Republike Srpske i Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH

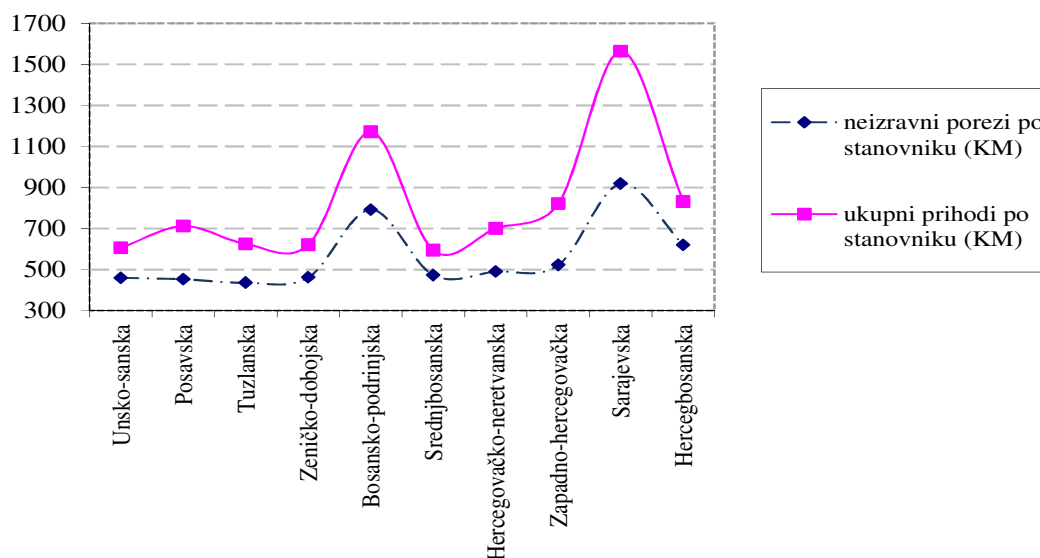
Iz podataka prezentiranih u tablici 2.17 razvidno je da kriterij broja stanovnika ima najznačajniji udjel u vodoravnoj raspodjeli prihoda od neizravnih poreza. Iako bi vodoravno fiskalno izravnjanje trebalo uravnotežiti dodijeljena sredstva sa stvarnim

⁷⁵ Raspodjela prihoda od neizravnih poreza između županija uključuje i dodatne koeficijente: zbog posebnih rashodovnih potreba za Kanton Sarajevo (2) i za nerazvijene županije s najnižim prihodima po stanovniku (Bosansko-podrinjska: 1,8, Posavska: 1,5 i Hercegbosanska: 1,1).

⁷⁶ Općine koje imaju više od 60.000 stanovnika imaju koeficijent 1,2 zbog posebnih rashodovnih potreba, a ukoliko snose i materijalne troškove osnovnih škola, taj koeficijent iznosi 1,5

potrebama svake županije za sredstvima, podaci o poreznim i ukupnim prihodima po stanovniku pokazuju postojanje velike neujednačenosti među županijama (graf 2.13).

Graf 2.13: Prihodi od neizravnih poreza i ukupni prihodi po stanovniku u 2011. godini po županijama



Izvor: Obrada autora prema podacima Federalnog ministarstva financija i Federalnog zavoda za statistiku

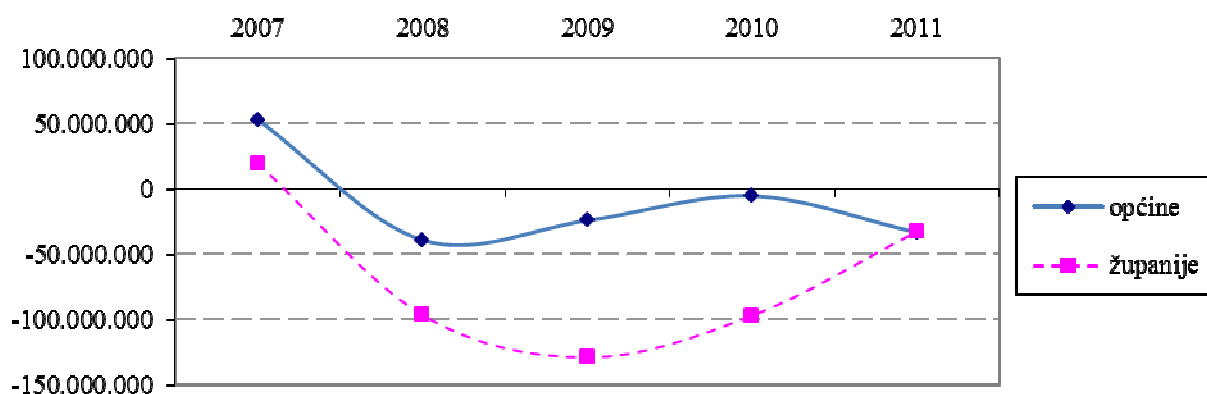
Zbog nesrazmjera u koeficijentima za raspodjelu prihoda od neizravnih poreza pojavljuju se velika odstupanja od prosječne vrijednosti dodijeljenih prihoda po ovom osnovu po stanovniku, koja je u 2011. godini iznosila 563 KM. Tako je u Sarajevskoj županiji prihod od neizravnih poreza po stanovniku bio 63%, a u Bosansko-podrinjskoj za 41% veći od prosjeka. S druge strane, ostvareni su ispodprosječni rezultati u Tuzlanskoj županiji (-23%) i Posavskoj (-19,5%)⁷⁷. Ovakvi podaci ukazuju na izrazitu neuravnoteženost u dodjeli glavnih izvora prihoda te upućuju na potrebu korekcije postojećeg modela raspodjele odnosno vodoravnog izravnjanja. Ujedno, pored procijenjenih potreba za sredstvima definiranim kroz četiri kriterija i posebne koeficijente dodijeljene određenim županijama, u model financijskog uravnoteženja trebao bi sadržavati i kriterij stupnja razvijenosti, što nije slučaj kod raspodjele prihoda od neizravnih poreza između županija, dok na razini općina ovaj kriterij zauzima sasvim nedovoljan udjel (7%).

⁷⁷ Prema pregledu Federalnog ministarstva financija: Konsolidirani godišnji iskaz o izvršenju proračuna županija za 2011. godinu

Nadalje, ukupne potpore od više razine vlasti primljenje u svim županijama iznose tek 3% ukupnih prihoda županija. Uvjet za dobivanje dotacije vrši se na temelju rebalansa proračuna nižih razina vlasti, a u svrhu financiranja deficita.

Da je postojeći model okomitog fiskalnog izravnjanja u Federaciji BiH neadekvatan, odnosno da niže razine vlasti nisu u poziciji raspoloživim sredstvima podmiriti svoje potrebe, ukazuje činjenica da je u periodu od 2007. do 2011. godine, jedino u 2007. godini ostvaren suficit, a u svim ostalim godinama proračunski deficit (manjak prihoda nad rashodima) kako na općinskoj tako i na županijskoj razini (graf 2.14). U promatranom periodu, ukupan deficit nižih razina vlasti u Federaciji BiH iznosio je približno 385 milijuna konvertibilnih maraka, od čega se 87% deficita prističe iz županijske razine, a 13% su kreirale općine.

Graf 2.14: Suficit/deficit općinskih i županijskih proračuna u Federaciji BiH



Izvor: obrada autora prema podacima Federalnog ministarstva financija

U Republici Srpskoj indeks razvijenosti i broj učenika u osnovnim školama nisu uopće uključeni kako kriteriji okomite raspodjele prihoda od neizravnih poreza. U Republici Srpskoj finansijsko izravnjanje se provodi između entiteta i općina/gradova kroz sustav dotacija iz entitetskog proračuna. Naime, dotacije se dodjeljuju onim lokalnim zajednicama koje su temeljem Odluke o kriterijima za ocjenu razvijenosti općina u RS⁷⁸ razvrstane u izrazito nerazvijene i nerazvijene općine. Dotacije se dodjeljuju za financiranje određenih projekata, odnosno sredstva ostvarena ovim putem moraju se utrošiti za točno utvrđene namjene. S obzirom da se dotacije dodjeljuju samo određenom

⁷⁸ Službeni glasnik RS, broj 62/10

broju općina, na ovaj način se provodi okomito fiskalno izravnjanje s vodoravnim učinkom. Osnovna zamjerka ovakom modelu financijskog izravnja jest što se ne uzima u obzir broj stanovnika kao osnovni čimbenik potreba za sredstvima, budući da u Odluci o utvrđivanju kriterija za ocjenu razvijenosti općina u RS, broj stanovnika nije uvršten u kriterije.

2.6.3.4. Dug i zaduživanje

Zaduživanje u RS⁷⁹ regulirano je na način da se Republika Srpska može zadužiti kratkoročno i dugoročno u zemlji i inozemstvu, odnosno na domaćem i inozemnom tržištu u domaćoj i stranoj valuti. Kratkoročno zaduživanje omogućeno je za: privremeno financiranje deficita proizišlog iz gotovinskog tijeka, financiranje prenesenih obveza i financiranje proračunske rezerve. Dugoročno zaduživanje dopušteno je za: financiranje kapitalnih investicija, refinanciranje ukupnog duga ili dijela duga Republike Srpske, plaćanje uvjetnih obveza po osnovu garancija Republike Srpske, u cijelosti ili djelimično, u slučaju kada zajmoprimatelj ne izmiri svoje financijske obveze i financiranje proračunskog deficita u slučajevima kada Ministarstvo financija procijeni da će planirani rashodi biti veći od iznosa planiranih prihoda. Uspostavljena su ograničenja kod zaduživanja na način da ukupan dug Republike Srpske na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 60% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda u toj godini, javni dug Republike Srpske na kraju fiskalne godine ne može biti veći od 55% ostvarenog BDP-a u toj godini te kratkoročni dug Republike Srpske ne može biti veći od 8% iznosa redovnih prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini.

Dug može nastati posredstvom kreditnog sporazuma, posredstvom sporazuma kojim se evidentira relevantni dug Republike Srpske i emisijom vrijednosnih papira. Inicijativu za zaduživanje pokreću nadležne institucije Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave, fondovi socijalne sigurnosti, Investicijsko-razvojna banka i fondovi kojima ona upravlja, javna poduzeća i institucije javnog sektora. Ukupna izloženost Republike Srpske po izdanim garancijama ne može biti veća od 15% ostvarenog BDP-a u toj godini.

⁷⁹ Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 71/12 i 52/14)

U Federaciji BiH zaduživanje je regulirano⁸⁰ na način da dug Federacije može biti u formi zajma i emisije vrijednosnih papira dok dug izvanproračunskih fondova, županija, gradova, općina i javnih poduzeća može biti samo u obliku zajma. Zaduženje može nastati u domaćoj ili stranoj valuti. Federacija se može dugoročno zadužiti ukoliko iznos servisiranja duga za ukupan unutarnji i vanjski dug i garancije koje dospijevaju u svakoj narednoj godini, uključujući i servisiranje za predloženo novo zaduženje i sve zajmove za koje su izdate garancije Federacije, zajedno s ograničenjima iznosa duga županija ne prelaze 18% konsolidiranih prihoda Federacije i županija ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini.

Županije se mogu dugoročno zadužiti ukoliko u vrijeme dugoročnog zaduženja iznos servisiranja duga za ukupan unutarnji i vanjski dug i garancije ne prelaze 10% prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini i u okvirima ukupnih ograničenja. Gradovi i općine se mogu dugoročno zadužiti ukoliko u vrijeme odobrenja zaduženja iznos servisiranja duga koji dospijeva u svakoj narednoj godini, uključujući i servisiranje za predloženo novo zaduženje i sve zajmove za koje su izdate garancije grada i općine, ne prelazi 10% prihoda ostvarenih u prethodnoj fiskalnoj godini. Kratkoročni dug može nastati samo radi financiranja deficita nastalog iz gotovinskog tijeka i otplatit će se u fiskalnoj godini u kojoj je zaduženje i nastalo.

Federacija može stvoriti obaveze na osnovu unutarnjeg duga u sljedeće svrhe:

- 1) za financiranje proračunskog deficita proizišlog iz gotovinskog tijeka,
- 2) za financiranje proračunskog deficita Federacije,
- 3) za financiranje kapitalnih investicija,
- 4) za refinanciranje ukupnog ili dijela neizmirenog duga Federacije,
- 5) za plaćanje garancija Federacije u potpunosti ili djelimično, u slučaju da zajmoprimatelj ne ispuni svoje financijske obaveze i
- 6) plaćanje obaveza na osnovu unutarnjeg duga u skladu sa zakonom.

Općina ili grad se ne mogu zadužiti bez odobrenja županije, ako županija izdaje garanciju za to zaduženje.

⁸⁰ Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji BiH (Službene novine FBiH“, br. 86/07, 24/09 i 45/10)

3. JAVNE POTREBE LOKALNE ZAJEDNICE: TEORIJSKI ASPEKT

3.1. Lokalna zajednica i lokalna uprava: pojam i osnovna obilježja

Definiranje pojma lokalne zajednice vrlo je različito, ovisno o području kojim se autori bave u znanstvenom i stručnom pogledu. Pri definiranju ovog pojma najveći broj autora suglasan je s definicijom lokalne zajednice prema kojoj su polazna osnova pri strukturalnom određivanju pojma lokalne zajednice ljudi, prostor, djelatnosti i potrebe. Stoga se za lokalnu zajednicu može reći da predstavlja skupinu ljudi koji imaju zajedničke potrebe, žive na određenom prostoru i obavljaju različite djelatnosti.

Svaka je lokalna zajednica određena svojim kulturnim, povijesnim i tradicionalnim vrijednostima, a posebno ljudima koji tu žive i rade. Lokalna zajednica se može promatrati i kao institucija koja raspolaže javnom vlasti koja joj je omogućena putem zakona. Ona predstavlja širi pojam od teritorijalne zajednice (Pusić, 1981., u: Mataga Tintor, 2007., p. 83).

Uvažavajući zakonske odredbe a pozivajući se na razloge i korist decentralizacije, lokalna zajednica dobija sve značajniju ulogu u rješavanju pitanja vezanih za život svojih stanovnika. Pojam lokalne zajednice institucionalno je određen kroz sustav lokalne samouprave. Sustav lokalne samouprave organiziran je kroz formalnopravno definirana pravila koja bi trebala omogućiti kvalitetno i zdravo življenje stanovnika lokalne zajednice. (Mataga Tintor, 2006., p. 83-84)

Najjednostavnija i općeprihvatljiva definicija lokalne samouprave jest da je to razina vladavine najbliskija građaninu, s ulogom predstavljanja važnosti i stajališta lokalnog (Lauc, 1999., p. 447).

Pravo na lokalnu samoupravu, na samostalnost u obavljanju lokalnih poslova, vlastite prihode, slobodno raspolaganje prihodima i samostalno utvrđivanje unutarnjeg ustroja omogućuje jedinicama lokalne samouprave autonomno obavljanje dodijeljenih poslova, što podrazumijeva da su im osigurani vlastiti izvori prihoda u visini koji su neophodni za financiranje njihovih poslova, funkcija i programa. Pravni okviri ustroja lokalnih

samoupravnih jedinica propisani su sljedećim aktima: Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, ustavom kao najvišim pravnim aktom države te zakonom o lokalnoj samoupravi.

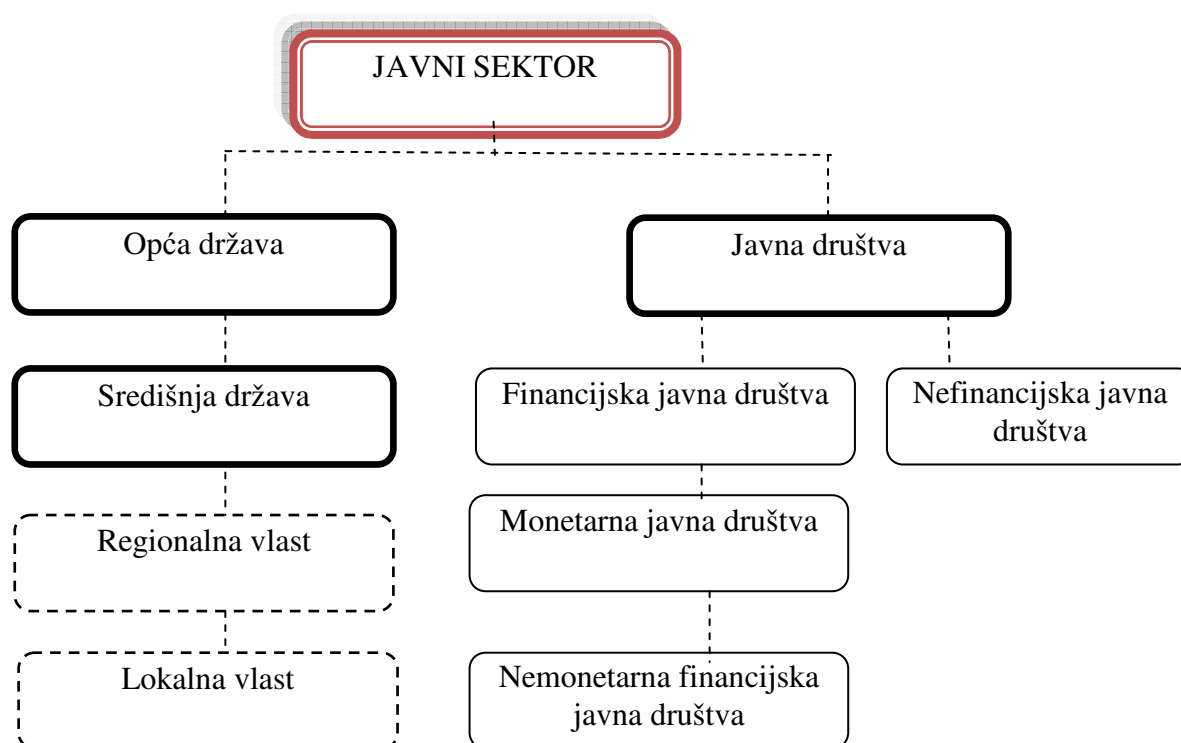
Europska povelja o lokalnoj samoupravi (1985.) definira da lokalna samouprava podrazumijeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u okvirima zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na temelju vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Djelokrug lokalne samouprave definiran je na način da će osnovna prava i dužnosti lokalnih vlasti biti utvrđeni ustavom ili statutom, time se, međutim, ne sprječava prenošenje na lokalne vlasti prava i odgovornosti za posebne zadaće, sukladno zakonu. Lokalne će vlasti, u djelokruzima zakona, imati puno diskrecijsko pravo da provode svoje inicijative glede svih stvari koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti. Javni će se poslovi, po pravilu, vršiti prije svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodit će se računa o obujmu i prirodi posla, kao i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Radi sagledavanja položaja lokalne zajednice u smislu ovog istraživanja, potrebno je utvrditi pripadnost javnom sektoru⁸¹ i položaj unutar javnog sektora. Različite razine vlasti imaju različite odgovornosti, a politički oblik vlasti na nacionalnoj razini određuje snagu nižih razina vlasti.

Prema Priručniku za statistiku vladinih financija (*GFS Manual*) Međunarodnog monetarnog fonada (IMF, 2001., p. 15) javni sektor sastoji se od opće države i javnih društava, a strukturiran je kako je prikazano na slici 3.1.

⁸¹ prema Aniću (2003.) javni sektor u širem u širem terminološkom smislu predstavlja područje u direktnoj nadležnosti države kroz odgovornost i brigu

Slika 3.1: Struktura javnog sektora



Izvor: IMF (2001), p. 15

Sektor opće države čine sve državne jedinice i neprofitne institucije koje kontrolira ili uglavnom financira država. Sektor opće države (engl. *general government*) čine podsektori:

1. središnja država,
2. savezne države, provincijske i regionalne vlasti,
3. lokalne vlasti.

Lokalne vlasti čine jedinice lokalne i regionalne samouprave: općine, gradovi, županije, čija tijela obavljaju funkcije za što sredstva osiguravaju u svom proračunu. Najčešće funkcije ove razine vlasti su: obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita, skrb o djeci i starijima, zbrinjavanje komunalnog otpada, opskrba tekućom vodom, javni prijevoz, održavanje groblja, vatrogastvo, pružanje kulturnih usluga i održavanje lokalne infrastrukture (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008., p. 29).

3.2. Javne potrebe: definiranje, osnovna obilježja i podjela

Samim nastankom prvih organizacija ljudskih društava nastajale su i određene potrebe koje su se značajno razlikovale od individualnih potreba koje svaka pojedina osoba zadovoljava na određeni način osiguravajući sredstva neophodna za njihovo ispunjenje. Za razliku od individualnih, društvene ili javne potrebe dobijaju karakter općih, zajedničkih ili kolektivnih potreba bez čijeg zadovoljenja bi ljudske zajednice teško mogle opstati.

Javne potrebe nisu osobne, privatne potrebe koje ljudi osiguravaju na tržištu, već potrebe koje se osiguravaju posredstvom države i drugih javnopravnih tijela. Upravo takav način osiguranja javnih potreba efikasniji je od privatnog načina njihovog osiguranja. Sama priroda javnih potreba je takva da se one najbolje mogu osigurati na principu uzajamnosti i solidarnosti i od strane države i drugih javnopravnih kolektiviteta.

Karakter općih, društvenih potreba mijenjao se od prvobitne zajednice, kada još nisu bile formirane klase, do pojave i razvoja klasnog društva kada su zajedničke potrebe velikim dijelom oblikovane pod utjecajem one klase koja je bila u situaciji drugim klasama nametnuti svoju vlast. Društvene ili javne potrebe javljaju se i danas u svakoj društvenoj zajednici, bez obzira na političke i gospodarske odnose.

Već samim postojanjem države, kao organiziranog subjekta, javljaju se određene potrebe kako bi se mogao očuvati postojeći politički, pravni, ekonomski i drugi sustav u njoj. Zbog toga mora postojati vojska, koja štiti državu od vanjskih opasnosti, sudstvo, zdravstvo, školstvo, kultura, obrazovanje, administracija i dr. Dakle, ove institucije su neophodne u organiziranoj zajednici, one se moraju održavati, a to znači da država mora predvidjeti i određene rashode, koji tada poprimaju karakter društvenih ili javnih (općih, kolektivnih) rashoda. Javne potrebe su odraz najširih slojeva društva, u interesu svih njegovih struktura, izraz socijalno-političkih i ekonomskih ciljeva razvoja države. Upravo zbog toga se preko društvenih potreba odražavaju brojni politički, ekonomski, socijalni, razvojni, demografski i drugi ciljevi u razvoju društva. Osnovni pokretač i organizator javnih potreba i nositelj potrošnje u društvu je država u klasičnom smislu (Komazec i Ristić, 2009. p. 380).

Efikasnost države kao organizacije i institucije vlasti zavisi od mnogo faktora koji utječu na zadovoljavanje javnih potreba. Ovi faktori specifični su za svaku državu. Među njima

su najznačajniji politika, dostignuti stupanj demokratizacije države, materijalne mogućnosti poreznih obveznika, dorađlost javnim funkcijama onih koji ih obavljaju, odnosno umijeće, profesionalnost u njihovom obavljanju, preferencije pojedinaca, socijalni sustav, tradicija, pripadnost međunarodnim organizacijama (EU) i sl. (Ristić i Komezec, 2007., p. 10).

Za razliku od individualnih, karakteristično za javne potrebe jest da se zadovoljavaju pod društveno reguliranim uvjetima i bitno je postojanje društvene svijesti o značaju zadovoljenja ovih potreba radi ostvarivanja općih i kolektivnih uvjeta kako za društvenopolitički tako i za kulturni i socijalni život stanovnika zajednice. Iako je bitan uvjet za zadovoljenje javnih potreba njihovo organiziranje i vršenje na razini društvenopolitičkih organizacija, ne mora značiti da se ove potrebe moraju zadovoljavati isključivo njihovim posredstvom. U novije vrijeme sve je pristupnije udruživanje javnog i privatnog sektora u cilju zadovoljavanja javnih potreba.

Klasifikaciju javnih potreba moguće je izvršiti po osnovi tri kriterija (Milojević i Trkulja, 2000):

1. po vrsti i sadržaju interesa koji se postižu:

- potrebe funkcioniranja društveno-ekonomskog i političkog sustava,
- potrebe vanjske sigurnosti: organiziranje oružanih snaga, obrana zemlje, očuvanje suvereniteta i integriteta države,
- potrebe unutarnje sigurnosti: zaštita slobode i prava građana, zaštita imovine i dobara građana, osiguranje i ostvarivanje zaštite ustavnosti i zakonitosti postojećeg ekonomskog, pravnog i političkog sustava i njegovih institucija,
- potrebe ostvarivanja ekonomske politike: uvjetovane su potrebom vođenja ekonomske politike koja se ostvaruje mjerama i akcijama države i državnih organizacija na ekonomskog području,
- potrebe iz područja socijalne politike: pomoć socijalno ugroženim obiteljima, zaštita branitelja i invalida rata, dječji dodatak i razni oblici humanitarne pomoći,
- potrebe u društvenim djelatnostima: potrebe u obrazovanju, znanosti, kulturi i sl,

- potrebe u sferi socijalnog osiguranja: zdravstveno osiguranje, mirovinsko i invalidsko osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti,
- izvanredne potrebe: uvjetovane su nastankom događaja velikih razmjera koji se nisu mogli predvidjeti kao što su elementarne nepogode i teški gospodarski poremećaji;

2. po širini interesa:

- potrebe koje se zadovoljavaju preko središnje vlasti,
- potrebe čije zadovoljavanje omogućuju na srednjim razinama vlasti,
- potrebe čije zadovoljavanje omogućuju jedinice lokalne uprave i samouprave;

3. s obzirom na način i uvjete zadovoljavanja:

- potrebe koje se ostvaruju radom, obavljanjem djelatnosti i vršenjem dužnosti i zadataka od strane odgovarajućih tijela i organizacija, a vezane su za funkcioniranje društveno-ekonomskog i političkog sustava, vanjske i unutarnje sigurnosti te potrebe u društvenim djelatnostima,
- potrebe koje se zadovoljavaju preraspodjelom nacionalnog dohotka preko javno-privatnih organizacija preko svih ekonomsko sposobnih subjekata i po istom kriteriju na druge pravne i fizičke osobe.

3.3. Javna dobra i usluge u kontekstu zadovoljavanja javnih potreba

U okviru zadovoljavanja javnih potreba nužno je razlikovati javne od privatnih potreba. To je važno zato što kod zadovoljavanja privatnih potreba korist od nekog dobra pripada pojedincu, kao i samo dobro. Za razliku od privatnih dobara kojima jedino pravo zadovoljavanja potreba ima onaj čija su i nitko drugi, javnim dobrima osigurano je pravo raspolaganja svim pojedincima, što podrazumijeva da pojedinac korištenjem nekoga javnog dobra ne umanjuje vrijednost toga dobra niti ometa drugoga i druge korisnike u korištenju istog dobra (Matić i Čulo, 2008., p. 46).

Dakle, za zadovoljavanje zajedničkih potreba određene grupe stanovnika ili ukupnog stanovništva služe javna dobra i usluge. Ova dobra i usluge mogu se proizvoditi u privatnom ili javnom sektoru a njihovu ponudu uvijek osigurava država.

Kako navodi Hegedüs (2005., p. 45) javna dobra ili usluge moguće je definirati kao dobra/usluge koje se organiziraju za dobrobit cjelokupnog društva, odnosno, kao dobra čija uporaba stvara zajedničku korist. Javne usluge ne znače nužno usluge koje pruža javni sektor, već su to funkcije koje se načelno smatraju odgovornošću države. Uloga javnog sektora na nekom području određena je cjelinom gospodarskih i resornih politika vlade (poput obrazovne politike, stambene politike, zdravstvenog sustava, itd).

Pod pojmom javno dobro označava se, dakle, neko dobro ili usluga čije prednosti nisu iscrpive za dodatnog korisnika. Istovremeno teško je ili nemoguće isključiti neplatiše od korištenja javnog dobra. Ova su dva svojstva značajna za proizvodnju i korištenje javnog dobra. Kako neplatiše ne mogu biti isključeni iz uživanja u javnom dobru, otežano je ili nemoguće ubiranje naknade za njegovo korištenje (Kesner-Škreb, 1993., p. 295-297).

S pozicije ekonomskog gledišta, javno dobro može se definirati kao svako dobro koje ima karakteristike nekonkurentnosti i neisključivosti, što znači da pojedinac korištenjem ovakvog dobra ne zakida i ne isključuje drugoga u njegovu korištenju. Međutim, u stvarnom svijetu ne nailazimo na takvo dobro koje je u potpunosti nekonkurentno i neisključivo. Samuelson (1992.) drži da je javno dobro svako ono dobro koje služi većem broju korisnika, a čije su koristi raspršene po cijeloj društvenoj zajednici, bez obzira žele li ga neki pojedinci upotrebljavati ili ne. Nadalje, ključno je za javna dobra, da uključivanje novog korisnika ne smanjuje zadovoljstvo postojećih i njihov dotadašnji stupanj korištenja. On je klasificirao dobra na javna ili kolektivna kao što je nacionalna obrana i na ne-javna ili ona koja pripadaju pojedinim osobama, kao što je kruh.

Prilikom definiranja javnih dobara, Musgrave (1993.) koristi pojam društvene potrebe ili društvena dobra.

Goldin (1977., p. 71-72) je uzeo u obzir pristupe javnim dobrima i u tom smislu izdvojio dva osnovna pristupa:

- 1) istovjetan pristup – ukoliko se određeno dobro karakterizira kao javno, njegovu distribuciju vrši država i to tako da je jednako dostupno svima, a trošak dodatnog korisnika takvog dobra ne postoji,

- 2) selektivan pristup – zbog javnog interesa javna dobra i usluge su prvenstveno prioritet države; međutim, u situaciji postojanja jednakog prava korištenja takvog dobra svima, moguća je pojava pretjeranog iskorištavanja javnog dobra što posljedično može dovesti do povećanja troškova i država stoga provodi selektivan pristup isključujući neke korisnike iz korištenja javnog dobra.

Petak (2001.) daje opću klasifikaciju i tipologiju dobara s obzirom na konkurentnost u potrošnji i isključivost u korištenju (tablica 3.1) i navodi da su javna dobra ili usluge ona dobra ili usluge koje tržište bez djelovanja države ne bi osiguralo ili bi ih, ako bi ih osiguralo, osiguralo u nedovoljnoj mjeri. Prema dva kriterija moguće je razlikovati četiri vrste dobara: privatna dobra, dobra s plaćanjem naknade, zajedničke zalihe i javna dobra.

Tablica 3.1: Opća klasifikacija i tipologija dobara

		Konkurentnost u korištenju	
		Konkurentno korištenje	Nekonkurentno korištenje
Mogućnost isključenja	Izvediva	Privatna dobra: kruh, cipele	Dobra s plaćenjem naknade: kazalište, telefonske usluge, el. energija
	Neizvediva	Zajedničke zalihe: riba u oceanima, podzemne vode	Javna dobra: nacionalna obrana, vatrogastvo, policija

Izvor: Petak (2001.)

3.4. Javne potrebe lokalne zajednice

Pojam „lokalna javna dobra“ uveo je u ekonomsku literaturu Charles Tiebout (1956.) gdje su se javna ili društvena dobra odnosila na dobra koja, ako su dostupna jednoj osobi, dostupna su svima. Narodna obrana je često citiran primjer. Musgrave (1969.) ističe da takva dobra karakterizira obilježje nekonkurentnosti i neisključivosti u korištenju. Tiebout navodi da postoji posebna vrsta javnih dobara, **lokalna javna dobra**, za koje je bitan

decentralizirani mehanizam za postizanje optimalne alokacije. Ovaj rad fokusiran je na činjenicu da su mnoga javna dobra predmet kongestije. Ovo se naročito pokazalo istinitim za javna dobra koja pružaju lokalne vlasti. Gradski parkovi, ceste, vatrogastvo, obrazovanje, predstavljaju primjer javnih dobara koja većim korištenjem od strane pojedinaca postaju manje dostupna za korisnu uporabu ostalima. Koristeći terminologiju Musgravea, lokalna javna dobra su neisključiva ali ne i nekonkurentna, ona su djelimično konkurentna (ili djelimično nekonkurentna).

Tieboutov model polazi od toga da svaka lokalna zajednica ili jurisdikcija osigurava mješavinu javnih dobara. Oni koji žive na području te jurisdikcije primaju koristi od takvih dobara i plaćaju za njih kroz poreze raspoređene jednako na svakog poreznog obveznika. Ne postoje interakcije među jurisdikcijama.

Ključ Tieboutovog mehanizma leži u pretpostavljenoj mobilnosti ljudi. Ako ljudi mogu bez troškova seliti iz jedne jurisdikcije u drugu, oni će se seliti u jurisdikciju u kojoj im mješavina usluga i razina poreza omogućuje najveću moguću korist. Ostale karakteristike područja, kao što su dostupnost zaposlenja, zanemarene su. Oni koji žele bolje obrazovanje i spremni su platiti više za to, bit će u jednoj zajednici. Oni koji preferiraju platiti manje i koristiti lošije obrazovanje, živjet će u drugoj zajednici. Porezi se plaćaju prema primljenim koristima, odnosno postoji situacija koja se može nazvati „koristi“ prema lokalnim porezima. S mnogo različitosti u ponudi u jurisdikcijama, svaka zajednica će na kraju imati stanovnike jednakih preferencija. Unutar svake zajednice stanovnici će plaćati iste poreze i konzumirati istu količinu javnih dobara.

Prema Oatesovom teoremu decentralizacije (Oates, 1972.), javne usluge najefikasnije mogu osigurati one jurisdikcije koje imaju kontrolu na najmanjim geografskim područjem koji uokviruje koristi i troškove takve opskrbe iz sljedećih razloga:

- lokalne vlasti razumiju zahtjeve lokalnog stanovništva,
- lokalno odlučivanje je odgovorno ljudima kojima su usluge namijenjene, potiču fiskalnu odgovornost i efikasnost, naročito ako je financiranje usluga decentralizirano,
- nepotrebne razine nadležnosti su eliminirane,
- pojačana je konkurencija i inovacija između jurisdikcija.

Prema Temesi i Teller (2005., p. 43) nije lako za sve zemlje odrediti sveobuhvatan popis javnih potreba koje se zadovoljavaju na lokalnoj razini. Dakle, ne može biti nikakvog popisa tih potreba bez poznavanja razlikovnih okolnosti, tradicija, gospodarskih i socijalnih uvjeta ili mogućnosti određene zemlje, jer se razlikuju od zemlje do zemlje. No, na temelju načela supsidijarnosti, može se sastaviti kratak skup mogućih odgovornosti lokalnih uprava:

- opća uprava,
- školstvo,
- socijalna skrb,
- zdravstvene usluge,
- kultura, razonoda, sport,
- javne komunalije,
- prijevoz, promet,
- okoliš, javno zdravstvo,
- urbanistički razvoj, gospodarski razvoj.

Neke od tih lokalnih javnih usluga pružaju lokalne samouprave, druge pak osiguravaju lokalni organi podređeni državnoj upravi. Trendovi u lokalnom pružanju usluga mijenjali su se tijekom proteklog desetljeća. Tradicionalne funkcije lokalne zajednice poput društvenih javnih usluga (školstvo, zdravstvo, socijalna skrb) proširuju se.

3.5. Financiranje javnih potreba lokalne zajednice

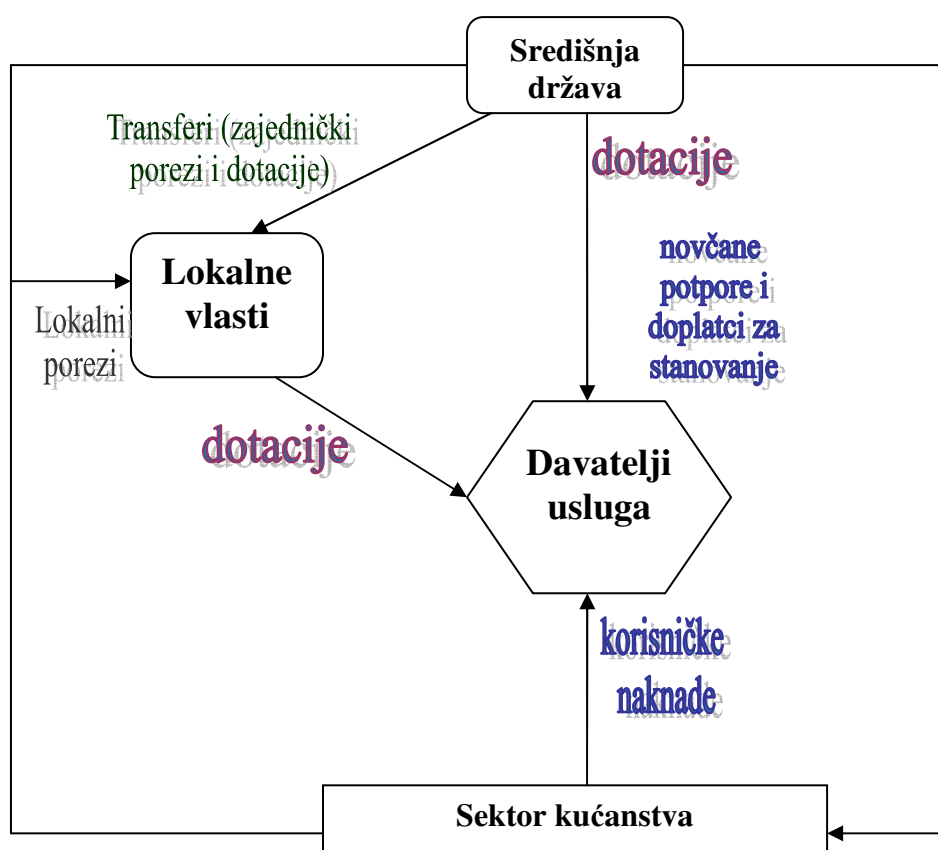
Javne potrebe lokalne zajednice financiraju se na sljedeće načine:

- lokalnim porezima, od kojih su najčešće tri kategorije: porezi na imovinu, porezi na dohodak i dobit te porezi na promet,
- neporeznim prihodima, čiji su glavni izvori komunalne naknade kojima se financira lokalna komunalna infrastruktura: vodovod, kanalizacija, javni prijevoz,
- financijskim transferima između različitih razina vlasti bilo da se radi o dijeljenju poreznih prihoda ili o dotacijama,
- zaduživanjem na financijskom tržištu.

Detaljnije o izvorima financiranja lokalnih jedinica vlasti bilo je riječi u dijelu 2.5.1. ovog rada.

Financiranje javnih usluga zahtijeva da davatelj usluge dobije naknadu za pruženu uslugu neovisno o tome je li riječ o proračunskoj ustanovi, poduzeću u vlasništvu općine ili privatnoj tvrtki. Javne se usluge mogu financirati korisničkim naknadama i/ili dotacijama. Davatelj usluga može biti povezan sa središnjom državom i/ili lokalnim vlastima a moguća shema financiranja javnih usluga prikazana je na slici 3.2.

Slika 3.2: Izvori financiranja lokalnih javnih usluga



Izvor: Hegedüs (2005., p. 48)

Davatelj usluga ostvaruje prihode naplatom korisničkih naknada i iz dotacija koje mu dodjeljuju lokalne vlasti ili središnja država (izvor dotacija su porezi koje plaćaju korisnici). Kućanstva (korisnici) plaćaju poreze i primaju dohodovnu potporu od lokalnih i državnih vlasti. Lokalne jedinice financiraju svoje dotacije iz lokalnih poreza i dotacija središnje države. (Hegedüs, 2005., p. 48)

4. UTJECAJ FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA EFIKASNOST U PRUŽANJU JAVNIH USLUGA: DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA

Definiranju konceptijskog okvira fiskalne decentralizacije najviše su pridonijeli Stigler, Musgrave, Oates te Brennan i Buchanan. Temeljna je logika sljedeća: ako se vodi briga o ostvarivanju ekonomskog rasta i suzbijanju siromaštva, potrebno se brinuti i o pitanju učinkovitog pružanja usluga (Ebel i Yilmaz, 2002.).

Najveća uloga Međunarodnog monetarnog fonda u području decentralizacije odnosi se na prikupljanje podataka i objavljivanje Statistike vladinih financija koja se koristi u ocjeni fiskalne decentralizacije. OECD izrađuje izvještaje o fiskalnoj strukturi po razinama vlasti koja pruža osnovu za detaljniju analizu fiskalne decentralizacije u zemljama članicama. Svjetska banka pokrenula je Projekt pokazatelja fiskalne decentralizacije, a njezin Institut uključen je u širenje ideja o potrebi jačanja odgovornosti u javnom upravljanju.

Postoje brojne rasprave o ishodima decentralizacije u industrijaliziranim zemljama. Analize između zemalja su općenito ograničene dostupnošću usporedivih podataka. Mnoge studije koriste podatke iz različitih izvora, uglavnom proračuna, administrativnih izvora i anketa kućanstava. Empirijska literatura o decentralizaciji i efikasnosti može se svrstati u četiri različite grupe.

Prva i najveća grupa istraživanja odnosi se na decentralizaciju i proizvodnu efikasnost. Druga grupa odnosi se na decentralizaciju i prilagođavanje preferencijama. Prilagođavanje preferencijama ima značajnu ulogu u zemljama OECD-a imajući u vidu kulturne i etničke motive koji potiču na decentralizaciju. U najvećem broju slučajeva prilagođavanje preferencijama izučava se zajedno s pitanjima razvoja i rasta. Treća, manja, grupa istraživanja odnosi se na decentralizaciju i ujednačavanje razine pružanja usluga. Prema ovoj literaturi, za očekivati je da decentralizacija može doprinijeti ujednačavanju, naročito ako je praćena uvođenjem jednoobrazinih standarda i efektivnih transfera. Četvrta, najveća, grupa radova ispituje decentralizaciju i razvoj. Iako je teško tvrditi da sveukupni ekonomski razvoj može ovisiti o decentralizaciji, jedan od ključnih ciljeva kojima streme lokalni političari jest promoviranje razvoja na svom području što može imati utjecaja na sveukupni razvoj.

U tablici 4.1 dan je pregled značajnijih istraživanja utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga te na prilagođavanje preferencijama građana (alokacijska efikasnost).

Tablica 4.1: Pregled značajnijih istraživanja o učincima fiskalne decentralizacije

Autor(i)	Referentne zemlje	Referentni period	Zavisna varijabla	Glavni rezultati
Balaguer-Coll et al. (2006.)	Španjolska, 1.315 općina	1995-2000	Outputi u pružanju uobičajenih lokalnih javnih usluga	Decentralizacija povećava učinkovitost
Saavedra (2010.)	110 razvijenih i zemalja u tranziciji	1990, 1995, 2000. i 2002.	Dostupnost zdravstvenih usluga i stopa imunizacije	Decentralizacija pozitivno utječe na pristupačnost zdravstvenim uslugama
Barankay i Lockwood (2007.)	Švicarska 26 kantona	1982-2000	Postignuća iz nastave	Decentralizacija povećava učinkovitost
Cantarero i Sanchez (2006.)	15 članica EU	1993-2003	Smrtnost novorođenčadi i očekivani životni vijek	Decentralizacija poboljšava rezultate
Jakubowski i Topinska (2006.)	Poljska (lokalne vlade)	1999-2003	Različite varijable vezane uz obrazovanje	Miješani rezultati
Jimenez i Smith (2005.)	Kanada 10 provincija	1979-1995	Stopa smrtnosti novorođenčadi	Decentralizacija smanjuje smrtnost novorođenčadi
Robalino et al. (2001.)	Zemlje s visokim dohotkom, Španjolska	1970-1995	Smrtnost novorođenčadi	Pozitivan učinak na smanjenje smrtnosti s povećanjem BDP-a
Salinas Peña i Sole-Olle (2009.)	Španjolska (50 provincija)	1980-2003	Udio učenika koji nastavlja školovanje nakon završenog obveznog školovanja	Decentralizacija je povezana s pozitivnim ishodima
Yee (2001.)	29 kineskih provincija	1980-1993	Nekoliko indikatora zdravstvene zaštite	Decentralizacija je povezana s pozitivnim ishodima
Habibi et al. (2001.)	Provincije u Argentini	1970-1994.		Reforme decentralizacije vode značajnom smanjenju regionalnih neujednačenosti
Schwartz et al. (2002.)	1600 lokalnih zajednica na Filipinima	1992-1998	Korištenje zdravstvenih usluga i planiranje obitelji, imunizacija djece	Porast izdataka za zdravstvo, ali s tendencijom ulaganja u privatni sektor, pozitivniji utjecaj na planiranje obitelji i poboljšana imunizacija djece
Khaleghian (2003.)	140 nerazvijenih i srednjerazvijenih zemalja	1980-1997	Stopa imunizacije djece	Različiti rezultati vezano za razvijenost zemlje

Izvor: obrada autora

4.1. Istraživanja o utjecaju decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga

Postojeća literatura o empirijskim istraživanjima o poboljšanju efikasnosti u pružanju javnih usluga istražuje vezu između fiskalne decentralizacije i nekih indikatora efikasnosti vlade. Ova literatura u principu je bazirana na usporedbi podataka između različitih zemalja. Također, rezultati ovog utjecaja mogu se promatrati u okviru jedne zemlje gdje lokalne uprave imaju različite stupnjeve autonomije (asimetrična decentralizacija).

Saavedra (2010.) je proveo istraživanje za 110 tranzicijskih i razvijenih zemalja koristeći podatke Svjetske zdravstvene organizacije i Ujedinjenih naroda o dostupnosti zdravstvenih usluga za četiri referentna perioda: 1990, 1995, 2000. i 2002. godinu. U istraživanju je testirano postojanje utjecaja fiskalne, političke i administrativne decentralizacije na varijable koje indiciraju dostupnost javnih zdravstvenih usluga: 1) postotak porođaja u zdravstvenoj ustanovi, 2) postotak porođaja asistiran od strane stručne osobe te 3) stopa pokrivenosti imunizacijom protiv DTP-a. Rezultati su pokazali postojanje pozitivnog i statistički značajnog utjecaja fiskalne, političke i administrativne decentralizacije na varijable koje determiniraju pristup javnim zdravstvenim uslugama.

Simatupang (2009.) je provela istraživanje o utjecaju fiskalne decentralizacije na ishode u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu u Indoneziji prema podacima za 313 općina prije decentralizacije i 440 općina poslije decentralizacije, u periodu od 1994. do 2006. godine. Rezultati su pokazali da je došlo do značajnih promjena u ishodima u obrazovanju u decentraliziranom sustavu. Općenito, više od 50% općina je iskusilo poboljšanja u obrazovnim ishodima iskazanim u terminima stope pismenosti (ukupne i posebno kod žena), godina školovanja te stope odustajanja od osnovnog i srednjeg obrazovanja. Međutim, samo 33% općina je zabilježilo veću uključenost učenika u višim školama (a kad su samo žene u pitanju, taj postotak je samo 23%). U sljedećem koraku ispitivan je utjecaj decentralizacije na alokacijsku efikasnost u smislu boljeg odgovora na lokalne potrebe. Rezultati pokazuju da je decentralizacija doprinijela da lokalne vlasti donose adekvatne odluke u smislu alociranja više sredstava prema onim općinama u kojima su bile lošije obrazovne usluge (manji prosječni broj škola po selu), a manje prema općinama koje već pružaju usluge višeg obrazovanja.

Za razliku od rezultata za obrazovni sektor, rezultati istraživanja su pokazali da decentralizacija nije poboljšala pružanje usluge u zdravstvu u većini indonezijskih općina. Zabilježeno je značajno poboljšanje za većinu općina po pitanju stopa smrtnosti djece do 5 godina kao i očekivanog trajanja života, ali u većini općina je zabilježeno slabije korištenje zdravstvenih kapaciteta (ustanova i osoblja). Indikatori kao što su stopa korištenja zdravstvenih usluga, rad medicinskog osoblja, pokrivenost imunizacijom i korištenje kontracepcije pogoršani su u većini općina nakon decentralizacije. Ovakvi rezultati su kontradiktorni budući da izmjerene stope smrtnosti indiciraju bolju zdravstvenu skrb općenito, ali su istodobno mjere korištenja zdravstvenih usluga pogoršane nakon decentralizacije. Kao mogući uzrok ovoj kontradiktornosti autorica navodi neravnomjernu distribuciju zdravstvenih usluga.

Yee (2001.) je koristeći podatke iz 29 kineskih provincija u periodu od 1980. do 1993. godine ispitala povezanost između nekoliko indikatora pružanja zdravstvene zaštite i različitih indikatora decentralizacije. Rezultati su pokazali da je decentralizacija doprinijela zdravstvenom sektoru u smislu smanjenja stopa smrtnosti i povećanja lokalnih izdataka za zdravstveni sektor.

Habibi et al. (2001.) su proveli istraživanje u argentinskim provincijama koristeći podatke za period od 1970. do 1994. godine. U svojem istraživanju pokazali su da su indikatori decentralizacije prihoda: postotak prihoda prikupljenih od strane lokalnih vlasti kao i udio prihoda koji su pod kontrolom lokalnih vlasti u ukupnim prihodima, negativno i značajno povezani s stopama smrtnosti novorođenčadi. Dodatno, istraživanjem je ustanovljeno da reforme decentralizacije značajno vode ka smanjenju regionalnih nejednakoosti.

Barankay i Lockwood (2007.) su istraživali povezanost između ishoda u obrazovanju i decentralizacije u Švicarskoj i pokazali da decentralizacija u stvarnosti doprinosi poboljšanim ishodima. Kao što je ranije u ovom radu pojašnjeno, obrazovanje u Švicarskoj je u nadležnosti kantona iako federalna vlada vrši izravnjanja među kantonima. Kantoni mogu devolvirati dio svojih nadležnosti za izdatke na svoje lokalne vlasti, što oni s efikasnošću i čine. Stoga je bilo moguće istraživati različite stupnjeve decentralizacije između kantona. U ovom istraživanju ishodi u pružanju javnih usluga u obrazovanju mjereni su stopom prolaznosti na završnom ispitu (*Maturité*) koji je ujedno i klasifikacijski test za upis na fakultet. Indeks decentralizacije mjerjen je udjelom izdataka za obrazovanje

na lokalnoj razini u svakom kantonu u ukupnim lokalnim i kantonalnim izdacima za obrazovanje. Rezultati istraživanja pokazali su da su postignuća u obrazovanju pozitivno i značajno povezana sa stupnjem decentralizacije. Pored povezanosti, utvrđen je i značajan utjecaj s procjenom da bi povećanje indeksa decentralizacije od 10% utjecalo na povećanje prolaznosti na završnom ispitu za 3,5%. Shodno tomu, zaključeno je da kantoni igraju značajnu ulogu u osiguravanju efikasnog pružanja javnih usluga u obrazovanju.

Salinas Peña i Sole-Olle (2009.) su provele sličnu analizu u školama u Španjolskoj. Španjolska daje kroz aismetričnu regionalizaciju specifičnu priliku za provjeru efekata decentralizacije. Središnja vlada je zadržala nadležnost za definiranje i strukturu, kao i za uspostavu nacionalnih smjernica i standarda u politici obrazovanja, dok je ostale nadležnosti prepustila regijama. U ovom istraživanju za indiciranje ishoda u obrazovanju korišten je udio učenika koji završavaju srednje (neobvezno) obrazovanje u odnosu na broj učenika uključenih u zadnju godinu obveznog obrazovanja, pretpostavljajući da će viša razina kvalitete obrazovanja potaknuti učenike da nastave školovanje. Kao kontrolne varijable za kvalitetu obrazovanja korištene su veličina razreda i obiteljski prihodi. Fiskalna disciplina regija kontrolirana je uvođenjem suficita/deficita regionalnih proračuna. Rezultati su otkrili da je decentralizacija pozitivno i značajno povezana sa stopom prolaznosti. Pokazalo se da je zavisna varijabla također pozitivno korelirana s fiskalnom disciplinom čime se potvrdilo osnovno pravilo teorije decentralizacije: koristi koje proistječu iz decentralizacije također ovise i o kvaliteti decentralizacije.

Jakubowski i Topinska (2006.) proveli su anketno ispitivanje u kućanstvima za procjenu rezultata utjecaja decentralizacije na obrazovanje i zdravstvenu skrb u Poljskoj. Lokalne zajednice u Poljskoj su ranih 1990-ih dobile više nadležnosti nad predškolskim i osnovnim obrazovanjem. Središnja vlada i dalje propisuje kvalifikacije učitelja, postupke zapošljavanja i plaće, nadzire škole, propisuje program te odobrava udžbenike. Lokalne vlasti (uključujući i provincije koje su nadležne za srednje obrazovanje) su vlasnici škola i u principu su odgovorne za način na koji su pružaju javne usluge obrazovanja. U praksi su sva njihova prava značajno ograničena zakonima i odlukama Ministarstva obrazovanja. Nakon 1999. godine gotovo svi fondovi za financiranje javnog obrazovanja su transferirani

općinama putem blok grantova⁸². U prosjeku se transferima sa središnje razine financira 70% rashoda za obrazovanje, a preostali dio se financira iz vlastitih izvora. Utjecaj decentralizacije istraživao je s dva razičita polazišta. Prvo, koristeći administrativne izvore podataka, ispitana je dostupnost usluge predškolskog odgoja u vrtićima po općinama. Drugo, provedena je anketa po kućanstvima za bliže ispitivanje utjecaja decentralizacije, koristeći povezanosti stope uključenosti u predškolsko obrazovanje s izdacima po stanovniku i indikatorom siromaštva. Kao što je i bilo za očekivati, tamo gdje su veći općinski izdaci, veća je bila i vjerojatnost slanja djeteta u vrtić.

Rezultati se donekle razlikuju za osnovno i niže srednje obrazovanje. Autori su uočili da je nakon decentralizacije postojalo manje varijacija između općina po pitanju izdataka po učeniku. Ovakav nalaz oni pripisuju sljedećem: 1) novi granotvi su bazirani na objektivnim troškovima više nego na povijesnim troškovima, 2) povećana efikasnosti dolazi kao posljedica reorganizacije školske mreže i 3) stroža regulacija središnje države u području preusmjeravanje sredstava iz nereguliranog predškolskog odgoja na više razine obrazovanja.

Daljnja analiza osnovnog obrazovanja pokazala je da su troškovi po učeniku nakon inicijalnog pada konstantno rasli, što može implicirati da decentralizacija nije dala željeni doprinos. Anketa provedena u kućanstvima također daje osnovu za analizu učinaka decentralizacije. Studija je pokazala da decentralizacija nije imala značajan utjecaj na najsiromašnije budući da nije došlo do promjene udjela lokalnih javnih izdataka namijenjenih za obrazovanje u korist najsiromašnijih stanovnika.

Jimenez i Smith (2005.) su pokušali ispitati utjecaj decentralizacije na ishode u pružanju usluga zdravstvene zaštite koristeći kao indikator stopu smrtnosti novorođenčadi na području Kanade u periodu od 1975. do 1995. godine. Među kanadskim provincijama stopa smrtnosti novorođenčadi bilježi veće varijacije u odnosu na očekivano trajanje života. Autori su korištenjem regresije pokušali ispitati utjecaj decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u zdravstvu koristeći indikator stope smrtnosti novorođenčadi. Provincijski izdaci za zdravstvo regresirani su na indeks decentralizacije i

⁸² Blok grantovi podrazumijevaju transfer velikih suma novca vladama niže razine vlasti, s tim da se, za razliku od čistih nenamjenskih transfera sredstava, u određenoj mjeri određuje način njihovog korištenja. Uglavnom se usmjeravaju za obrazovanje, zdravstvo, promet i sl.

na skupinu kontrolnih varijabli, kao što su: transferi od središnje vlade, izdaci privatnog sektora, stopa nataliteta i sl. Rezultati su pokazali negativnu i značajnu povezanost između stope smrtnosti novorođenčadi i decentralizacije. Točnije, smanjenje mortaliteta je jako ovisno o provincijskim izdacima za zdravstvo: otprilike 1%-tno povećanje provincijskih izdataka na zdravstvo stimulira 3,8%-tno smanjenje smrtnosti novorođenčadi.

Balaguer-Coll et al. (2006.) su proveli istraživanje na uzorku španjolskih općina u periodu od 1995. do 2000. godine. Oni su pokušali procijeniti utjecaj decentralizacije na tipične općinske usluge, odnosno, na one usluge koje čine kralješnicu decentraliziranog sustava. Studijom je pokušano ocijeniti koje su to dobrobiti u proizvodnoj efikasnosti koje donosi decentralizacija i to korištenjem neparametrijskih testova. U ispitivanju su povezani inputi (preciznije, općinski izdaci) s određenim indikatorima outputa općine, kao što je prikupljanje otpada, površina pod javnim parkovima, te su potom izabrane najefikasnije jedinice. Autori su napravili razliku između malih općina s malim brojem nadležnosti, preko srednjih do velikih općina s širim nadležnostima. Rezultati su pokazali da je prosječna efikasnost veća u velikim i srednjim općinama te da se razlike povećavaju s protekom vremena.

Robalino et al. (2001.) su proveli studiju na više industrijski razvijenih zemalja. U svom epirijskom modelu, oni su regresirali stopu smrtnosti novorođenčadi na udio rashoda kojima upravljaju lokalne vlasti u odnosu na rashode pod upravom središnje vlade. U istraživanje su uvedene kontrolne varijable koje se odnose na institucionalni kapacitet, kao što su politička i civilna prava te korupcija. Rezultati pokazuju da su ishodi pozitivno korelirani s decentralizacijom. Oni također pokazuju da se granični utjecaj decentralizacije smanjuje s porastom bruto domaćeg proizvoda. Ovakav rezultat znači da se s razvojem zemlje povećava institucionalni kapacitet te stoga prednosti decentralizacije polako iščezavaju budući da nestaje pretpostavljena razlika između upravljanja javnim funkcijama iz sjedišta i s lokalne razine.

Cantarero i Sanchez (2006.) su proveli sličnu analizu za 15 zemalja Europske unije gdje su testirali hipotezu da će pomak ka većoj decentralizaciji biti popraćen poboljšanjima u zdravstvenom stanju stanovnika i pri tom su za indikatore zavisne varijable koristili stopu smrtnosti novorođenčadi i očekivano trajanje života. Rezultati empirijskog istraživanja

sugeriraju da dohodak, decentralizacija, resursi zdravstvene zaštite i životni stil u Europskoj uniji utječu na stopu smrtnosti novorođenčadi i očekivano trajanje života.

Khaleghian (2003.) je istraživao utjecaj decentralizacije na pružanje javnih zdravstvenih usluga prateći imunizaciju djece. Povezanost je empirijski ispitana koristeći vremenske serije podataka u 140 nerazvijenih i srednje razvijenih zemalja u periodu od 1980. do 1997. godine. Studija je pokazala da decentralizacija polučuje različite utjecaje u nerazvijenim i srednje razvijenim zemljama. U grupi s niskim prihodima zabilježene su veće stope pokrivenosti djece imunizacijom nego u grupi srednje razvijenih zemalja. U grupi srednjeg dohotka, zabilježen je suprotan efekt: decentralizirane zemlje su imale niže stope pokrivenosti imunizacijom. Dakle, temeljem ovog istraživanja ne mogu se izvući jednoznačni zaključci o utjecaju decentralizacije na ishod u pružanju javnih usluga u zdravstvu.

Winkler i Rounds (1996.) su ocjenjivali iskustvo Čilea vezano za decentralizaciju obrazovanja. Rezultati istraživanja pokazali su da je decentralizacija obrazovanja poboljšala efikasnost u pružanju usluga obrazovanja ali je istodobno zabilježen nazadak u rezultatima kongitivnih testova.

4.2. Istraživanja o utjecaju decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba (prilagođavanje preferencijama)

Empirijska literatura o prilagođavanju preferencijama u industrijski razvijenim zemljama je još uvijek relativno oskudna. Najveći broj studija izučavaju povezanost prilagođavanja preferencijama s razvojem. Dobro strukturiranu analizu na ovom području proveli su Strumpf i Oberholzer-Gee (2002.) a u vezi s regulacijom prodaje alkohola u Sjedinjenim Američkim Državama između 1934. i 1970. godine. Zakonom o prohibiciji propisana je odgovornost država za kontrolu nad prodajom alkohola. Države su dalje odlučivale, hoće li ova regulacija ostati na državnoj razini ili će biti devoluirana na lokalne vlasti (okruge, općine i gradove). Strumpf i Oberholzer-Gee (2002.) su koristeći regresiju uspostavili model kojim se predviđa da će decentralizacija regulacije vezane za prodaju alkohola prevladati u državama s velikom heterogenosti u preferencijama vezanim za prodaju alkohola, dok će centralizacija prevladati u državama s manje ekstremnim disparitetima.

Rezultati su pokazali da su države s heterogenijim preferencijama naklonjenije decentralizaciji.

Arze del Granado et al. (2005.) su proveli empirijsko testiranje prilagođavanja preferencijama u zemljama u razvoju. Oni su analizirali utjecaj fiskalne decentralizacije na pružanje usluga obrazovanja i zdravstva. Analiza se bazira na podacima iz 45 razvijenih i zemalja u razvoju u periodu od 1973. do 2000. godine. Zavisne varijable su udio lokalnih rashoda za obrazovanje i zdravstvo u ukupnim lokalnim rashodima dok je nezavisna varijabla u analizi udio lokalnih rashoda u rashodima opće države. Rezultati pokazuju da decentralizacija dovodi do porasta udjela ove dvije kategorije rashoda, ali opći zaključci istraživanja su upitni. Budući da nema dokaza već samo opće pretpostavke da će veći rashodi za zdravstvo i obrazovanje značiti da će se u svakoj zemlji bolje usvojiti lokalne preferencije. Veća potrošnja u ova dva sektora može jednostavno značiti da je upravo u ovim sektorima provedena decentralizacija.

Solé-Ollé i Esteller-Moré (2005.) su analizirali utjecaj decentralizacije na strukturu investicija u ceste i obrazovne objekte u periodu od 1977. do 1998. godine u Španjolskoj. Glavni naglasak analize je na testiranju, jesu li odluke o investiranju nakon decentralizacije bliže efektivnim potrebama, u smislu da se više cesta radi gdje je veća gustoća naseljenosti i više škola radi u područjima s većim porastom učeničke populacije. Rezultati pokazuju da je s decentralizacijom regionalna alokacija u ova dva sektora bila bolje prilagođena lokalnim uvjetima i potrebama, čime je pokazana viša razina efikasnosti u odnosu na prethodni centralizirani režim.

Faguet (2004.) je proveo istraživanje prema podacima za općine u Boliviji prije i poslije decentralizacije kako bi testirao čini li decentralizacija javne investicije usklađenijim prema lokalnim potrebama. Rezultati su pokazali da se struktura javnih investicija značajno razlikovala nakon decentralizacije i to za nekoliko sektora, uključujući i obrazovanje. Uslijed decentralizacije porasle su investicije tamo gdje su potrebe za obrazovanjem bile veće, što je procijenjivano stopom nepismenosti stanovništva.

Azfar et al. (2001.) su ispitivali prilagođavanje preferencijama stanovnika nakon decentralizacije (1980-ih i 1990-ih) u Ugandi i Filipinima. Podaci o preferencijama su prikupljeni temeljem ankete među kućanstvima (preko 2000 kućanstava) od kojih se tražilo

da identificiraju jednu aktivnost lokalne vlasti (ponuđene su aktivnosti/funkcije: osnovno obrazovanje, srednje obrazovanje, imunizacija, zdravstvene usluge, ceste, vodoopskrba, poljoprivreda, opće javne usluge, zapošljavanje, pomoć siromašnima) koju bi trebalo financirati u slučaju dostupnosti dodatnih sredstava. Potom je isti odgovor tražen od državnih službenika na nižim i višim lokalnim razinama kako bi se utvrdilo koji su njihovi prioriteti ulaganja dodatnih sredstava. Rezultati u obje zemlje pokazali su značajne podudarnosti u preferencijama državnih službenika i stanovnika, ali je u slučaju Filipina ova podudarnost naročito izražena za aktivnosti cesta i povezane infrastrukture. Podudarnost se pokazala slabijom (iako značajnom) na višim lokalnim razinama.

Schwartz et al. (2002.) su proveli istraživanje na području 1600 lokalnih zajednica na Filipinima istražujući alokacijsku efikasnost lokalnih vlasti nakon decentralizacije u periodu od 1992. do 1998. godine. Istraživanje je obuhvatilo vladine izdatke za zdravstvo prije i nakon decentralizacije. Utvrđeno je da su izdaci za zdravstvo po stanovniku porasli odmah nakon decentralizacije i nastavili su rasti, što sugerira da su lokalne vlasti, bar u vrijeme povećane proračunske alokacije sa središnje razine, povećale *per capita* izdvajanja za zdravstvene proizvode i usluge. Po pitanju alokacijske efiksanosti, udio sredstava koja su lokalne vlasti alocirale na zdravstvene usluge koje pruža javni sektor se smanjio odmah po provedbi decentralizacije. Ovo je u skladu s nalazima istraživanja provedenog u Ugandi (Akin et al., 2001.), koji sugeriraju da su lokalne vlasti sklonije doznačavati sredstva privatnim pružateljima zdravstvenih usluga nego javnim⁸³. Konačno, rezultati istraživanja na Filipinima čvrsto dokazuju pozitivan utjecaj javnih izdataka za zdravstvo na planiranje obitelji i pružaju slabiji dokaz o pozitivnom utjecaju decentralizacije na razinu imunizacije djece.

Nakon pregleda istraživanja prezentiranih u ovom poglavlju nije moguće dati jednoznačan nalaz o učincima fiskalne decentralizacije na ishode u pružanju javnih usluga. Jedan dio istraživanja pruža dokaze u pozitivnim učincima decentralizacije, određena istraživanja

⁸³ u smislu razlikovanja javne opskrbe (ponude) i javnog financiranja, potrebo je istaknuti da javna dobra nisu „javna“ iz razloga što ih nudi javni sektor ili vlada; tako, na primjer, obrazovanje u privatnim školama može također biti financirano od strane javnog sektora kroz razne vladine transfere; javna opskrba opisuje pružanje javnog dobra od strane vlade kao što je slučaj obrazovanja u javnim školama, dok javno financiranje opisuje javnu potrošnju na javno dobro, koje može biti omogućeno kroz privatni sektor; više o ovome u Hillman, A. L. (2009): *Public Finance and Public Policy, Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 137

bilježe suprotne rezultate, a rezultati manjeg dijela empirijskih istraživanja upućuju na nepostojanje uvjerljivog utjecaja.

Teorijske analize o efektima decentralizacije ne dopuštaju izvođenje bilo kakvog zaključka o superiornosti centralizacije nad decentralizacijom u smislu ekonomske efikasnosti te stoga postoji potreba za empirijskim analizama. Nadalje, empirijska literatura o efektima decentralizacije na alokacijsku i proizvodnu efikasnost gotovo da nije niti postojala prije tridesetak godina, a i u današnje vrijeme je oskudna.

Ovakva situacija upućuje na potrebu dodatnih istraživanja i novih spoznaja u učincima fiskalne decentralizacije na rezultate u zadovoljavanju javnih potreba. Dodatno, kako u svom radu zaključuje Saavedra (2010.), istraživanje na području jedne zemlje moglo bi biti interesantno naročito ako se radi o asimetričnoj decentralizaciji, odnosno ako se asimetrična decentralizacija može promatrati u jednoj zemlji na način da se analiza vrši po jurisdikcijama unutar zemlje ispitujući različite stupnjeve decentralizacije i dane socio-ekonomske pokazatelje u svakoj jurisdikciji.

III. KONCEPTUALNI MODEL UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE

Kao što je u uvodu ovog rada istaknuto, glavni problem koji je povod ovom istraživanju odnosi se na dizajniranje međuvladinih odnosa, tj. kako utvrditi pravi stupanj decentralizacije za određenu razinu vlasti radi postizanja efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Radi rješavanja uočenog problema, predmet ovog istraživanja jest modeliranje međuvladinih fiskalnih odnosa u cilju povećanja efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice, odnosno određivanje povezanosti stupnja fiskalne decentralizacije i proizvodne i alokacijske efikasnosti u pružanju javnih usluga. Definirani problem istraživanja zahtjeva identificiranje determinanti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice te utvrđivanje postojanja utjecaja fiskalne decentralizacije na njih kao i određivanje specifičnosti ovog utjecaja u zemlji s asimetričnom fiskalnom decentralizacijom.

Postojeća literatura o empirijskim istraživanjima o poboljšanju efikasnosti u pružanju javnih usluga istražuje vezu između fiskalne decentralizacije i nekih indikatora efikasnosti vlade. Ova literatura u principu je bazirana na usporedbi podataka između različitih zemalja. Rezultati ovog utjecaja mogu se promatrati u okviru jedne zemlje gdje lokalne uprave imaju različite stupnjeve autonomije (asimetrična decentralizacija). U Bosni i Hercegovini imamo upravo tu spomenutu situaciju asimetrične decentralizacije budući da je sačinjavaju dva entiteta s različitim stupnjem fiskalne decentralizacije: Federacija Bosne i Hercegovine kao decentraliziraniji i Republika Srpska kao vrlo centraliziran entitet.

Dakle, ovdje postoji prilika istražiti vezu između stupnja fiskalne decentralizacije i efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice u jednoj državi radeći usporedbu među entitetima različitim po stupnju decentralizacije. Na temelju empirijskog istraživanja međuvladinih fiskalnih odnosa na primjeru Bosne i Hercegovine, kao zemlje s asimetričnom fiskalnom decentralizacijom, određivanjem njihovog utjecaja na determinante zadovoljavanja javnih potreba na lokalnoj razini, cilj istraživanja jest stvoriti podlogu za praktičnu primjenu rezultata pri odlučivanju o raspodjeli javnih funkcija i njihovom financiranju.

U istraživanju se postavljaju dvije osnovne varijable:

V₁ (nezavisna) varijabla: decentralizirano fiskalno upravljanje (fiskalna decentralizacija)

V₂ (zavisna) varijabla: zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice

5. ELEMENTI MODELA I NJIHOVA OPERACIONALIZACIJA

Model istraživanja polazi od teorijski i empirijski uočenih čimbenika nezavisne varijable: **fiskalne decentralizacije** i determinanti zavisne varijable: **zadovoljavanja javnih potreba lokalne zajednice**. U skladu s tim izvršena je operacionalizacija varijabli istraživanja.

5.1. Operacionalizacija nezavisne varijabe

Čimbenici nezavisne varijable: **fiskalne decentralizacije** su:

1. decentralizacija rashoda, koja se odnose na dodjelu izdataka za decentralizirane javne funkcije;
2. decentralizacija prihoda, potrebnih za financiranje dodijeljenih izdataka,
3. okomite fiskalne nejednakosti, kao razlika između vlastitih prihoda lokalne zajednice i rashoda koji proistječu iz obavljanja decentraliziranih javnih funkcija.

5.1.1. Decentralizacija rashoda: dodjela nadležnosti za izdatke

Dodjela nadležnosti za izdatke podrazumijeva donošenje odluke „tko što radi“. Mada bi bilo za očekivati da su ovlasti za prihode od primarnog interesa za niže razine vlasti, proces dizajniranja decentralizacije započinje definiranjem ovlasti za izdatke. Ekonomisti ističu da zanemarivanje značaja dodjele ovlasti za izdatke, uz prenaplašenu brigu oko prihoda i sustava transfera, može utjecati na slabije učinke fiskalne decentralizacije u cjelini. Problem dodjele ovlasti za izdatke predstavlja fundamentalno pitanje i prvi korak u dizajniranju sustava međuvladinih fiskalnih odnosa (Antić, 2009.).

U skladu s principom supsidijarnosti, odgovornost za pružanje usluga se treba dodijeliti onoj razini uprave koja može pomiriti izdatke i koristi koje nastaju u vezi s pružanjem tih usluga. Utvrđivanje ovlasti nižih razina uprave za izdatke podrazumijeva definiranje obujma odgovornosti, zadataka i nadležnosti koji se s centralne vlade prenose na regionalnu i lokalnu vladu. Ključno je pitanje fiskalnog dizajna koje funkcije dodijeliti svakoj od razini uprave: središnjoj vladi, regionu (pokrajini) i kako uskladiti ovlasti za izdatke s dodijeljenim funkcijama.

5.1.2. Decentralizacija prihoda

Podjela javnih funkcija i izvora sredstava za njihovo financiranje između razina vlasti treba poštivati pravilo „**financije trebaju slijediti funkcije**“. Raspodjela prihoda treba biti utemeljena na dodjeli funkcija za pružanje javnih dobara i usluga.

Jelčić (1999., p. 30) navodi da se raspodjela prihoda u složenim (federalnim) državama, uzimajući u obzir financijsku autonomiju, može izvršiti primjenom triju sustava:

- a) sustav odvojenih prihoda – svako tijelo ima vlastite prihode kojima financira izdatke iz svoje nadležnosti,
- b) sustav zajedničkih prihoda – samo jedna jedinica u složenoj državi ima vlastite izvore prihoda, dok ostale jedinice participiraju u tim prihodima,
- c) mješoviti sustav prihoda – predstavlja kombinaciju prethodno spomenutih sustava, a ogleda se u tome da pojedine jedinice u složenoj državi pribavljaju dio prihoda sustavom odvojenih (vlastitih) prihoda, a drugi dio je rezultat participacije u prihodima drugih jedinica.

5.1.3. Okomite fiskalne nejednakosti

Razlika između prihoda i rashoda na različitim razinama uprave predstavlja **okomitu fiskalnu neravnotežu**. Ista se često naziva fiskalnim jazom koji predstavlja razliku između vlastitih prihoda i dodijeljenih izdataka.

Fiskalni jaz i razlike u fiskalnim kapacitetima mogu se eliminirati ili smanjiti pomoću **transfera za fiskalno izravnaje**. Iako izaziva nesuglasice o poželjnom modelu fiskalne

decentralizacije, takvo usmjerenje države nužno je radi osiguranja minimalnih financijskih standarda javnih usluga lokalnih jedinica, pri čemu se vodi računa o gospodarskim nejednakostima (Bajo, Bronić, 2007.).

Ublažavanje okomitih fiskalnih nejednakosti vrši se okomitim fiskalnim izravanjem, najčešće dijeljenjem zajedničkih poreza. Dijeljenje poreza predstavlja sustav u kojem jedna razina vlasti prikuplja prihoda od jednog ili više poreza te ih potom dijeli s nižim razinama vlasti. Svaki porez dijeli se među razinama državne vlasti u različitim postocima (*tax-by-tax basis*) ili se svi porezi dijele među razinama državne vlasti u jednakim postocima (*pool arrangements*).

5.2. Operacionalizacija zavisne varijable

Elementi koji determiniraju zavisnu varijablu, **zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice**, a na temelju kojih će se u ovom radu istraživati ishodi u pružanju javnih usluga su:

1. **proizvodna efikasnost**, u pružanju javnih usluga i
2. **alokacijska efikasnost**, odnosno efikasnost u prilagođavanju lokalnim preferencijama.

Ne postoji općeprihvaćena metodologija kojom bi se analizirala efikasnost javnog sektora. Veliki iskorak na ovom području napravili su Alfonso et al. (2003. i 2006.). Njihova metodologija obuhvaća sedam parametara koji obuhvaćaju najvažnije funkcije države (alokacija resursa, stabilnost i distribucija) i najveće sustave unutar javnog sektora (zdravstvo i obrazovanje) te osiguranje javnih dobara u vidu infrastrukture.

5.2.1. Proizvodna efikasnost u pružanju javnih usluga

Problem mjerenja proizvodne efikasnosti važan je kako teoretičarima ekonomije tako i kreatorima ekonomskih politika. Efikasnost ovdje podrazumijeva odnos između inputa, odnosno uložених sredstava i outputa, tj. dobijenih rezultata. Proizvodna efikasnost javnog sektora odnosi se na sposobnost vlade da proizvodi outpute i rezultate upravljajući troškovima i inputima (Azfar et al., 2001.).

Veza između inputa i outputa kao glavnih komponenti indikatora efikasnosti, može se interpretirati na sljedeći način: monetarni i nemonetarni izvori koji su angažirani (odnosno inputi) proizvode outpute. Primjerice, izdaci za obrazovanje (inputi) utječu na broj učenika koji završavaju razred (output). Odnos input-output najčešće je upotrebljavana mjera efikasnosti⁸⁴. Za određenu aktivnost kaže se da je efikasnija ukoliko proizvodi više outputa uz zadanu razinu inputa ili zahtjeva manje inputa za traženu razinu outputa. Stoga se za proizvodnu efikasnost jednostavno može reći da jednostavno predstavlja odnos između proizvedenih outputa i za to korištenih inputa.

Ukoliko je javni sektor određene države efikasniji, razina javnih usluga koje pruža svojim građanima je kvalitetnija, a cijena iskazana fiskalnim davanjima je manja. Vrijedi i obrnuto, manja efikasnost javnog sektora podrazumijeva nižu kvalitetu javne usluge i veća fiskalna davanja. Kako bi se proizvodna efikasnost javnog sektora mogla izmjeriti potrebno je poznavati inpute (iskazane u fiskalnim davanjima) i outpute odnosno rezultate koji se postižu u pružanju određene javne usluge (Alfonso et al., 2006.). Za određene javne usluge, naročito one koje su radno intenzivne kao što su obrazovanje i zdravstvo, efikasnost pružatelja usluga (nastavnika, uprave, doktora, medicinskih sestara itd.) je od fundamentalne važnosti. Glavnina stvarne potrošnje za ove aktivnosti ide izravno za plaće zaposlenih koji pružaju ove javne usluge. U zamjenu za primljene plaće od ovih zaposlenika se očekuje da proizvode rezultate iskazane kroz usluge koje su na dobrobit pacijenata, školske djece i drugih korisnika u terminima dobrog zdravlja, veće pismenosti i sl. Stoga postoji tendencija među ekonomistima da se outputi ili benefiti ovih aktivnosti baziraju na alokacijama iz proračuna po pravilu: veći izdaci, veći benefiti. Na primjer, poziv za alokaciju većeg udjela državnog proračuna u zdravstvo i obrazovanje pretpostavlja primanje većih benefita iz ovih sektora.

Osnovni razlog za decentralizaciju jest približavanje stanovništvu donošenja odluka o potrošnji i oporezivanju kako bi pružanje javnih usluga i dobara postalo efikasnije. U decentraliziranim sustavima to se i događa jer su porezni obveznici bliži pružateljima javnih usluga koji postaju njihovim zaposlenicima. Pružatelji usluga osiguravaju izvore financiranja i bliži su stanovništvu nego kad se pružanje javnih usluga i dobra odvija

⁸⁴ više o mjerenju troškova i efikasnosti javne potrošnje vidjeti u Drake, L. i Simper, R. (2001.): *The Economic Evaluation of Policing Activity: An Application of a Hybrid Methodology*, *European Journal of Law and Economics*, Vol. 12, p. 181-200

posredstvom „udaljenih“ središnjih tijela državne uprave. Za očekivati je da se donošenje odluka i pružanje usluga na nižim razinama vlasti ostvaruje efikasnije. Ovo podrazumijeva da isti rezultati u pružanju usluga zahtijevaju manje inputa ili alternativno da ista kvantiteta inputa proizvodi više outputa odnosno daje bolje rezultate.

Od decentralizacije se očekuje postupanje po proizvodnoj funkciji koja smanjuje gubitke i korupciju. Značajan dio literature o federalizmu naglašava njegove vrline kao laboratorija za inovacije u upravljanju. Poboljšani rezultati mogu se postići kad se uvede efikasnije političko odlučivanje. Ovaj argument često se upotrebljava prilikom uspoređivanja outputa centraliziranih sustava obrazovanja s decentraliziranim.

Za testiranje utjecaja fiskalne decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga, za potrebe ovog rada, iz niza javnih funkcija koje se mogu decentralizirati na lokalnu razinu, a prema praksi brojnih zemalja, izabrane su sljedeće javne usluge:

1. obrazovanje i

2. zdravstvo

iz sljedećih razloga:

- zbog multiplikativnog efekta kojeg ove funkcije imaju na gospodarstvo i efekta na ostale društvene djelatnosti;
- radi se o društvenim djelatnostima koje, prema praksi organizacije međuvladinih odnosa u brojnim zemljama, nisu uvijek organizirane na lokalnoj razini (kao što je slučaj s vodoopskrbom, kanalizacijom, prikupljanjem smeća, lokalnim putovima) već je praksa različita od zemlje do zemlje, gdje su ove funkcije dodijeljene središnjoj vlasti, srednjoj razini ili lokalnoj zajednici. Drugim riječima, radi se o javnim funkcijama koje su u literaturi karakterizirane kao „podobne za decentralizaciju“.

5.2.2. Alokacijska efikasnost u pružanju javnih usluga (prilagođavanje lokalnim preferencijama)

Fiskalna decentralizacija, alokacija prihoda i rashoda na niže razine vlasti predstavlja uspostavljeni politički cilj u mnogim razvijenim i zemljama u razvoju. Štoviše, kao razvojnu strategiju aktivno ju promoviraju organizacije kao što je Svjetska banka. Kao prvo, za decentralizaciju se smatra da poboljšava **alokacijsku efikasnost** u smislu da će

dobra koja osiguravaju vlasti na lokalnoj zajednici bolje odgovarati preferencijama stanovnika lokalne zajednice. Ovo je poznato kao **argument prilagođavanja preferencijama**.

Temeljna pitanja koje se provlače kroz svaki proces decentralizacije su: „Tko što dobiva i tko što plaća?“ Potencijalne koristi od decentralizacije podrazumijevaju pružanje javnih usluga prema preferencijama građana. Efikasnost proizvodnje privatnih dobara, a time i alokaciju resursa i kapitala, regulira tržište svojim mehanizmima cijena, ponude i potražnje. Javni sektor nema tržišnih mehanizama već se rukovodi stupnjem zadovoljavanja potreba građana. Smatra se da vlade koje su bliže građanima mogu u većem stupnju zadovoljiti potrebe svojih građana.

Logika efikasnosti pružanja usluga zahtijeva prelazak od centraliziranog pružanja javnih usluga na neki oblik decentralizacije. Navedeno možemo objasniti Oatesovim (1972.) **teoremom decentralizacije**: jedinica državne vlasti koja je najbliža građanima može najbolje prilagoditi svoj proračun lokalnim preferencijama i tako pružati one javne usluge koje najviše odgovaraju preferencijama njezinih stanovnika. Niže razine vlasti tako postaju agenti središnje države koji pružaju javne usluge stanovnicima na svom području, trudeći se da iznos koji stanovnici žele platiti za graničnu jedinicu javnog dobra bude jednak koristima koje imaju. Teorem decentralizacije bazira se na pretpostavci da središnja vlada može pružati usluge na jednoobrazan način u svim jurisdikcijama. Stoga, prema ovom argumentu, mogući su potencijalni doprinosi efikasnosti od fiskalne decentralizacije.

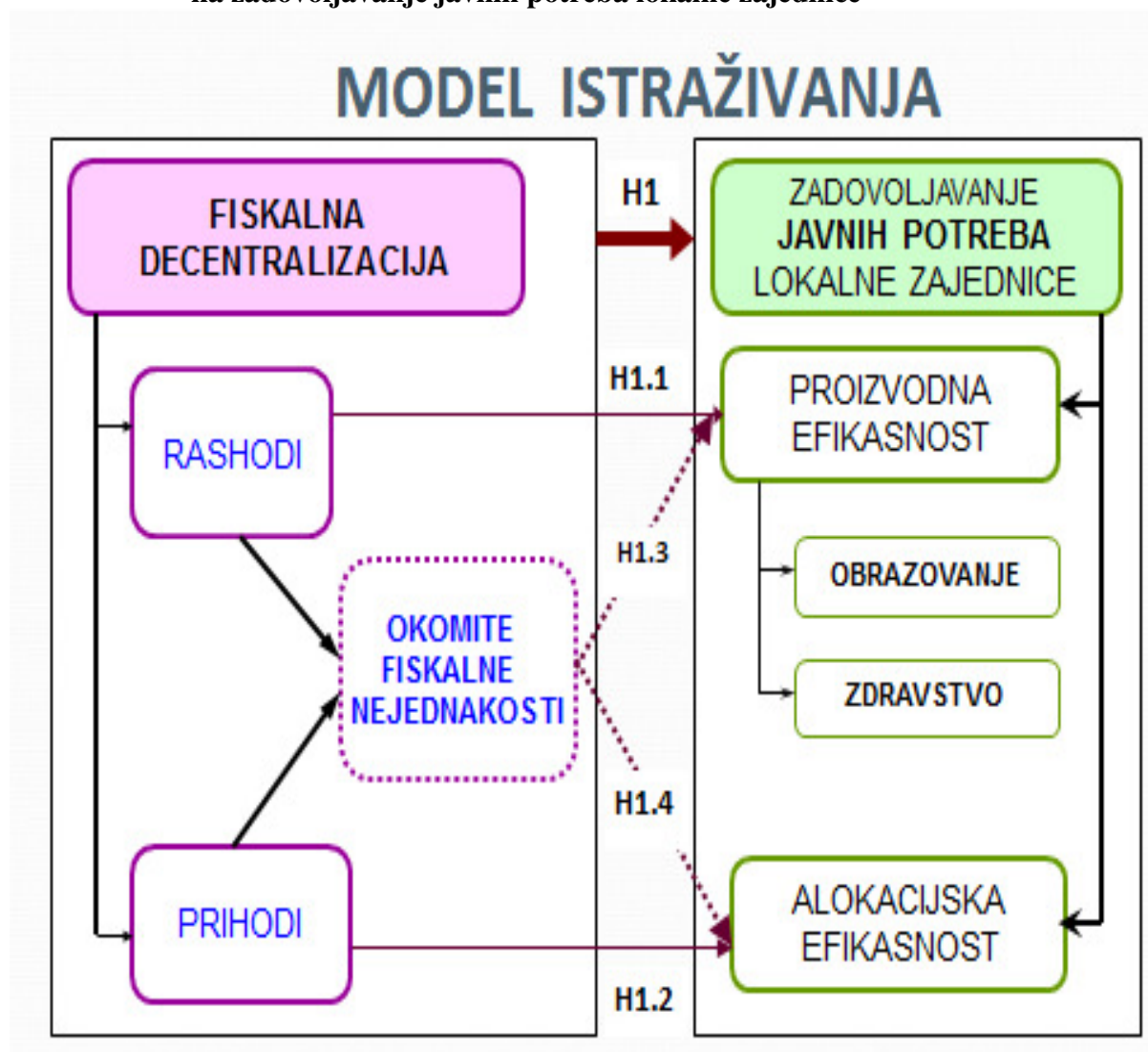
Prenošenjem odlučivanja na niže razine uprave očekuje se bolje prilagođavanje preferencijama stanovnika ovih uprava u odnosu na odlučivanje na višim razinama. Ovu prednost izvorno je formuliralo Hayek (1945.). Analizirajući učinke znanja na društvo, Hayek je istaknuo da lokalne vlasti imaju bolji pristup lokalnim preferencijama i kao posljedica toga u prednosti su nad središnjom vlasti kada je u pitanju odlučivanje o pružanju dobara i usluga u cilju zadovoljavanja potreba građana. Prednosti decentralizacije u prilagođavanju preferencijama osporavane su argumentima da su više razine vlasti sasvim sposobne prilagoditi usluge preferencijama građana, dok nižim razinama vlasti nedostaje inicijative i sposobnosti da to obave učinkovito (Tanzi, 2002.).

Kod mjerenja efikasnosti bitno je razlikovati tehničku (proizvodnu) i alokacijsku efikasnost. Tehnička efikasnost mjeri čisti odnos između inputa i outputa uzimajući u obzir zadana ograničenja. S druge strane, alokacijska efikasnost mjeri se u distribuciji određenih outputa javnog sektora uzimajući u obzir usklađenost proizvedenih outputa s osobnim preferencijama (Baily, 2002., p. 119).

5.3. Grafička formalizacija modela

Od teorijski i empirijski uočenih čimbenika nezavisne varijable: **fiskalne decentralizacije** i determinanti zavisne varijable: **zadovoljavanja javnih potreba lokalne zajednice** sačinjen je model istraživanja čiji grafički prikaz je dan na slici 5.1.

Slika 5.1: Grafički prikaz modela istraživanja utjecaja fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice



Izvor: Autor

5.4. Hipoteze istraživanja

Eksplikacija problema istraživanja koja se temelji na razmatranju dosašnjih teorijskih i empirijskih spoznaja koja se odnose na problem istraživanja, utjecala je na definiranje polazne (glavne) i pomoćnih istraživačkih hipoteza, koje su formulirane postavljanjem odnosa između zavisne i nezavisne varijable, odnosno utvrđenih elemenata zavisne i nezavisne varijable za pomoćne hipoteze istraživanja. Glavna istraživačka hipoteza glasi:

H1: Decentralizirano fiskalno upravljanje pozitivno utječe na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice

Rukovodeći se proučenim kako teorijskim, tako i empirijskim istraživanjima o odnosu fiskalne decentralizacije i efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba, gdje znatan dio stručne javnosti duže vrijeme ističe stajalište da fiskalna decentralizacija doprinosi većoj efikasnosti u alokaciji resursa (Stojanović, 2007., p. 207), postavljena je glavna istraživačka hipoteza. Teorijske analize o efektima decentralizacije ne dopuštaju izvođenje bilo kakvog zaključka o superiornosti centralizacije nad decentralizacijom u smislu ekonomske efikasnosti.

Za dokazivanje glavne hipoteze, a na temelju definiranih determinanti zavisne i nezavisne varijable oblikovanih kroz konceptualni model istraživanja, postavljaju se pomoćne hipoteze istraživanja.

H1.1 Decentralizacija rashoda pozitivno utječe na proizvodnu efikasnost pružanja javnih usluga

Veza između decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju određenih javnih usluga analizirana je kroz utjecaj decentralizacije na neke vrste mjerenja ishoda određenih politika. Osnova za ovakvu formulaciju hipoteze sadržana je u teoremu decentralizacije koji pretpostavlja moguće potencijalne doprinose fiskalne decentralizacije.

Istraživanja koja se tiču utjecaja decentralizacije na ishode u obrazovanju su u određenoj mjeri kontradiktorna i kreću se od pozitivnih utjecaja kao što je zabilježeno u Argentini (Habibi et al, 2001.), gdje je za mjerenje zavisne varijable korišten udio broja učenika u

srednjem obrazovanju na 1.000 učenika u osnovnom obrazovanju; u Švicarskoj (Barankay i Lockwood, 2007.), gdje je za ishode u obrazovanju korišten indikator broja učenika koji prolaze državnu maturu kao uvjet za upis na fakultet (*Maturité rate*); u Kolumbiji (Faguet i Sanchez, 2006.) gdje se došlo do dokaza o poboljšanju rezultata učenika iz godine u godinu; do toga da se ne bilježe utjecaji na ishode u obrazovanju ili su čak negativni, kao što je istraženo u Indiji (Mahal et al. 2000.) i drugim državama, gdje je istražen učinak decentralizacije na kvalitetu u osnovnom obrazovanju (Treisman, 2002.).

Postoji malo dokaza da zemlje s višim stupnjem decentralizacije u zdravstvenom sustavu postižu bolje ishode u zdravstvu. Do sada je samo ograničeni broj studija pokušao mjeriti magnitudu učinka decentralizacije javnog sektora na indikatore ishoda u zdravstvu. Sve u svemu, ove studije upućuju na korisne učinke decentralizacije na indikatore ishoda u zdravstvu (Jimenez i Smith, 2005.).

Robalino et al. (2001.) su istraživali utjecaj fiskalne decentralizacije mjereći udio rashoda nižih razina u rashodima središnje države, kako bi ispitali utjecaj na stopu smrtnosti novorođenčadi. Glavni rezultati upućuju da je decentralizacija povezana s nižom stopom smrtnosti novorođenčadi. U istraživanju provedenom u 29 kineskih provincija, Yee (2001) je ispitala vezu između nekoliko indikatora zdravstvene skrbi, kao što su broj doktora na 10.000 stanovnika, stope mortaliteta, broj bolničkih postelja na 10.000 stanovnika i indikatora fiskalne decentralizacije: udio rashoda lokalne vlasti u rashodima središnje vlasti, udio rashoda lokalne vlasti u konsolidiranim rashodima. Rezultati pokazuju da je fiskalna decentralizacija potpomogla zdravstvenom sektoru u smislu smanjenja stopa smrtnosti i povećanja lokalnih rashoda za zdravstvo.

Khaleghaian (2003.) je ispitao povezanost između decentralizacije i pokrivenosti imunizacijom djece u dobi od jedne godine u 140 slabije i srednje razvijene zemalje. Rezultati istraživanja su pokazali da decentralizacija poboljšava stopu pokrivenosti imunizacijom u slabije razvijenim zemljama.

Usprkos nepobitnim argumentima u korist decentralizacije, još uvijek je malo dokaza da su zemlje s decentraliziranom upravom i financiranjem zdravstvenog sustava poboljšale rezultate. I dok su kvalitativne studije pomogle razumijevanju razloga za i protiv

decentralizacije, magnitude utjecaja decentralizacije na ishode u zdravstvu i dalje su nedovoljno kvantificirane (Robalino, Picazo, Voetberg, 2001.).

H1.2 Decentralizacija prihoda pozitivno utječe na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice

Osnova za ovakvu formulaciju hipoteze sadržana je u teoremu decentralizacije koji pretpostavlja moguće potencijalne doprinosi efikasnosti od fiskalne decentralizacije. Literatura o decentralizaciji i prilagođavanju preferencijama građana daje zanimljive teorijske postavke, dok u najvećem dijelu, kao što je slučaj kod Hayeka (1945.) i Oatesa (1972. i 1999.) nije empirijskog karaktera. Ovi klasični radovi daju malo dokaza o stvarnom prilagođavanju preferencijama, a prikazani dokazi uglavnom se odnose na Sjedinjene Američke Države, a ne na zemlje u razvoju. U istraživanju provedenom u Filipinima i Ugandi, Azfar (2007.) dolazi do dokaza o prilagođavanju preferencijama na nižim razinama lokalne vlasti (općine), dok nema dokaza o prilagođavanju preferencijama na višim razinama lokalne vlasti (provincije ili distrikti). Dakle, postoje određeni dokazi da decentralizacija na niže razine koje su stvarno bliže građanima može rezultirati u određenom poboljšanju u prilagođavanju lokalnim preferencijama.

Polazna pretpostavka za drugu podhipotezu jest da lokalne vlade, budući da bolje poznaju preferencije lokalnog stanovništva, u većem stupnju mogu zadovoljiti potrebe građana. Pretpostavlja se da bi lokalni službenici koji odlučuju o alokaciji resursa trebali biti zabrinuti za reizbor te stoga nastojati doznati što građani žele kako bi u skladu s tim omogućili pružanje javnih usluga i dobara.

H1.3 Postoji negativna povezanost između okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanja javnih usluga

H1.4 Postoji negativna povezanost između okomitih fiskalnih nejednakosti i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice

Osnovni razlog okomitih fiskalnih nejednakosti predstavljaju razlike u doznačenim prihodima i rashodima između viših i nižih razina vlasti. Glavnina poreza je u nadležnosti središnje države dok su rastuće odgovornosti za financiranje rashoda na regionalnim i

lokalnim jedinicama, te se veličina okomitih nejednakosti učestalo pojavljuju na nižim razinama vlasti. Ukoliko lokalne jedinice povećavaju razinu potrošnje a istovremeno ne povećavaju razinu stopa poreza, okomiti jaz se povećava. Lokalne jedinice posjeduju ovlaštenja za prikupljanje određenih lokalnih poreza. Razina prihoda od lokalnih poreza može biti niska, te središnja država (ukoliko je potrebno) povećava razinu prihoda lokalnih jedinica dijeljenjem poreza koji imaju širu poreznu osnovicu. Učinkovitim dijeljenjem prihoda izravnavaju se okomite nejednakosti odnosno jaz između definiranih odgovornosti za rashode nižim razinama vlasti i doznačenih prihoda koje niže razine vlasti dijele s višim.

Problem se javlja kada je većina prihoda dodjeljena središnjoj vlasti, a nižim razinama vlasti nije dodjeljeno dovoljno prihoda za pokrivanje rashoda javnih funkcija što ih one obavljaju. Ne poštuje se načelo da se prvo definiraju zadaci a potom dodijele odgovarajući izvori financiranja. Najizdašniji prihodi od poreza dijele se s državom, koja ujedno određuje poreznu osnovicu i stope tih poreza. Vlastiti porezni i neporezni prihodi lokalnih zajednica poželjan su izvor jer povećavaju autonomiju lokalnih jedinica i time pomiču njihovu odgovornost u pružanju javnih usluga i dobara (Bajo i Jurlina Alibegović, 2008.).

Svaka bi jedinica lokalne vlasti trebala imati dovoljno financijskih sredstava za obavljanje upravnih poslova, vršenje raznih aktivnosti te funkcioniranje vlastitih institucija. Ispunjenje zahtjeva financijske samodostatnosti je od iznimne važnosti budući da je autonomija lokalne jedinice vezana za njezinu financijsku samostalnost. Stupanj samostalnosti jedinice bit će niži, što je veći stupanj njezine ovisnosti o državnoj pomoći. Davanjem novčane pomoći država stječe pravo nadzora nad dotičnom lokalnom jedinicom – nadzire svrhu i način trošenja odobrenih proračunskih sredstava (Dobrić, 2009.).

Osnovna za postavljanje 3. i 4. pomoćne hipoteze polazi od pretpostavke da je efikasnost u pružanju javnih usluga, proizvodna i alokacijska, povezana sa izvorima sredstava (vlastitim i tuđim) kojima određena razina vlasti nadležna za pružanje određenih javnih usluga raspolaže.

IV. EMPIRIJSKO UTVRĐIVANJE UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA ZADOVOLJAVANJE JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE

6. METODOLOŠKI ASPEKTI EMPIRIJSKOG ISTRAŽIVANJA

6.1. Definiranje populacije i karakteristike uzorka

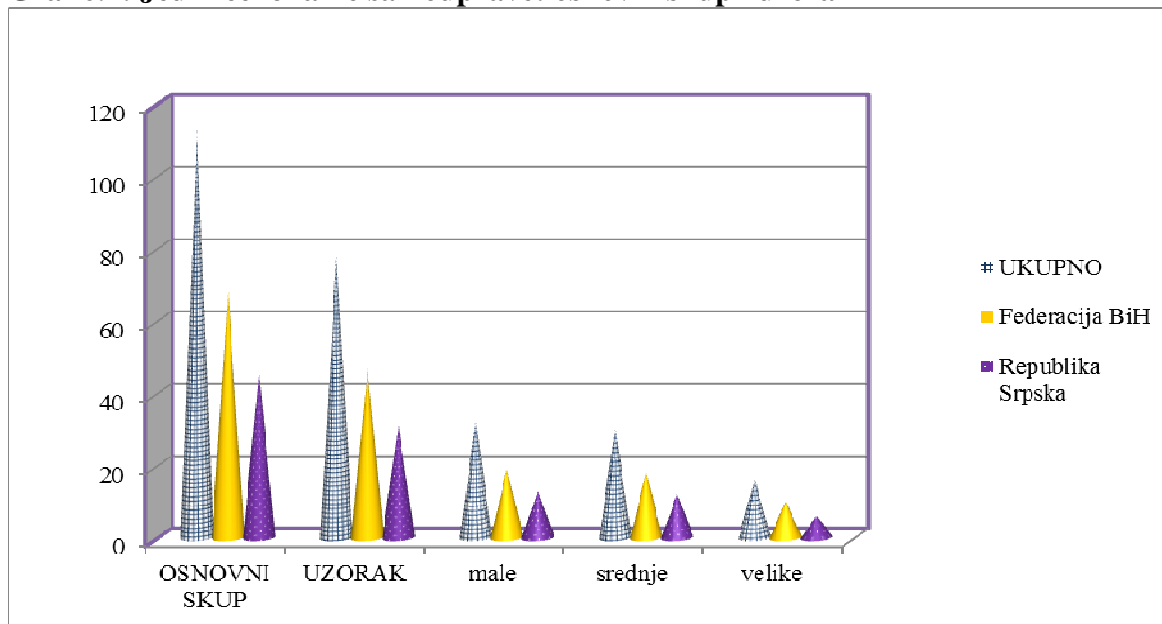
Empirijsko istraživanje provedeno je na populaciji lokalnih zajednica (općina) u Bosni i Hercegovini. Populaciju čine 142 lokalne zajednice (općine/gradovi), od toga 63 u Republici Srpskoj i 79 u Federaciji Bosne i Hercegovine. Kako bi se dobio osnovni skup, iz populacije su izostavljene općine s malim brojem stanovnika (do 3.000) budući da je praksa pokazala da one nisu sposobne preuzeti institucionalnu i funkcionalnu odgovornost za organiziranje i pružanje javnih usluga na svom području. Postojeće male općine uglavnom su postale arena za lokalne političke izbore, umjesto za kvalitetno pružanje javnih dobara i usluga. Na ovaj način dobije se osnovni skup od 113 lokalnih zajednica: 68 u Federaciji BiH i 45 u Republici Srpskoj. Istraživanje se provodi na uzorku do 78 lokalnih zajednica. S ciljem postizanja reprezentativnosti bira se slučajni stratificirani uzorak, gdje su lokalne zajednice grupirane prema geografskom kriteriju (entiteti), a potom po kriteriju broja stanovnika (male, srednje i velike). Pri tome se vodilo računa da omjer lokanih zajednica u uzorku bude kao u osnovnom skupu što je prikazano u tablici 6.1 i grafu 6.1.

Tablica 6.1: Određivanje uzorka istraživanja

	JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE		
POPULACIJA	142	79	63
		FBIH	RS
OSNOVNI SKUP	113	68	45
razmjer iz osnovnog skupa		0,6018	0,3982
UZORAK	78	47	31
do 20.000 stanovnika	32	19	13
od 20.000 do 50.000	30	18	12
preko 50.000	16	10	6

Izvor: Federalni zavod za statistiku, Zavod za statistiku Republike Srpske, obrada autora

Graf 6.1: Jedinice lokalne samouprave: osnovni skup i uzorak



Izvor: Federalni zavod za statistiku, Zavod za statistiku Republike Srpske, obrada autora

Za ispitivanje alokacijske efikasnosti u prilagođvanju preferencijama stanovništva, u izabranim lokalnim zajednicama anketirano je po 30 predstavnika kućanstava iz različitih skupina ovisno o dobi, mjestu stanovanja (grad/selo) i stupnju obrazovanja.

6.2. Izvori podataka, tehnike prikupljanja i obrade podataka

Podaci potrebni za provedbu ovog istraživanja su primarni i sekundarni podaci te su u tom smislu određeni izvori podataka. Podaci koji se odnose na alokacijsku efikasnost u pružanju javnih usluga u lokalnim zajednicama su **primarni podaci** i prikupljeni su anketom, a kao instrument za provođenje ankete, za prikupljanje podataka, korišten je upitnik za pisano prikupljanje podataka o stavovima i mišljenjima, koji se sastoji od niza zatvorenih pitanja i manjeg broja otvorenih pitanja u vezi s predmetom istraživanja. Za potrebe ovog istraživanja anketiranje je usmjereno ka prikupljanju podataka od kućanstava, odnosno stanovnika lokalnih zajednica kako bi se ustanovila njihova stajališta o prioritetima ulaganja prihoda lokalne zajednice te utvrdilo u kojoj mjeri se stvarna alokacija lokalnih prihoda slaže s njihovim preferencijama. U svakoj lokalnoj zajednici anketirano je po 30 ispitanika iz različitih kućanstava i različitih karakteristika ovisno o mjestu stanovanja (grad/selo), stupnju obrazovanja i dobi. Od ispitanika se tražilo da na jednoj stavci kvazi intervalne skale od 7 stupnjeva intenziteta izraze stupanj (ne)slaganja s alokacijom javnih prihoda u svojoj lokalnoj zajednici.

Podaci o rashodima lokale zajednice po funkcionalnoj klasifikaciji za one lokalne zajednice koje ne iskazuju ove podatke u završnom računu, prikupljeni su također anketnim upitnikom u kojem se od općina tražilo da za petogodišnje razdoblje razvrstaju rashode svoje općine prema u upitniku naznačenim funkcijama. Prikaz korištenih podataka i izvora dan je u tablicama 6.2 i 6.3.

Tablica 6.2: Primarni podaci istraživanja

VRSTA PODATKA	IZVOR
Stupanj zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda	Anketni upitnik o stavovima stanovnika lokalne zajednice
Alokacija lokalnih javnih prihoda po funkcijama	Anketni upitnik o podacima o lokalnim javnim rashodima prema funkcionalnoj klasifikaciji

Izvor: obrada autora

Podaci koji se odnose na determinante fiskalne decentralizacije: stupanj fiskalne decentralizacije, prihode, rashode i okomite fiskalne nejednakosti kao i podaci o proizvodnoj efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravlju te socioekonomski pokazatelji po općinama su **sekundarni podaci** koji su već prije zabilježeni, a veći dio i objavljen i prikupljeni su tehnikom prikupljanja podataka za stolom (*desk research*). Imajući u vidu da je fiskalna decentralizacija dinamičan proces, ovo istraživanje obuhvatilo je podatke za petogodišnje razdoblje.

Za obradu podataka korištene su matematičke i statističke tehnike. Za opisivanje karakteristika jedinica u uzorku: prebrojavanje, određivanje mjera centralne tendencije i disperzije primjenjeni su postupci u okviru deskriptivne statistike. Radi izvođenja zaključivanja o populaciji na osnovu uzorka i testiranja postavljenih hipoteza korištene su procedure inferencijalne statistike. U zavisnosti o karakteristikama varijable (mjerna skala), o broju i zavisnosti uzoraka te karakteristikama raspodjele podataka, korišteni su raspoloživi prikladni testovi parametrijske i neparametrijske statistike. Podaci su u prvoj fazi uneseni u računalni program Microsoft Excel gdje su nad njima primjenjene određene matematičke i statističke funkcije. Najveći broj statističkih analiza izvršen je u programu za statističku obradu podataka SPSS 16.0 (Statistical Package for Social Sciences).

Tablica 6.3: Sekundarni podaci istraživanja

VRSTA PODATKA	IZVOR
Prihodi i rashodi lokalnih zajednica	➤ Ministarstvo financija Federacije BiH, Sarajevo ➤ Županijska ministarstva financija ➤ Službe za financije lokalnih zajednica ➤ Službeni glasnici lokalnih zajednica
Stupanj fiskalne decentralizacije	➤ Statistički godišnjak Republike Srpske 2013, Republički zavod za statistiku RS, Banja Luka, 2013 ➤ Ministarstvo financija Federacije BiH, Sarajevo
Indikatori proizvodne efikasnosti u zdravstvu	➤ Statistički bilten broj 15: Demografska statistika, Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Banja Luka, 2012, ➤ Statistički godišnjak Federacije BiH 2012, Federalni zavod za statistiku, Sarajevo, 2012, ➤ Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH
Indikatori proizvodne efikasnosti u obrazovanju	➤ Statistički bilten Republike Srpske broj 7, Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Banja Luka, 2008, ➤ Statistički bilten Republike Srpske broj 11, Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Banja Luka, 2012, ➤ Statistički bilten 174, Federalni zavod za statistiku, Sarajevo, 2011, ➤ Federalni zavod za statistiku
Razvijenost općine	➤ Službeni glasnik republike Srpske, broj 62/10 i 78/11 ➤ Socioekonomski pokazatelji po općinama u Federaciji BiH 2011, Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, 2011
Bruto domaći proizvod	➤ Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Banja Luka ➤ Zavod za programiranje razvoja Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo
Veličina općine (broj stanovnika)	➤ Federalni zavod za statistiku, Sarajevo ➤ Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Banja Luka

Izvor: obrada autora

6.3. Indikatori za testiranje hipoteza istraživanja

Prema fiskalnim indikatorima Svjetske banke koji su uglavnom derivirani iz Statistike vladinih financija Međunarodnog monetarnog fonda (*IMF Government Finance Statistics*), osnovni indikatori fiskalne decentralizacije su udio rashoda nižih razina vlasti u ukupnim rashodima i udio prihoda nižih razina vlasti u ukupnim prihodima. U tom smislu za potrebe ovog rada korišteni su sljedeći indikatori:

Indikator decentralizacije rashoda: udio izdataka nižih razina vlasti (općinski i provincijski/županijski) u ukupnim izdacima svih razina vlasti (općinski, provincijski/županijski, federalni/središnja vlast).

Indikator decentralizacije prihoda: udio prihoda nižih razina vlasti u konsolidiranim ukupnim prihodima.

U kontekstu ovog istraživanja važno je pojasniti da ako postoji više od jedne razine vlasti između središnje države i najmanje državne institucionalne jedinice na lokalnoj razini, međurazine se grupiraju zajedno s onom razinom države s kojom su najviše povezane. Lokalne vlasti čine jedinice lokalne i regionalne samouprave: općine, gradovi, županije, čija tijela obavljaju funkcije za što sredstva osiguravaju u svom proračunu. S obzirom da se u ovom istraživanju radi usporedba u efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba između dva entiteta, entitetska razina se uzima kao najviša razina dok se razine općina i županija promatraju kao lokalna razina. Kako bi se utvrdio stupanj decentralizacije svakog entiteta, uzeti su podaci o prihodima i rashodima za petogodišnje razdoblje i to za općine/gradove, županije, fondove i razine entiteta. Stupanj decentralizacije izračunat je stavljajući u odnos prihode/rashode lokalne razine (općine/gradovi te županije u Federaciji BiH) s ukupnim konsolidiranim entitetskim prihodima/rashodima. Postupak je prikazan u tablicama 6.4 do 6.7.

Tablica 6.4: Određivanje stupnja decentralizacije prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine

	PRIHODI (u konvertibilnim markama)				
	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
FEDERACIJA (F)	1.347.529.825	1.338.589.676	1.540.554.000	1.441.675.000	1.394.287.000
ŽUPANIJE (Ž)	1.949.575.358	2.068.554.577	1.816.359.647	1.901.229.514	1.928.645.983
OPĆINE (O)	679.444.149	776.632.843	639.538.503	667.716.811	647.229.930
FONDOVI (Fo)	2.371.564.151	2.767.917.309	2.706.531.166	2.938.050.544	2.206.696.970
I. Ž+O	2.629.019.507	2.845.187.420	2.455.898.150	2.568.946.325	2.575.875.913
II. F+Ž+O+Fo	6.348.113.483	6.951.694.405	6.702.983.316	6.948.671.869	6.176.859.883
Stupanj decentralizacije (I/II)	0,41	0,41	0,37	0,37	0,42
PROSJEK	0,40				

Izvor: Ministarstvo financija Federacije BiH, obrada autora

Tablica 6.5: Određivanje stupnja decentralizacije prihoda u Republici Srpskoj

	PRIHODI (u konvertibilnim markama)				
	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Republika Srpska (RS)	1.431.600.000	1.593.600.000	1.521.000.000	1.471.300.000	1.706.500.000
FONDOVI (Fo)	1.031.800.000	1.273.100.000	1.375.100.000	1.490.400.000	1.573.500.000
I. OPĆINE (O)	591.100.000	640.400.000	565.800.000	556.500.000	589.500.000
II. RS+O+Fo	3.054.500.000	3.507.100.000	3.461.900.000	3.518.200.000	3.869.500.000
Stupanj decentralizacije (I/II)	0,19	0,18	0,16	0,16	0,15
PROSJEK	0,17				

Izvor: Statistički godišnjak Republike Srpske 2013, Republički zavod za statistiku RS, Banja Luka, 2013, obrada autor

Tablica 6.6: Određivanje stupnja decentralizacije rashoda u Federaciji Bosne i Hercegovine

	RASHODI (u konvertibilnim markama)				
	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
FEDERACIJA (F)	1.339.971.009	1.534.662.202	1.365.992.000	1.497.965.000	1.380.798.000
ŽUPANIJE (Ž)	1.929.932.427	2.165.083.552	1.945.291.405	1.998.180.369	1.961.245.599
OPĆINE (O)	626.495.646	815.863.372	663.770.051	673.059.324	680.661.145
FONDOVI (Fo)	2.330.498.938	2.777.580.298	2.810.310.903	2.888.756.479	2.215.654.855
I. Ž+O	2.556.428.073	2.980.946.924	2.609.061.456	2.671.239.693	2.641.906.744
II. F+Ž+O+Fo	6.226.898.020	7.293.189.424	6.785.364.359	7.057.961.172	6.238.359.599
Stupanj decentralizacije (I/II)	0,41	0,41	0,38	0,38	0,42
PROSJEK	0,40				

Izvor: Ministarstvo financija Federacije BiH, obrada autora

Tablica 6.7: Određivanje stupnja decentralizacije rashoda u Republici Srpskoj

	RASHODI (u konvertibilnim markama)				
	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Republika Srpska (RS)	1.437.200.000	1.583.900.000	1.669.700.000	1.779.200.000	1.726.700.000
FONDOVI (Fo)	1.014.900.000	1.398.600.000	1.534.200.000	1.554.300.000	1.561.600.000
I. OPĆINE (O)	606.900.000	738.400.000	573.000.000	604.400.000	460.700.000
II. RS+O+Fo	3.059.000.000	3.720.900.000	3.776.900.000	3.937.900.000	3.749.000.000
Stupanj decentralizacije (I/II)	0,20	0,20	0,15	0,15	0,12
PROSJEK	0,16				

Izvor: Statistički godišnjak Republike Srpske 2013, Republički zavod za statistiku RS, Banja Luka, 2013, obrada autora

Kad se govori o indikatorima efikasnosti javnog sektora, Alfonso et al. (2003.), identificirali su 7 područja (podindikatora) koji indiciraju performanse javnog sektora. Prva četiri područja se odnose na postignuća u administraciji, obrazovanju, zdravstvu i javnoj infrastrukturi. Dobra javna administracija s pravosudnim sustavom koji dobro funkcionira te zdravom i obrazovanom populacijom, može se smatrati preduvjetom za ravnopravan odnos s dobrofunkcionirajućim tržištem gdje vrijedi vladavina prava i gdje su značajne mogućnosti i prilike za sve stanovnike. Visoko kvalitetna javna infrastruktura neophodna je za postizanje ovih ciljeva. Ovi indikatori stoga pokušavaju reflektirati kvalitetnu interakciju između fiskalne politike i tržišnih procesa kao i utjecaj koji ova interakcija ostvaruje na mogućnosti pojedinih osoba.

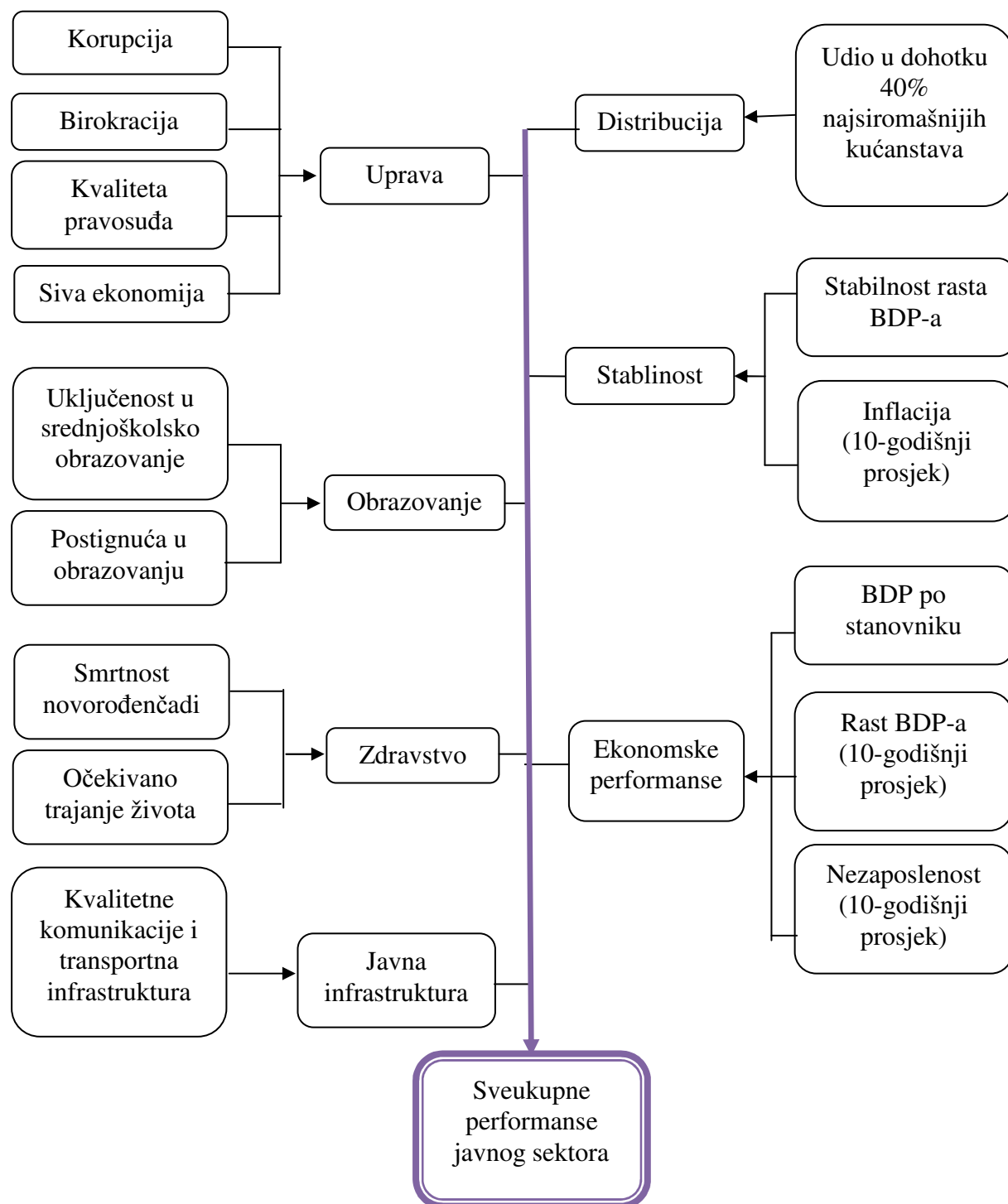
Prema Alfonso et al. (2006, p. 10) efikasnost javnog sektora u području zdravstva indicirana je kroz smrtnost novorođenčadi i očekivano trajanje života dok je obrazovanje indicirano stopom upisa u srednje škole i uspjehom u obrazovanju.

S druge strane, tri podindikatora reflektiraju „Musgravljeve“ funkcije vlade. Oni pokušavaju mjeriti ishode interakcije i reakcije tržišta na vladine politike. Prvi indikator je distribucija dohotka. Indikator ekonomske stabilnosti ilustrira postignuća stabilizacijskih ciljeva. Treći indikator pokušava ekonomskim performansama obuhvatiti alokacijsku efikasnost, mada je ovdje teško povući jasnu crtu razdvajanja, budući da se indikatori u obrazovanju i zdravstvu mogu također promatrati kao indikatori alokacijske efikanosti. Ovako indicirano mjerenje ukupnih performansi javnog sektora prikazano je na slici 6.1.

Slika 6.1: Indikator sveukupnih performansi javnog sektora

Indikatori mogućnosti

Standardni „Musgravljevi“⁸⁵ indikatori



Izvor: Alfonso et al. (2003.)

⁸⁵ Prema R. Musgraveu, tri su osnovne funkcije javnog sektora: funkcija raspodjele dohotka, stabilizacijska funkcija i alokacijska funkcija, više o tome u: Musgrave, R. A. (1959.): *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York

Za potrebe ovog istraživanja izabrani su:

- a) **Indikator proizvodne efikasnosti u obrazovanju:** odnos broja učenika koji završavaju srednje (neobvezno) obrazovanje prema broju učenika iste generacije koji su upisali srednjoškolsko obrazovanje; pretpostavka: visoka razina kvalitete obrazovanja će potaknuti učenike da nastave školovanje. U odnos su stavljeni podaci o broju upisanih učenika u prvi razred srednje škole u školskoj godini 2007/08. s brojem učenika koji su školske godine 2010/11. završili srednju školu (jedna generacija učenika). Ovaj period obuhvaća razdoblje koje je predmet obrade u ovom istraživanju.
- b) **Indikator proizvodne efikasnosti u zdravstvu:** stopa smrtnosti novorođenčadi. Ovaj indikator često se upotrebljava u istraživanjima ovakve vrste jer se smatra da odražava zdravlje djeteta i zdravlje trudnice kao iskaz stanja zdravstva u društvu. Isto tako, smrtnost novorođenčadi kao indikator superiorniji je indikatoru „očekivano trajanje života“ iz razloga što se radi o pouzdanijoj mjeri jer se bazira na stvarnim podacima. Stopa smrtnosti novorođenčadi izračunata je na način da su podaci o broju umrle novorođenčadi stavljeni u odnos s brojem živorođene djece za razdoblje od pet godina (2007. do 2011.).

Indikator okomitih fiskalnih nejednakosti:

Okomite fiskalne nejednakosti javljaju se kad postoji neuravnoteženost između dodjeljenih prihoda i rashoda za pružanje temeljnih javnih funkcija lokalne jedinice. Hunter (1977.) jasno izjednačava transfere s okomitim fiskalnim nejednakostima, bez obzira bili oni uvjetovani ili neuvjetovani. Prema Hunterovom gledištu, nedostatak kontrole nižih razina vlasti nad izvorima prihoda je sinonim okomitih fiskalnih nejednakosti. Koliko lokalne jedinice ovise o izvorima prihoda koji nisu pod njihovom kontrolom određujemo pomoću Hunterovog koeficijenta nejednakosti (HK) prema formuli (1).

$$HK = 1 - \frac{\text{prihodi od zajednički h poreza + dotacije}}{\text{ukupni lokalni rashodi}} \quad (1)$$

Vrijednost koeficijenta: 0 do 1

Koeficijent bliže 0 – veće okomite fiskalne nejednakosti.

U cilju izračunavanja Hunterovog koeficijenta za određenu lokalnu zajednicu u Bosni i Hercegovini neophodno je bilo istražiti važeća zakonska rješenja kako bi se utvrdilo koji su prihodi izvorni lokalni prihodi, a koji nastaju kao rezultat dijeljenja zajedničkih poreza s drugom (višom) razinom vlasti, što je obrazloženo u dijelu 2.6.3. ovog rada.

Na osnovu prikupljenih podataka o ukupnim rashodima lokalnih zajednica te podataka o prihodima koji nisu vlastiti prihodi lokalne zajednice (dijeljeni porezi i dotacije) izračunat je Hunterov koeficijent za svaku lokalnu zajednicu.

Indikator alokacijske efikasnosti: stupanj zadovoljstva lokalnog stanovništva alokacijom prihoda lokalnih proračuna sa sektorskim prioritetima ulaganja (sektori: lokalni javni putovi, nova zapošljavanja, obrazovanje, socijalna pomoć, zdravstvo, vodoopskrba, kanalizacija, poljoprivreda, sport, rekreacija i sl.).

Za lokalne zajednice u uzorku, prije formuliranja anketnog upitnika i provedbe ankete na terenu, iz primarnih i sekundarnih izvora utvrđeni su iznosi i sektori (funkcije) u koje je u petogodišnjem razdoblju izvršena alokacija prihoda iz lokalnih proračuna. Ovako pribavljeni podaci uvršteni su u anketni upitnik koji je u ovom dijelu bio specifičan za svaku lokalnu zajednicu. Potom se u istim lokalnim zajednicama iz uzorka izvršilo anketiranje po 30 kućanstava (nositelji kućanstava) od kojih je zatraženo da na jednoj stavci Likertove skale sa 7 stupnjeva intenziteta iskažu svoje zadovoljstvo, odnosno (ne)slaganje s alokacijom lokalnih javnih prihoda prema podacima prezentiranim u anketnom upitniku odnosno, koliko ovakav raspored odgovara njihovim željama (preferencijama). Pri tome je rezultat 1 označavao najmanji stupanj zadovoljstva („u potpunosti se ne slažem“), odnosno najveći stupanj nezadovoljstva krećući se prema rezultatu 4 koji predstavlja stanje ravnodušnosti, poslije kojeg rezultati izražavaju djelimično slaganje do rezultata 7 („u potpunosti se slažem“) koji predstavlja najveće zadovoljstvo alokacijom.

u potpunosti se ne slažem	→					u potpunosti se slažem
1	2	3	4	5	6	7

Prvi dio upitnika sastoji se od pitanja koja se odnose na opće karakteristike ispitanika i njegovog kućanstva: geografski smještaj kućanstva (seosko/gradsko), dob, obrazovanje, zaposlenost i sudjelovanju u kreiranju javnih politika lokalne zajednice (javne rasprave o proračunu i sl.). Na osnovu prikupljenih podataka izračunat je prosječni stupanj zadovoljstva za svaku lokalnu zajednicu.

Karakteristike ispitanika su nominalne (kategorijalne) varijable dane kroz sljedeće modalitete:

- a) geografski položaj. 0 – selo, 1 – grad,
- b) stručna sprema (naobrazba): 0 - bez škole, 1 - završena osnovna škola, 2 - završena srednja škola i 3 - završena viša škola ili fakultet
- c) starosna dob: 0 – do 35 godina, 1 – od 35 do 65 godina, 2 –preko 65 godina,
- d) sudjelovanje u javnom odlučivanju: 0 – nikad, 1 – ponekad, 2 – gotovo uvijek.

Pored navedenih, u istraživanje su uključeni sljedeći indikatori: broj stanovnika, veličina lokalne zajednice, razvijenost lokalne zajednice, BDP po stanovniku, broj učenika na jednog nastavnika, broj stanovnika na jednog liječnika, uključenost građana u proces donošenja proračuna, stupanj obrazovanja, starosna dob i mjesto stanovanja.

7. ISPITIVANJE ZNAČAJNOSTI RAZLIKE I POVEZANOSTI VARIJABLI U HIPOTEZAMA ISTRAŽIVANJA

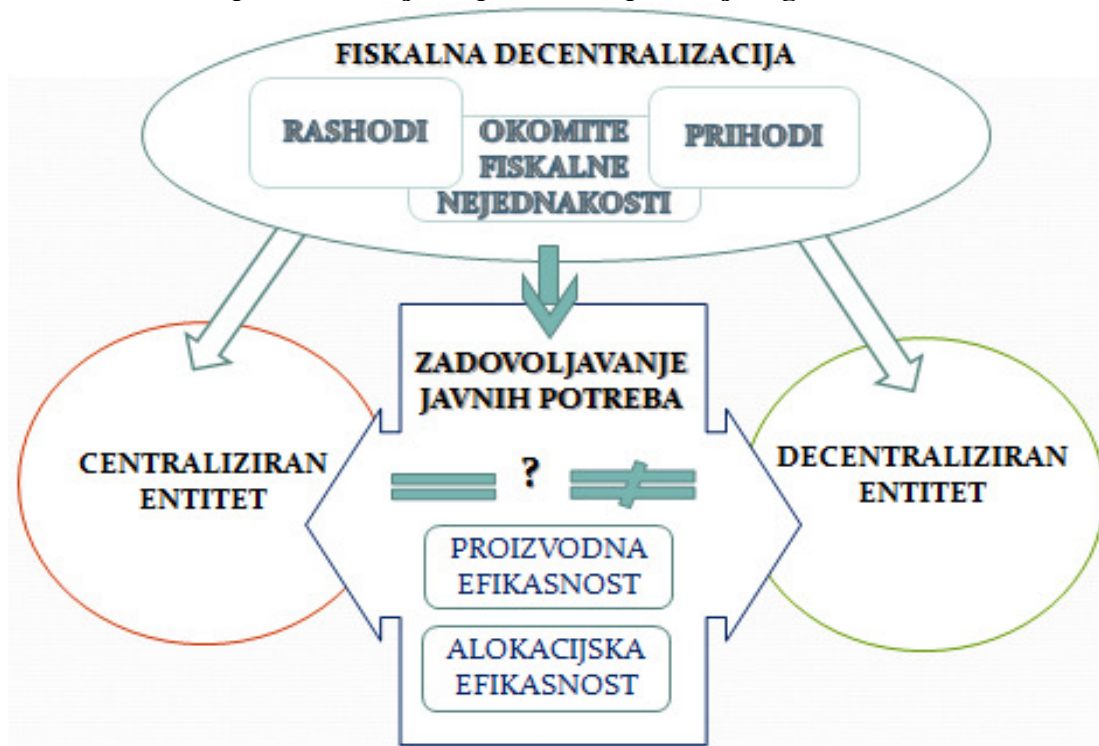
Prema podacima navedenim u tablicama 6.4 do 6.7 proizlazi postojanje visoke razlike u stupnju decentralizacije kako prihoda tako i rashoda u entitetima. Analogije radi, valja ovdje istaknuti podatak da je 2010. godine prosjek EU-27, udio prihoda na subnacionalnoj razini u ukupnim prihodima države iznosio 0,28 a udio rashoda na subnacionalnoj razini u ukupnim rashodima države iznosio 0,26 (European Commission, 2012.). Prema podacima izračunatim na osnovu ulaznih podataka prezentiranim u tablicama 6.4 do 6.7 ovog rada, Federacija BiH s udjelom rashoda na lokalnoj razini u ukupnim konsolidiranim rashodima entiteta od 0,40 i udjelom prihoda na lokalnoj razini u ukupnim konsolidiranim prihodima entiteta od 0,40 je decentraliziran entitet. Republika Srpska s udjelom rashoda na lokalnoj razini u ukupnim konsolidiranim rashodima entiteta od 0,16 i udjelom prihoda na lokalnoj razini u ukupnim konsolidiranim prihodima entiteta od 0,17 je vrlo centraliziran entitet.⁸⁶

Ova **asimetrija u decentralizaciji unutar jedne države** najvažnije je polazište i osnova za provedbu istraživanja. Upravo na ovoj asimetriji bazirano je empirijsko istraživanje, a koncept provedbe istraživanja za potvrdu uspostavljenog modela prezentiran je na slici 7.1.

U cilju dovođenja u vezu rezultata istraživanja s postavljenim hipotezama rukovodeći se raspoloživim statističkim testovima za testiranje postavljenih hipoteza provedena je statistička analiza **na dva nezavisna uzorka**, različitog stupnja decentralizacije (Federacija BiH i Republika Srpska) **iz iste populacije** (lokalne zajednice u Bosni i Hercegovini) **s ciljem testiranja postojanja značajnosti razlike u postizanju proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga i alokacijske efikasnosti zadovoljavanju javnih potreba** između ova dva skupa (entiteta).

⁸⁶ detaljnije o kriterijima za klasifikaciju prema stupnju (de)centralizacije u Miñana Simó, J.S. (1999): Fiscal Decentralization in Europe, Departamento de Economia Aplicada, Univerzitat de Valencia, p. 11.

Slika 7.1: Koncept istraživanja za potvrdu uspostavljenog modela



Izvor: autor

Prema konceptu provedbe empirijskog istraživanja prezentiranom na slici 7.1, ukoliko se utvrdi postojanje statistički značajne razlike između dva skupa različitog stupnja decentralizacije u postizanju proizvodne i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba (u obrazovanju i zdravstvu, koristeći raspoložive indikatore proizvodne i alokacijske efikasnosti u pružanju ovih javnih usluga) **testirat će se postojanje povezanosti između stupnja fiskalne decentralizacije s rezultatima u zadovoljavanju javnih potreba**. Ukoliko se testiranjem utvrdi statistički značajno postojanje veze kao i smjer i intenzitet veze između determinanti fiskalne decentralizacije (decentralizacija rashoda, decentralizacija prihoda i okomite fiskalne nejednakosti) i determinanti zadovoljavanja javnih potreba (proizvodna i alokacijska efikasnost u pružanju javnih usluga), u nastavku rada, a u cilju utvrđivanja zavisnosti (kauzalnosti) navedenih pojava definiranih kroz postavljene hipoteze istraživanja, a na prethodno utvrđenim teorijskim i empirijskim saznanjima o prirodi ovih pojava i njihovom odnosu, pristupit će se modeliranju odnosa.

Kako bi se stupanj decentralizacije prikazao što bolje, osim pokazatelja ukupnih prihoda i rashoda, nužno je analizirati i druge faktore koji mogu doprinijeti kvalitetnijim

zaključcima. Najčešće upotrebljavana mjera stupnja fiskalne decentralizacije je odnos prihoda i rashoda lokalnih jedinica u ukupnim prihodima i rashodima opće države. Ukoliko se u obzir ne uzmu okomite fiskalne nejednakosti, može doći do iskrivljavanja podataka i samog tumačenja stupnja decentralizacije budući da su navedeni podaci samo prikaz ukupnih prihoda i rashoda lokalnih jedinica, koji su često samo izvršavanje odluka centralne vlasti, dok lokalne jedinice služe kao servisi u ispunjavanju državnih odluka. Stoga se u nastavku istraživanja uključuju okomite fiskalne nejednakosti kao „rezultanta“ decentralizacije rashoda i prihoda kako bi se u istraživanje uključila autonomija lokalnih zajednica te koristeći indikator ovisnosti o „tuđim“ izvorima financiranja utvrdila povezanost ovisnosti lokalnih zajednica o prihodima koji nisu pod njihovom kontrolom s determinantama u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice.

U prvom koraku testira se postojanje statistički značajne razlike između dva entiteta različitog stupnja decentralizacije u ovisnosti lokalnih jedinica vlasti o izvorima koji nisu njihovi vlastiti (izvorni), a potom se utvrđuje postojanje statistički značajne povezanosti između okomitih fiskalnih nejednakosti i rezultata u postizanju proizvodne i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba.

7.1. Testiranje značajnosti razlike među entitetima u pogledu proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga

Za testiranje značajnosti razlike između dva entiteta različitog stupnja decentralizacije (Federacije BiH kao decentraliziranog i Republike Srpske kao vrlo centraliziranog entiteta) u pogledu proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu korišten je t-test za nezavisne uzorke. Prije toga ispitano je postojanje pretpostavki za primjenu ovog parametrijskog testa:

- da podaci zavisne varijable potječu bar s intervalne skale,
- da su podaci normalno distribuirani,
- da se radi o nezavisnim uzorcima,
- da postoji dvije ili više grupa ispitanika.

Zavisne varijable odnosno indikatori proizvodne efikasnosti u obrazovanju i zdravstvu su numerička obilježja, dvije su grupe ispitanika (entiteti) koji su međusobno neovisni. Jedan od mogućih načina za ispitivanje normalnosti empirijske distribucije jest Kolmogorov-Smirnov test. U okviru ovog testa vrši se usporedba empirijske i teorijske distribucije. U

tablicama 7.1. i 7.2 dani su rezultati za varijable prolaznost učenika srednjih škola i stopa smrtnosti novorođenčadi.

Tablica 7.1: Mjere deskriptivne statistike za varijablu: prolaznost učenika srednjih škola

Descriptives		Statistic	Std. Error
prolaznost učenika srednjih škola	Mean	,8441	,00940
	95% Confidence Interval for Mean		
	Lower Bound	,8253	
	Upper Bound	,8628	
	5% Trimmed Mean	,8469	
	Median	,8600	
	Variance	,007	
	Std. Deviation	,08198	
	Minimum	,66	
	Maximum	,99	
	Range	,33	
	Interquartile Range	,13	
	Skewness	-.428	,276
	Kurtosis	-.666	,545

Izvor: izračun autora

Tablica 7.2: Sažetak varijable: prolaznost učenika srednjih škola

Case Processing Summary						
	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
prolaznost učenika srednjih škola	76	97.4%	2	2.6%	78	100.0%

Izvor: izračun autora

Tablica 7.3: Test normalnosti distribucije podataka za varijablu: prolaznost učenika srednjih škola

Tests of Normality						
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
prolaznost učenika srednjih škola	,090	76	,200	,961	76	,021

a. Lilliefors Significance Correction

Izvor: izračun autora

Tablica 7.2 pokazuje da je 76 (97,4%) valjanih podataka uzeto u obradu, a u tablici 7.1 prezentirani su rezultati deskriptivnih statističkih mjera u razmatranoj distribuciji iz kojih se dâ očitati da je prosječna prolaznost učenika srednjih škola 84%, minimalna 66%, a maksimalna 99%. Najvažnija mjera u okviru ovog testa jest prezentirana u tablici 7.3, a odnosi se na test normalnosti distribucije gdje je navedena vrijednost Kolmogorov-Smirnovog testa. Mjera odstupanja ove distribucije od normalne iznosi 0,09, a značajnost ovog odstupanja iznosi $p=0,2$. S obzirom da je $p>0,05$ donosimo zaključak da ova distribucija ne odstupa značajno od normalne distribucije.

U nastavku se pristupa izradi t-testa najprije za zavisnu varijablu *prolaznost učenika srednjih škola*.

Tablica 7.4: Pregled varijable prolaznost učenika srednjih škola po entitetima

Group Statistics					
entitet		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
prolaznost učenika srednjih škola	RS	27	,8830	,07650	,01472
	FBiH	46	,8213	,07960	,01174

Izvor: izračun autora

Tablica 7.5: Test značajnosti razlike između entiteta u prolaznosti učenika srednjih škola

Independent Samples Test										
		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2- tailed)	Mean Difference	Std. Error Differ ence	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
prolaznost učenika srednjih škola	Equal variances assumed	.870	.354	3.241	71	.002	,06166	,01903	,02372	,09960
	Equal variances not assumed			3.275	56.387	.002	,06166	,01883	,02395	,09937

Izvor: izračun autora

Iz tablice 7.4 očitavaju se deskriptivne mjere za dva uzorka (entiteta). Vidimo da ukupno ima 27 lokalnih zajednica u RS i 46 lokalnih zajednica u FBiH te da je prosječna

prolaznost učenika srednjih škola veća u RS (88,30%) u odnosu na FBiH (82,13%). Veća je varijabilnost rezultata u FBiH.

Kako bi se očitali rezultati t-testa, prvo se u tablici 7.5 gledaju rezultate Levenovog testa jednakosti varijanci. Ukoliko je vjerojatnost veća od 0,05, a u ovom slučaju iznosi 0,354 zaključuje se da se pretpostavljaju jednake varijance u okviru ovih subpopulacija i očitavaju se rezultati iz prvog reda (*Equal variances assumed*). U protivnom bi se očitavali rezultati iz drugog reda. Već je pokazano u tablici 7.4 da je prolaznost učenika u entitetu RS nešto veća u odnosu na FBiH (u prosjeku za 6,17%), ali je li ta razlika statistički značajna. Vrijednost t od 3,241 i njegova značajnost od 0,002 (manje od 0,05) ukazuje da je **razlika** između aritmetičkih sredina ova dva skupa **statistički značajna**.

Pokazatelj veličine utjecaja ukazuje na veličinu razlike između grupa, a ne samo je li ta razlika slučajna ili ne. Veličina utjecaja se procjenjuje pomoću više pokazatelja od kojih se najčešće upotrebljava eta kvadrat. Eta kvadrat može imati vrijednosti u opsegu od 0 do 1 i predstavlja proporciju varijance u zavisnoj varijabli objašnjenu nezavisnom varijablom (grupiranja). SPSS ne izračunava pokazatelj eta kvadrat u t-testovima, ali se lako može izračunati pomoću formule (2)

$$Eta\ kvadrat = \frac{t^2}{t^2 + df} = 0,13 \quad (2)$$

Prema Cohenovoj skali, **veličina utjecaja je na gornjoj granici umjerena**⁸⁷.

Isti postupak testiranja ponovljen je i za varijablu *stopa smrtnosti novorođenčadi*.

Tablica 7.6: Sažetak varijable: stopa smrtnosti novorođenčadi

Case Processing Summary						
	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
stopa smrtnosti novorođenčadi	71	91.0%	7	9.0%	78	100.0%

Izvor: izračun autora

⁸⁷do 0,01 – 0,06 mali utjecaj, od 0,06 do 0,14 – umjeren utjecaj, od 0,14 – velik utjecaj, detaljnije u Cohen, J. W. (1988.): *Statistical power analysis for the behavioural sciences* (2nd ed.), New York: Academic Press

Tablica 7.7: Mjere deskriptivne statistike za varijablu: stopa smrtnosti novorođenčadi

Descriptives		Statistic	Std. Error
stopa smrtnosti novorođenčadi	Mean	6,1251	,34611
	95% Confidence Interval for Lower Bound	5,4348	
	Mean Upper Bound	6,8154	
	5% Trimmed Mean	6,0741	
	Median	6,2100	
	Variance	8.505	
	Std. Deviation	2,91640	
	Minimum	,84	
	Maximum	12,78	
	Range	11,94	
	Interquartile Range	4,24	
	Skewness	.181	.285
	Kurtosis	-.603	

Izvor: izračun autora

Tablica 7.8: Test normalnosti distribucije podataka za varijablu: stopa smrtnosti novorođenčadi

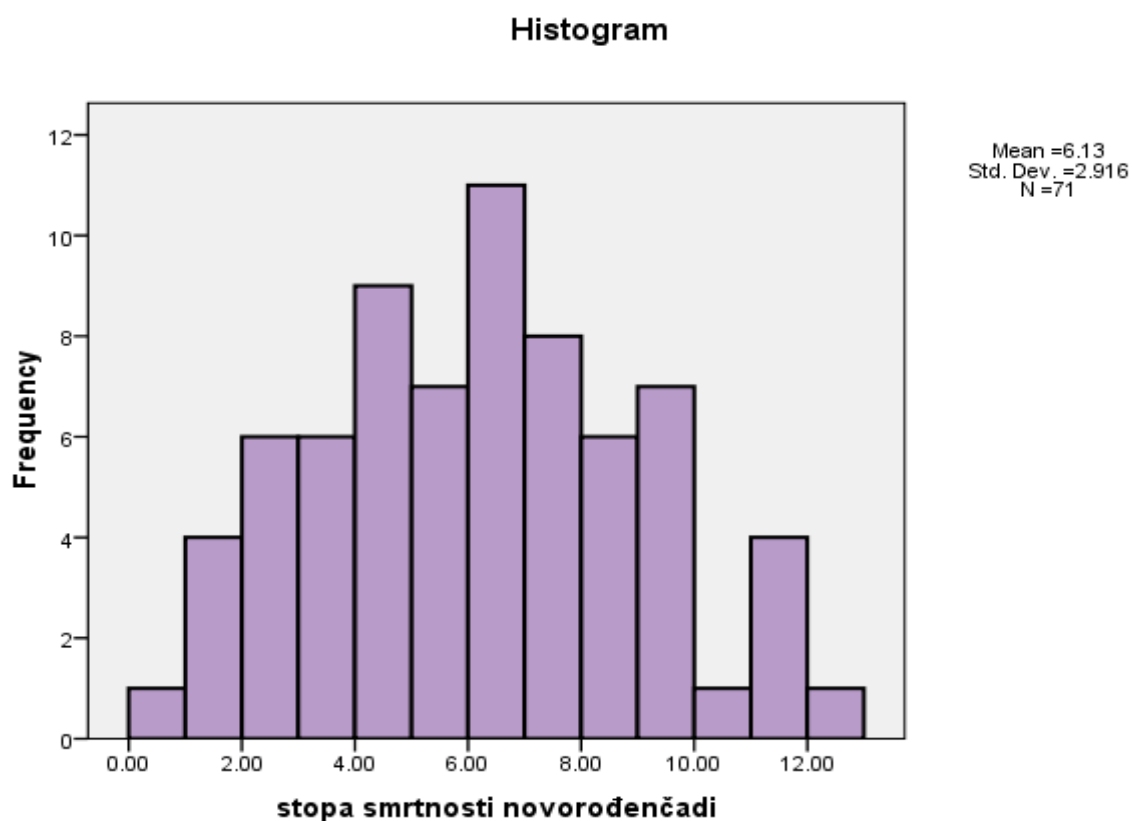
Tests of Normality						
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
stopa smrtnosti novorođenčadi	.059	71	.200 [*]	.982	71	.408

a. Lilliefors Significance Correction

*. This is a lower bound of the true significance.

Izvor: izračun autora

Graf 7.1: Prikaz normalnosti distribucije (histogram) varijable: stopa smrtnosti novorođenčadi



Izvor: obrada autora

Iz tablica 7.6 i 7.7 očitava se da je validno 91% podataka te pokazatelji deskriptivne statistike: prosječna stopa smrtnosti iznosi 6,125; minimalna 0,84, a maksimalna 12,78. Tablica 7.8 i grafički prikaz (histogram) na grafu 7.1 služe za ocjenu normalnosti distribucije podataka. Vrijednost Kolmogorov-Smirnovog testa odnosno mjera odstupanja ove distribucije od normalne iznosi 0,59, a značajnost ovog odstupanja iznosi $p=0,2$. S obzirom da je $p>0,05$ može se zaključiti da ova distribucija ne odstupa značajno od normalne distribucije.

Tablica 7.9: Pregled varijable stopa smrtnosti novorođenčadi po entitetima

Group Statistics					
entitet		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
stopa smrtnosti	RS	23	4,5757	2,40674	,50184
novorođenčadi	Federacija BiH	47	6,9879	2,77246	,40440

Izvor: izračun autora

Tablica 7.10: Test značajnosti razlike između entiteta u stopi smrtnosti novorođenčadi

Independent Samples Test									
	Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
	F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
								Lower	Upper
stopa smrtnosti Equal variances assumed	.388	.536	-3.564	68	.001	-2,41222	,67680	-3,76275	-1,0616
Equal variances not assumed			-3.743	49.805	.000	-2,41222	,64451	-3,70687	-1,1175

Izvor: izračun autora

Rezultati Levenovog testa jednakosti varijanci upućuju da se očitaju rezultati iz prvog reda s obzirom da je vjerojatnost veća od 0,05 (iznosi 0,536). U tablici 7.9 pokazano da je stopa smrtnosti novorođenčadi u entitetu FBiH veća u odnosu na RS (u prosjeku za 2,41), ali je li ta razlika statistički značajna. Vrijednost t od 3,564 i njegova značajnost od 0,001 (manje od 0,05) ukazuje da je **razlika** između aritmetičkih sredina ova dva skupa **statistički značajna**.

Pokazatelj veličine utjecaja eta kvadrat koji ukazuje na veličinu razlike između grupa, a ne samo je li ta razlika slučajna ili ne izračunat je prema formuli (2) i iznosi 0,16. Prema Cohenovoj skali, **veličina utjecaja je velika**.

7.2. Ispitivanje povezanosti decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga

U prethodnoj analizi pokazano je da postoji statistički značajna razlika u postizanju proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga obrazovanja i zdravstva u dva entiteta različitog stupnja decentralizacije. Sljedeći korak jest ispitivanje postojanja veze, te ukoliko se dokaže povezanost, utvrđivanje smjera i intenziteta povezanosti između decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju i

zdravstvu, za što se koristi tehnika korelacije. Korelacija pretpostavlja povezanost između varijabli, a koeficijent korelacije mjeru na osnovu koje se zaključuje o smjeru i jačini njihove povezanosti. Valja imati na umu da se korelacijom utvrđuje postojanje veze, a nikako se ne može utvrditi uzročno-posljedične odnose, odnosno koja varijabla je zavisna. Naime, takav odnos među varijablama gdje promjene vrijednosti jedne uzrokuju promjene vrijednosti druge (zavisne) varijable ukazuje na kauzalni odnos.

Kod korelacije se radi o simulatnoj pravilnoj promjeni vrijednosti varijabli i ne postoji mogućnost utvrđivanja koja je varijabla zavisna, a koja nezavisna. Kod korelacije utvrđujemo intenzitet, smjer i satističku značajnost, a vrijednosti koeficijenta se kreću od 0 do 1. U ovom slučaju, s obzirom da se raspolaže jednom kategorijalnom, dihotomnom varijablom, tj. varijalom koja ima samo dvije razine (centralizirano i decentralizirano) koje su po prirodi dihotomne i jednom numeričkom varijablom (prolaznost učenika srednjih škola u prvom testu i stopa smrtnosti novorođenčadi za drugi test), za ispitivanje povezanosti među varijablama koristi se **point-biserijska korelacija**. Ispunjeni su uvjeti za primjenu ovog testa: numerička varijabla normalne je distribucije, a druga varijabla je po prirodi dihotomna i nikako ne može biti normalno raspoređena.

Tablica 7.11: Izračunavanje point-biserijskog koeficijenta korelacije između varijabli za prvu pomoćnu hipotezu istraživanja

		Correlations		
		stopa smrtnosti novorođenčadi	prolaznost učenika srednjih škola	decentralizacija
stopa smrtnosti novorođenčadi	Pearson Correlation	1	-.503**	.417**
	Sig. (2-tailed)		.000	.000
	N	71	69	71
prolaznost učenika srednjih škola	Pearson Correlation	-.503**	1	-.346**
	Sig. (2-tailed)	.000		.002
	N	69	76	76
decentralizacija	Pearson Correlation	.417**	-.346**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.002	
	N	71	76	78

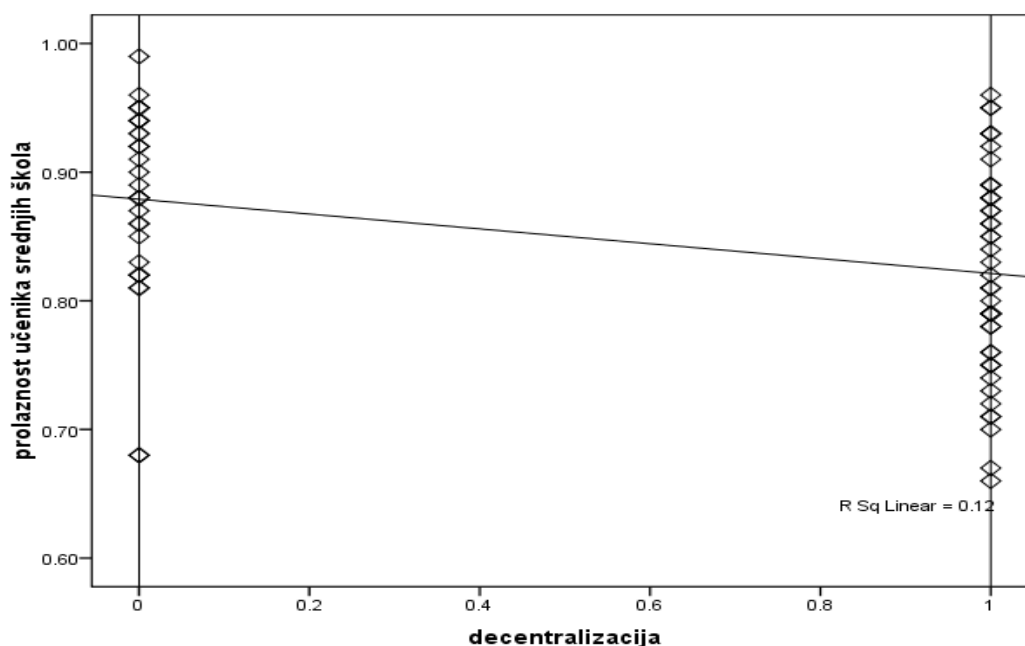
** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Izvor: izračun autora

Tablica 7.11 daje podatke o svim mogućim korelacijama, pa tako i svake varijable same sa sobom. Očitavaju se podaci iz trećeg reda gdje su rezultati korelacije varijable

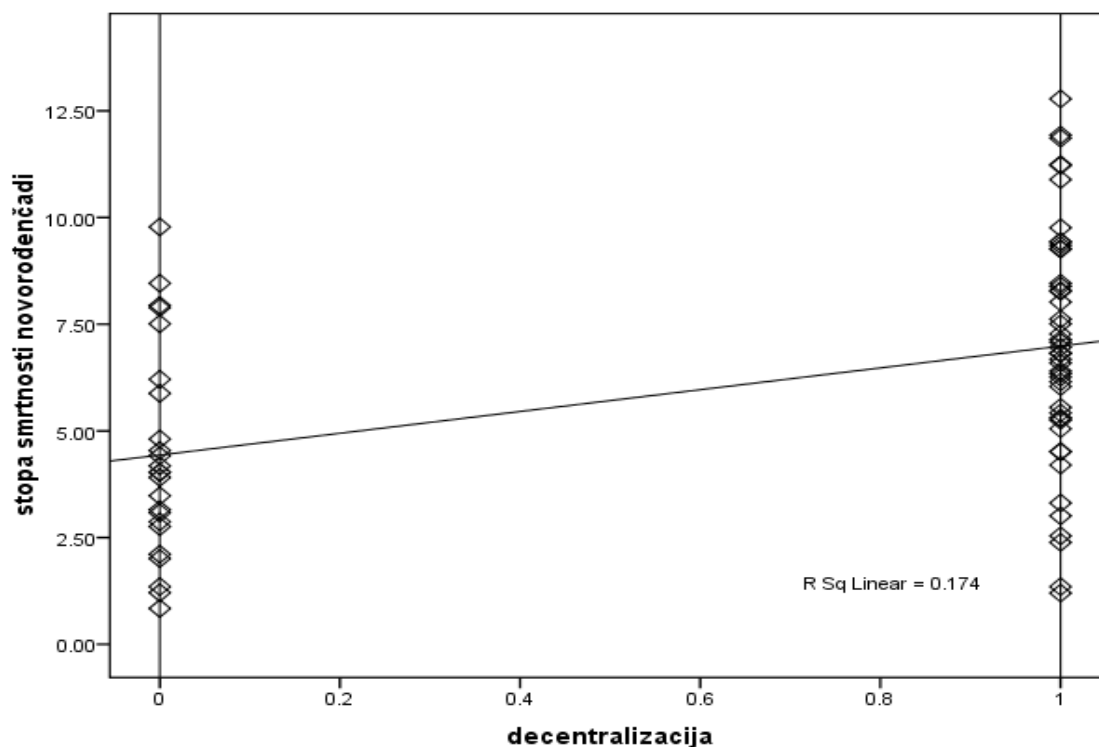
decentralizacija (obilježja: 0 – centralizirano, 1 – decentralizirano) s varijablama koje indiciraju proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga: stopom smrtnosti novorođenčadi i prolaznosti učenika srednjih škola. Znak ** ukazuje da je Pearsonov koeficijent korelacije signifikantan na razini 0,01 odnosno da postoji statistički značajna povezanost između decentralizacije i stope smrtnosti novorođenčadi (sig. iznosi 0,000) i prolaznosti učenika u srednjim školama (sig. 0,002). Smjer veze pokazuje nam predznak Pearsonovog koeficijenta korelacije. Konkretno, decentralizacija je pozitivno korelirana sa stopom smrtnosti novorođenčadi i negativno korelirana s prolaznosti učenika u srednjim školama. Drugim riječima, veća decentralizacija, veća stopa smrtnosti i manja prolaznost učenika srednjih škola. S obzirom na vrijednosti koeficijenta korelacije može se zaključiti da postoji **statistički značajna pozitivna povezanost srednjeg intenziteta** između decentralizacije i stope smrtnosti novorođenčadi te da postoji **statistički značajna ali niska negativna povezanosti** između decentralizacije i prolaznosti učenika srednjih škola. Ovaj odnos prikazan je grafovima 7.2 i 7.3.

Graf 7.2: Prikaz odnosa varijabli: decentralizacija i prolaznost učenika srednjih škola



Izvor: izračun autora

Graf 7.3: Prikaz odnosa varijabli: decentralizacija i stopa smrtnosti novorođenčadi



Izvor: izračun autora

U prethodna dva slučaja utvrđeno je postojanje povezanosti između indikatora proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga obrazovanja i zdravstva (prolaznosti učenika srednjih škola i stopa smrtnosti novorođenčadi) i decentralizacije. Kako bi se eliminirao utjecaj drugih varijabli na ovaj odnos i utvrdio doprinos korelaciji prve dvije varijable, provodi se **test parcijalne korelacije**. Ovo je potrebno radi mjerenja neto utjecaja decentralizacije, odnosno da se statistički kontrolira (ukloni) utjecaj trećih varijabli koje bi mogle kontaminirati ili utjecati na vezu između dvije ispitivane varijable.

U analiziranju povezanosti decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju, kako bi se **isključio utjecaj remetilačkih varijabli**, odnosno varijabli koje bi mogle utjecati na ovu vezu, u analizu se uvode kontrolne varijable te se parcijalnom korelacijom ispituje utjecaj kontrolnih varijabli: broj učenika po nastavniku u srednjim školama i bruto domaći proizvod (BDP) jedinica lokalne samouprave. Cilj je ispitati, hoće li uklanjanje utjecaja kontrolnih varijabli utjecati na jačinu veze promatranih varijabli.

U gornjem dijelu tablice 7.12 je matrica korelacije dviju varijabli od interesa (prolaznost učenika srednjih škola i decentralizacija) kada nije uklonjen utjecaj remetilačkih varijabli. U tom slučaju korelacija iznosi -0,394. Koeficijenti parcijalne korelacije prolaznosti učenika srednjih škola te broja učenika po nastavniku i bruto domaćeg proizvoda nemaju statističku značajnosti ($p > 0,05$; $p = 0,93$ i $p = 0,245$). U donjoj polovici tablice ponovljene su iste analize korelacije, ali uz uklanjanje utjecanja remetilačkih varijabli (bruto domaći proizvod i broj učenika po nastavniku). U tom slučaju nova parcijalna korelacija iznosi -0,405 što je neznatna promjena. Dakle, u usporedbi s izračunatom korelacijom nultog reda ($r = -0,394$) pokazuje se da je uklanjanje utjecaja varijabli bruto domaćeg proizvoda i broja učenika po nastavniku vrlo malo utjecalo na jačinu veze između dvije promatrane varijable.

Tablica 7.12: Test parcijalne korelacije za ispitivanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju

			Correlations			
Control Variables			prolaznost učenika srednjih škola	decentraliz acija	broj učenika po nastavniku	bruto domaći proizvod BDP
-none- ^a	prolaznost učenika srednjih škola	Correlation	1.000	-.394	.195	.136
		Significance (2- tailed)	.	.000	.093	.245
		df	0	73	73	73
	decentralizacija	Correlation	-.394	1.000	-.109	.111
		Significance (2- tailed)	.000	.	.352	.344
		df	73	0	73	73
	broj učenika po nastavniku	Correlation	.195	-.109	1.000	-.064
		Significance (2- tailed)	.093	.352	.	.588
		df	73	73	0	73
	bruto domaći proizvod BDP	Correlation	.136	.111	-.064	1.000
		Significance (2- tailed)	.245	.344	.588	.
		df	73	73	73	0
broj učenika po nastavniku & bruto domaći proizvod BDP	prolaznost učenika srednjih škola	Correlation	1.000	-.405		
		Significance (2- tailed)	.	.000		
		df	0	71		
	decentralizacija	Correlation	-.405	1.000		
		Significance (2- tailed)	.000	.		
		df	71	0		

a. Cells contain zero-order (Pearson) correlations.

Izvor: izračun autora

Isti postupak je ponovljen za analizu utjecaja dodatnih varijabli na odnos decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih zdravstvenih usluga.

Tablica 7.13: Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u zdravstvu

			Correlations			
Control Variables			stopa smrtnosti novorođenčadi	decentralizacija	bruto domaći proizvod BDP	broj stanovnika po liječniku
-none- ^a	stopa smrtnosti novorođenčadi	Correlation	1.000	.412	.087	.238
		Significance (2-tailed)	.	.000	.474	.048
		df	0	68	68	68
	decentralizacija	Correlation	.412	1.000	.036	.164
		Significance (2-tailed)	.000	.	.769	.176
		df	68	0	68	68
	bruto domaći proizvod BDP	Correlation	.087	.036	1.000	-.243
		Significance (2-tailed)	.474	.769	.	.043
		df	68	68	0	68
	broj stanovnika po liječniku	Correlation	.238	.164	-.243	1.000
		Significance (2-tailed)	.048	.176	.043	.
		df	68	68	68	0
bruto domaći proizvod BDP & broj stanovnika po liječniku	stopa smrtnosti novorođenčadi	Correlation	1.000	.383		
		Significance (2-tailed)	.	.001		
		df	0	66		
	decentralizacija	Correlation	.383	1.000		
		Significance (2-tailed)	.001	.		
		df	66	0		

a. Cells contain zero-order (Pearson) correlations.

Izvor: izračun autora

U gornjem dijelu tablice 7.13 je matrica korelacije dviju varijabli od interesa (stopa smrtnosti novorođenčadi i decentralizacija) kada nije uklonjen utjecaj remetilačkih

varijabli. U tom slučaju korelacija iznosi 0,412. Koeficijenti parcijalne korelacije stope smrtnosti novorođenčadi i bruto domaćeg proizvoda nema statističku značajnosti ($p > 0,05$; $p = 0,474$), dok je parcijalna korelacija s brojem liječnika po stanovniku statistički značajna ($p = 0,048$), ali slabog intenziteta ($r = 0,238$). U donjoj polovici tablice ponovljene su iste analize korelacije, ali uz uklanjanje utjecanja remetilačkih varijabli (bruto domaći proizvod i broja stanovnika po liječniku). U tom slučaju nova parcijalna korelacija iznosi 0,383 što je neznatno smanjenje. Dakle, u usporedbi s izračunatom korelacijom nultog reda ($r = 0,412$) pokazuje se da je uklanjanje utjecaja varijabli bruto domaćeg proizvoda i broja stanovnika po liječniku vrlo malo utjecalo na jačinu veze između dvije promatrane varijable.

7.3. Testiranje značajnosti razlike između entiteta u postizanju alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice

Za testiranje značajnosti razlike između dva entiteta u pogledu alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba korišten je t-test za nezavisne uzorke. Zavisna varijabla odnosno prosječni stupanj zadovoljstva alokacijom javnih prihoda jest obilježje mjereno na kvazi intervalnoj skali, a dvije su grupe ispitanika (entiteti) koji su međusobno neovisni. Rezultati Kolmogorov-Smirnov testa za ispitivanje normalnosti distribucije prikazani su u tablici 7.14.

Tablica 7.14: Test normalnosti distribucije varijable: prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda

Tests of Normality						
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	.100	57	.200*	.972	57	.211

a. Lilliefors Significance Correction

*. This is a lower bound of the true significance.

Izvor: izračun autora

Prema rezultatima Kolmogorov-Smirnov testa iz tablice 7.14 mjera odstupanja ove distribucije od normalne iznosi 0,100, a značajnost ovog odstupanja iznosi $p = 0,2$. S obzirom da je $p > 0,05$ donosimo zaključak da ova distribucija ne odstupa značajno od normalne distribucije.

Tablica 7.15: Sažetak za varijablu: prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda**Case Processing Summary**

	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	57	73.1%	21	26.9%	78	100.0%

Izvor: izračun autora

Tablica 7.16: Mjere deskriptivne statistike za varijablu prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda**Descriptives**

		Statistic	Std. Error
Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Mean	3,263	,1159
	95% Confidence Interval for Mean		
	Lower Bound	3,031	
	Upper Bound	3,495	
	5% Trimmed Mean	3,269	
	Median	3,200	
	Variance	,765	
	Std. Deviation	,8748	
	Minimum	1,6	
	Maximum	5,0	
	Range	3,4	
	Interquartile Range	1,5	
	Skewness	-.048	,316
	Kurtosis	-.892	,623

Izvor: izračun autora

Iz tablica 7.15 i 7.16 očitava se da je od ukupno 78 jedinica u uzorku, prikupljeno 73,1% podataka, da je najmanji stupanj prosječnog zadovoljstva alokacijom 1,6 a najveći 5,0. Prosječni stupanj prosječnog zadovoljstvo iznosi 3,3. Ako je poznato da je na skali za mjerenje zadovoljstva vrijednost 4 predstavljala indiferenciju, a sve vrijednosti ispod 4 su označavale manje ili više neslaganje s alokacijom javnih prihoda (nezadovoljstvo), možemo zaključiti da u prosjeku stavnovnici lokalnih zajednica nisu zadovoljni alokacijom javnih prihoda.

U nastavku se pristupa izradi t-testa značajnosti razlike u prosječnom zadovoljstvu alokacijom u dva entiteta.

Tablica 7.17: Pregled varijable: prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda po entitetima

Group Statistics					
entitet		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Prosječno zadovoljstvo	RS	18	2,867	,7268	,1713
alokacijom javnih prihoda	Federacija BiH	36	3,333	,8284	,1381

Izvor: izračun autora

Tablica 7.18: Test značajnosti razlike između entiteta u prosječnom zadovoljstvu alokacijom javnih prihoda

Independent Samples Test											
		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means							
									Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
										Lower	Upper
Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Equal variances assumed	1.877	.177	-2.029	52	.048	-,4667	,2300	-,9281	-,0052	
	Equal variances not assumed			-2.121	38.391	.040	-,4667	,2200	-,9119	-,0214	

Izvor: izračun autora

Rezultati Levenovog testa jednakosti varijanci (tablica 7.18) upućuju da se očitaju rezultati iz prvog reda s obzirom da je vjerojatnost veća od 0,05 (iznosi 0,177). U tablici 7.17 pokazano je da je prosječni stupanj zadovoljstva u entitetu FBiH veći u odnosu na RS (u prosjeku za 0,47), ali je li ta razlika statistički značajna. Vrijednost t od 2,029 i njegova značajnost od 0,048 (manje od 0,05) ukazuje da je **razlika** između aritmetičkih sredina ova dva skupa **statistički značajna**.

Pokazatelj veličine utjecaja η^2 kvadrat koji ukazuje na veličinu razlike između grupa, a ne samo je li ta razlika slučajna ili ne, izračunat je prema formuli (2) i iznosi 0,07. Prema Cohenovoj skali, **veličina utjecaja je umjerena**.

7.4. Ispitivanje povezanosti decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba

U prethodnoj analizi pokazano je da postoji statistički znajana razlika u postizanju alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba u dva entiteta različitog stupnja decentralizacije. Sljedeći korak jest ispitivanje postojanja veze, te ukoliko se dokaže povezanost, utvrđivanje smjera i intenziteta povezanosti između decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. U ovom slučaju, s obzirom da se raspolaze jednom kategorijalnom, tj. varijablom koja ima samo dvije razine (centralizirano i decentralizirano) koje su po prirodi dihotomne i jednom numeričkom varijablom (prosječni stupanj zadovoljstva alokacijom prihoda), za ispitivanje povezanosti među varijablama koristi se **point-biserijska korelacija**. Ispunjeni su uvjeti za primjenu ovog testa: numerička varijabla normalne je distribucije, a druga varijabla je po prirodi dihotomna i nikako ne može biti normalno raspoređena.

Tablica 7.19: Izračunavanje point-biserijskog koeficijenta korelacije između varijabli za drugu pomoćnu hipotezu istraživanja

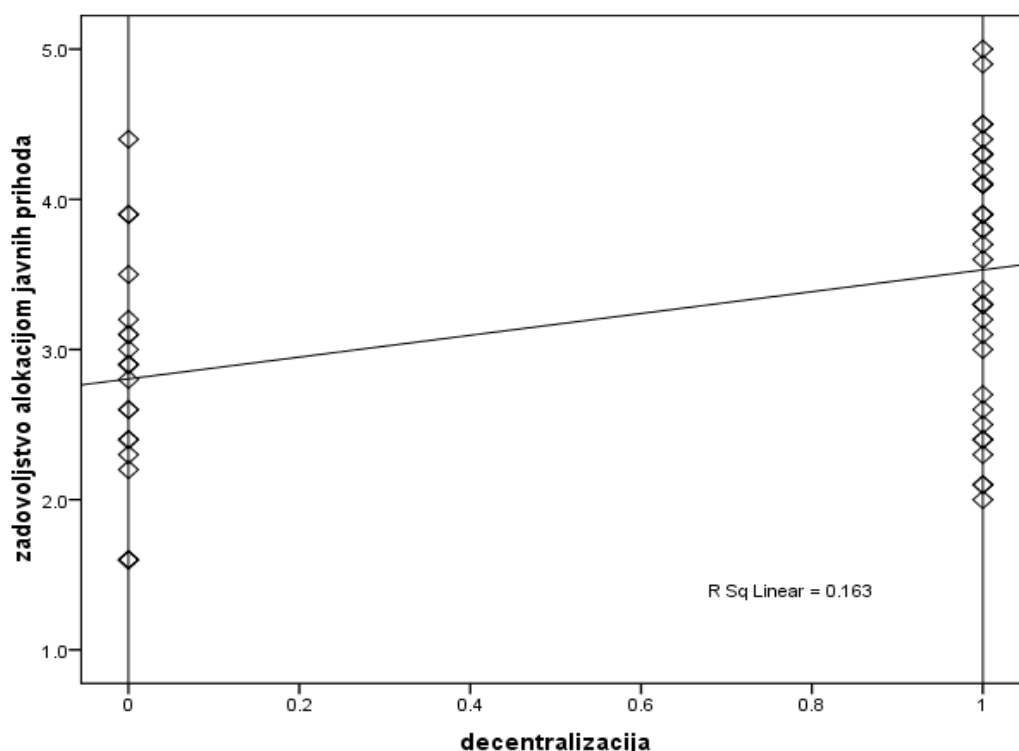
Correlations			
		decentralizacija	Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda
decentralizacija	Pearson Correlation	1	.404**
	Sig. (2-tailed)		.002
	N	78	57
Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Pearson Correlation	.404**	1
	Sig. (2-tailed)	.002	
	N	57	57

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Izvor: izračun autora

Znak ** ispod tablice 7.19 ukazuje da je Pearsonov koeficijent korelacije signifikantan na razini 0,01, odnosno da postoji **statistički značajna povezanost** između decentralizacije i stupnja zadovoljstvom alokacijom javnih prihoda (sig. 0,02). Smjer veze pokazuje nam

predznak Pearsonovog koeficijenta korelacije (tablica 7.19). Konkretno, decentralizacija je **pozitivno korelirana** s prosječnim stupnjem zadovoljstva alokacijom prihoda. Iako su rezultati deskriptivne statistike pokazali da u prosjeku stanovnici lokalnih zajednica nisu zadovoljni alokacijom lokalnih javnih prihoda, ipak rezultati point-biserijskog testa korelacije ukazuju da je veća decentralizacija povezana s većim zadovoljstvom (odnosno manjim nezadovoljstvom) alokacijom lokalnih javnih prihoda. S obzirom na vrijednosti koeficijenta korelacije možemo zaključiti da postoji **statistički značajna pozitivna povezanost srednjeg intenziteta** između decentralizacije i zadovoljstva alokacijom prihoda, a što je prikazano i na grafu 7.3.



Graf 7.3: Prikaz odnosa varijabli decentralizacija i zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda

Izvor: izračun autora

U analiziranju povezanosti decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba prema preferencijama građana, kako bi se **isključio utjecaj remetilačkih varijabli**, odnosno varijabli koje bi mogle utjecati na ovu vezu, u analizu se uvode kontrolne varijable te se parcijalnom korelacijom ispituje utjecaj kontrolnih varijabli: razvijenost jedinice lokalne samouprave i veličina jedinice lokalne samouprave. Cilj je

ispitati, hoće li uklanjanje utjecaja kontrolnih varijabli utjecati na jačinu veze promatranih varijabli.

U gornjem dijelu tablice 7.20 je matrica korelacije dviju varijabli od interesa (zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda i decentralizacija) kada nije uklonjen utjecaj remetilačkih varijabli. U tom slučaju korelacija iznosi 0,404. Koeficijenti parcijalne korelacije zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda i veličina jedinice lokalne samouprave nema statističku značajnosti ($p > 0,05$; $p = 0,056$), dok je parcijalna korelacija s razvijenošću jedinice lokalne samouprave statistički značajna ($p = 0,024$), na donjoj granici srednjeg intenziteta. U donjoj polovici tablice 7.20 ponovljene su iste analize korelacije, ali uz uklanjanje utjecanja remetilačkih varijabli (razvijenost i veličina JLS). U tom slučaju nova parcijalna korelacija iznosi 0,488. Dakle, u usporedbi s izračunatom korelacijom nultog reda ($r = 0,404$) pokazuje se da je uklanjanje utjecaja varijabli razvijenost i veličina JLS malo utjecalo na jačinu veze između dvije promatrane varijable.

Tablica 7.20: Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba

			Correlations			
Control Variables			Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	decentraliz acija	razvijenost JLS	veličina jedinice lokalne samouprave
-none- ^a	Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Correlation	1.000	.404	.300	.254
		Significance (2-tailed)	.	.002	.024	.056
		df	0	55	55	55
	decentralizacija	Correlation	.404	1.000	-.180	-.113
		Significance (2-tailed)	.002	.	.181	.402
		df	55	0	55	55
	razvijenost JLS	Correlation	.300	-.180	1.000	.682
		Significance (2-tailed)	.024	.181	.	.000
		df	55	55	0	55
	veličina jedinice lokalne samouprave	Correlation	.254	-.113	.682	1.000
		Significance (2-tailed)	.056	.402	.000	.
		df	55	55	55	0
razvijenost JLS & veličina jedinice lokalne samouprave	Prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Correlation	1.000	.488		
		Significance (2-tailed)	.	.000		
		df	0	53		
	decentralizacija	Correlation	.488	1.000		
		Significance (2-tailed)	.000	.		
		df	53	0		

a. Cells contain zero-order (Pearson) correlations.

Izvor: izračun autora

7.4.1. Specifični rezultati ispitivanja zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda

Upitnikom o ispitivanju zadovoljstva stanovnika lokalne zajednice alokacijom lokalnih javnih rashoda prikupljeni su podaci za varijable o općim karakteristikama ispitanika i njegovog kućanstva: geografski smještaj kućanstva (seosko/gradsko), dob, obrazovanje, zaposlenost i sudjelovanju u kreiranju javnih politika lokalne zajednice (javne rasprave o proračunu i sl.). Zbog važnosti varijable „zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda“ u smislu prilagođavanja preferencijama stanovništva, u nastavku slijedi analiza odnosa ovih varijabli. Anketiranje je provedeno u 57 lokalnih zajednica gdje je anketirano po 30 kućanstava (nositelji ili drugi punoljetan član kućanstva) tako da ukupan broj ispitanih jedinica iznosi 1.710. U tablicama 7.21 do 7.24 dane su frekvencije pojavnosti kao i postotna zastupljenost određenih kategorija obilježja ispitanika (varijabli).

Tablica 7.21: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: stručna sprema

stručna_sprema		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	bez škole	71	4.2	4.2	4.2
	osnovna škola	477	27.9	27.9	32.1
	srednja škola, zanat	854	49.9	50.0	82.0
	više i visoko obrazovanje	307	18.0	18.0	100.0
	Total	1709	99.9	100.0	
Missing	System	1	.1		
Total		1710	100.0		

Izvor: izračun autora

Tablica 7.22: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: starost

starost		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	do 35 godina	554	32.4	32.4	32.4
	35 do 65 godina	625	36.5	36.5	68.9
	više od 65 godina	531	31.1	31.1	100.0
	Total	1710	100.0	100.0	

Izvor: izračun autora

Tablica 7.23: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: mjesto stanovanja

mjesto_stanovanja		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	selo	853	49.9	49.9	49.9
	grad	857	50.1	50.1	100.0
	Total	1710	100.0	100.0	

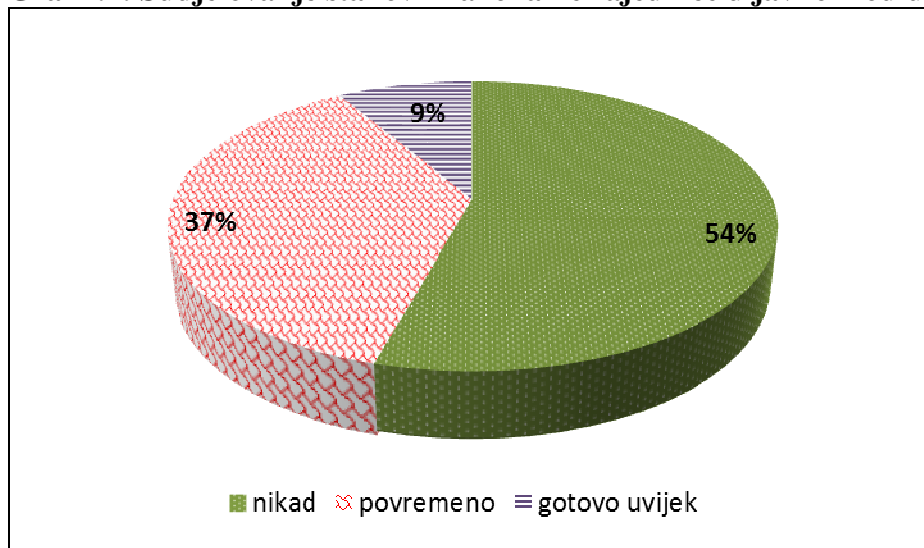
Izvor: izračun autora

Tablica 7.24: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: sudjelovanje u javnom odlučivanju

sudjelovanje_u_javnom_odlučivanju		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	nikad	929	54.3	54.3	54.3
	povremeno	635	37.1	37.1	91.5
	gotovo uvijek	146	8.5	8.5	100.0
	Total	1710	100.0	100.0	

Izvor: izračun autora

Graf 7.4: Sudjelovanje stanovnika lokalne zajednice u javnom odlučivanju



Izvor: izračun autora

Iz tablice 7.24 i grafa 7.4 očitava se nezainteresiranost stanovika za sudjelovanje u javnom odlučivanju kao što su javne rasprave o donošenju proračuna, sudjelovanje u projektima

lokalne zajednice, sudjelovanje u kreiranju ostalih javnih politika lokalne zajednice. Samo 9% ispitanika gotovo uvijek sudjeluje u javnom odlučivanju, a čak 54% nikada.

Zavisna varijabla „zadovoljstvo alokacijom lokalnih prihoda“ je numeričko obilježje. Prije pristupanja testiranju značajnosti razlike u aritmetičkim sredinama nezavisnih uzoraka (obilježja ispitanika), potrebno je izvršiti testiranje normalnosti empirijske distribucije.

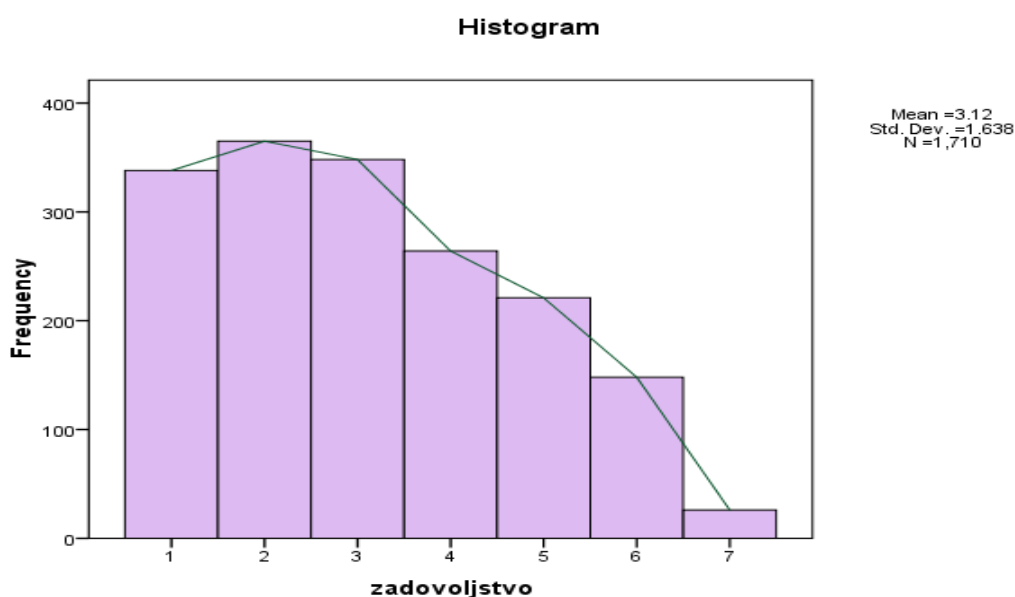
Tablica 7.25: Test normalnosti distribucije varijable: zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda

Tests of Normality						
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Zadovoljstvo	.165	1710	.000	.919	1710	.000

a. Lilliefors Significance Correction

Izvor: izračun autora

Graf 7.5: Prikaz distribucije (histogram) varijable: zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda



Izvor: izračun autora

Prema rezultatima Kolmogorov-Smirnovog testa iz tablice 7.25 mjera odstupanja ove distribucije od normalne iznosi 0,165, a značajnost ovog odstupanja iznosi $p=0,00$. S obzirom da je $p<0,05$ donosimo zaključak da **ova distribucija odstupa značajno od normalne distribucije** te će stoga biti primjenjeni testovi neparametrijske statistike. Za dva nezavisna uzorka (selo/grad) korišten je Mann-Whitney U test, te Kruskal-Wallis test

za više od dva nezavisna uzorka (stručna sprema – 4 uzorka, starost – 3 uzorka, sudjelovanje u javnom odlučivanju – 3 uzorka). Rezultati ovih testova prezentirani su u tablicama 7.26 do 7.29.

Tablica 7.26: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: mjesto stanovanja

NPar Tests Mann-Whitney Test

Test Statistics^a

	zadovoljstvo
Mann-Whitney U	252717.000
Wilcoxon W	635092.000
Z	-11.216
Asymp. Sig. (2-tailed)	.000

a. Grouping Variable: mjesto_stanovanja

Izvor: izračun autora

Veličina Mann-Whitney testa iznosi 252717,00 a njegova značajnost je 0,000 (manja od 0,05) čime je ustanovljeno da **postoji statistički značajna razlika** u zadovoljstvu alokacijom lokalnih prihoda kod stanovnika u selu i u gradu.

Tablica 7.27: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: starost

NPar Tests Kruskal-Wallis Test

Ranks

	starost	N	Mean Rank
zadovoljstvo	do 35 godina	554	526.51
	35 do 65 godina	625	851.28
	više od 65 godina	531	1203.72
	Total	1710	

Test Statistics^{a,b}

	zadovoljstvo
Chi-Square	527.116
df	2
Asymp. Sig.	.000

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: starost

Izvor: izračun autora

Tablica 7.28: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: stručna sprema

NPar Tests Kruskal-Wallis Test

Ranks		
stručna_sprema	N	Mean Rank
zadovoljstvo bez škole	71	1236.40
osnovna škola	477	1097.15
srednja škola, zanat	854	796.61
više i visoko obrazovanje	307	552.97
Total	1709	

Test Statistics^{a,b}

	zadovoljstvo
Chi-Square	293.717
df	3
Asymp. Sig.	.000

a. Kruskal Wallis Test b. Grouping Variable: stručna_sprema

Izvor: izračun autora

Tablica 7.29: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: sudjelovanje u javnom odlučivanju

NPar Tests Kruskal-Wallis Test

Ranks		
sudjelovanje_u_javnom_odlučivanju	N	Mean Rank
zadovoljstvo nikad	929	665.52
povremeno	635	1039.59
gotovo uvijek	146	1263.66
Total	1710	

Test Statistics^{a,b}

	zadovoljstvo
Chi-Square	336.431
df	2
Asymp. Sig.	.000

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: sudjelovanje_u_javnom_odlučivanju

Izvor: izračun autora

Za sva tri prikazana Kruskal-Wallis neparametrijska testa utvrđeno je da **postoji statistički značajna razlika** ($p < 0,05$) u **zadovoljstvu alokacijom lokalnih prihoda u odnosu na starost, stupanj obrazovanja i sudjelovanje u javnom odlučivanju**.

U prethodnoj analizi pokazano je da postoji statistički značajna razlika u zadovoljstvu alokacijom lokalnih javnih prihoda u odnosu na testirane karakteristike. Sljedeći korak jest ispitivanje postojanja veze, između ovih varijabli te ukoliko se dokaže povezanost, utvrđivanje smjera i intenziteta te povezanosti. S obzirom da raspolažemo kategorijalnim varijablama i jednom numeričkom varijablom (stupanj zadovoljstva alokacijom prihoda), za ispitivanje povezanosti među varijablama koristi se **biserijska korelacija**, a rezultati ovog testa prezentirani su u tablici 7.30.

Iz tablice 7.30 očitava se da **postoji statistički značajna povezanost** (na razini 0,01 signifikantnosti) **zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda** i sva četiri obilježja ($p < 0,05$) i to:

- **niska negativna povezanost** u odnosu na **mjesto stanovanja**,
- **pozitivna povezanost srednjeg intenziteta** u odnosu na **starost i sudjelovanje u javnom odlučivanju**,
- **negativna povezanost srednjeg intenziteta** u odnosu na **stručnu spremu**.

Dakle, na osnovu iznesenih rezultata testova korelacije, može se zaključiti da su **alokacijom lokalnih javnih prihoda zadovoljniji** (odnosno manje nezadovoljni) **stanovnici niže stručne spreme, stariji stanovnici, stanovnici sa sela i oni koji sudjeluju u javnom odlučivanju**.

Tablica 7.30: Testiranje povezanosti zadovoljstva alokacijom i varijablama karakteristika stanovništva

		Correlations				
		zadovoljstvo	stručna_sprema	starost	mjesto_stanovanja	sudjelovanje_u_javnom_odlučivanju
zadovoljstvo	Pearson Correlation	1	-.406**	.549**	-.276**	.457**
	Sig. (2-tailed)		.000	.000	.000	.000
	N	1710	1709	1710	1710	1710
stručna_sprema	Pearson Correlation	-.406**	1	-.350**	.217**	-.271**
	Sig. (2-tailed)	.000		.000	.000	.000
	N	1709	1709	1709	1709	1709
starost	Pearson Correlation	.549**	-.350**	1	-.215**	.343**
	Sig. (2-tailed)	.000	.000		.000	.000
	N	1710	1709	1710	1710	1710
mjesto_stanovanja	Pearson Correlation	-.276**	.217**	-.215**	1	-.188**
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000		.000
	N	1710	1709	1710	1710	1710
sudjelovanje_u_javnom_odlučivanju	Pearson Correlation	.457**	-.271**	.343**	-.188**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	.000	.000	.000	
	N	1710	1709	1710	1710	1710

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Izvor: izračun autora

7.5. Ispitivanje povezanosti okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga

Najčešće upotrebljavana mjera stupnja fiskalne decentralizacije je odnos prihoda i rashoda lokalnih jedinica u ukupnim prihodima i rashodima opće države. Ukoliko se u obzir ne uzmu okomite fiskalne nejednakosti, može doći do iskrivljavanja podataka i samog tumačenja stupnja decentralizacije budući da su navedeni podaci samo prikaz ukupnih prihoda i rashoda lokalnih jedinica, koji su često samo izvršavanje odluka centralne vlasti, dok lokalne jedinice služe kao servisi u ispunjavanju državnih odluka. Prema definiciji, okomite fiskalne nejednakosti (*VFI – vertical fiscal imbalance*) odnose se na nesposobnost određene razine vlasti da financira svoje obveze iz vlastitih izvora prihoda, bez sredstava iz drugih izvora⁸⁸. Kako bi se stupanj decentralizacije prikazao što bolje, osim pokazatelja ukupnih prihoda i rashoda, nužno je analizirati i druge faktore koji mogu doprinijeti kvalitetnijim zaključcima. Postavlja se pitanje, zbog čega se lokalnim jedinicama ne omogući dovoljno vlastitih prihoda za samostalno financiranje rashoda.

Ne postoji niti može postojati konačno rješenje alokacije financijskih sredstava u državama s više razina vlasti zbog uvjeta koji se stalno mijenjaju te stoga mogu postojati samo prilagodbe ili realokacije sredstava među državnim razinama. Izbor odgovarajuće razine fiskalne decentralizacije ovisit će o tome u kojoj je mjeri središnja država voljna lokalnim vlastima prepustiti autonomiju u skupljanju sredstava koja bi osigurala financiranje javnih usluga i dobara. Stoga se u ovo istraživanje uvodi varijabla okomite fiskalne nejednakosti. U prethodnom dijelu dana je analiza povezanosti stupnja decentralizacije rashoda i prihoda s rezultatima u pružanju javnih usluga kroz proizvodnu i alokacijsku efikasnost. U nastavku istraživanja uključuju se okomite fiskalne nejednakosti kao „rezultanta“ decentralizacije rashoda i prihoda kako bi se u istraživanje uključila autonomija lokalnih zajednica odnosno kroz indikator (Hunterov koeficijent) utvrdila povezanost ovisnosti lokalnih zajednica o prihodima koje nisu pod njihovom kontrolom s determinantama u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice.

⁸⁸ detaljnije u Dahlby, B. (2005.): Dealing with Fiscal imbalances: Vertical, Horizontal and Structural, C.D. Howe Institute, Working Paper

Za utvrđivanje povezanosti korištena je korelacijska analiza. Prije toga ispituju se pretpostavke neophodne za provođenje ove analize. Sve varijable u analizi su numeričke, a u prethodnim analizama (Tablice 7.3, 7.8 i 7.14) pokazano je da podaci za zavisne varijable (prolaznost učenika srednjih škola, stopa smrtnosti novorođenčadi i prosječno zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda) potječu iz normalne distribucije. U nastavku su dane deskriptivne karakteristike distribucije varijable Hunterov koeficijent.

Tablica 7.31: Sažetak varijable: Hunterov koeficijent

Case Processing Summary						
	Cases					
	Valid		Missing		Total	
	N	Percent	N	Percent	N	Percent
Hunterov koeficijent HK	62	79.5%	16	20.5%	78	100.0%

Izvor: izračun autora

Tablica 7.32: Test normalnosti distribucije varijable: Hunterov koeficijent

Tests of Normality						
	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Hunterov koeficijent HK	.074	62	.200*	.983	62	.525

a. Lilliefors Significance Correction

*. This is a lower bound of the true significance.

Izvor: izračun autora

Tablica 7.33: Mjere deskriptivne statistike za varijablu: Hunterov koeficijent

Descriptives		Statistic	Std. Error
Hunterov koeficijent HK	Mean	,4418	,01870
	95% Confidence Interval for Mean		
	Lower Bound	,4044	
	Upper Bound	,4792	
	5% Trimmed Mean	,4389	
	Median	,4400	
	Variance	.022	
	Std. Deviation	,14721	
	Minimum	,16	
	Maximum	,80	
	Range	,64	
	Interquartile Range	,19	
	Skewness	.211	.304
	Kurtosis	-.017	.599

Izvor: izračun autora

Iz tablica 7.31 do 7.33 očitava se da je 79,5% validnih podataka, prosječna vrijednost HK iznosi 0,44, minimalna 0,16, a maksimalna 0,80. Prema rezultatima Kolmogorov-Smirnovog testa, mjera odstupanja ove distribucije od normalne iznosi 0,074, a značajnost ovog odstupanja iznosi $p=0,2$. S obzirom da je $p>0,05$ donosi se zaključak da ova distribucija ne odstupa značajno od normalne distribucije. Ovakav zaključak izvodi se i na osnovu *Steam and Leaf* dijagrama i Pravokutnog (*Box*) dijagrama distribucije.

Graf 7.6: Steam and Leaf dijagram distribucije Hunterovog koeficijenta

Hunterov koeficijent HK Stem-and-Leaf Plot

Frequency Stem & Leaf

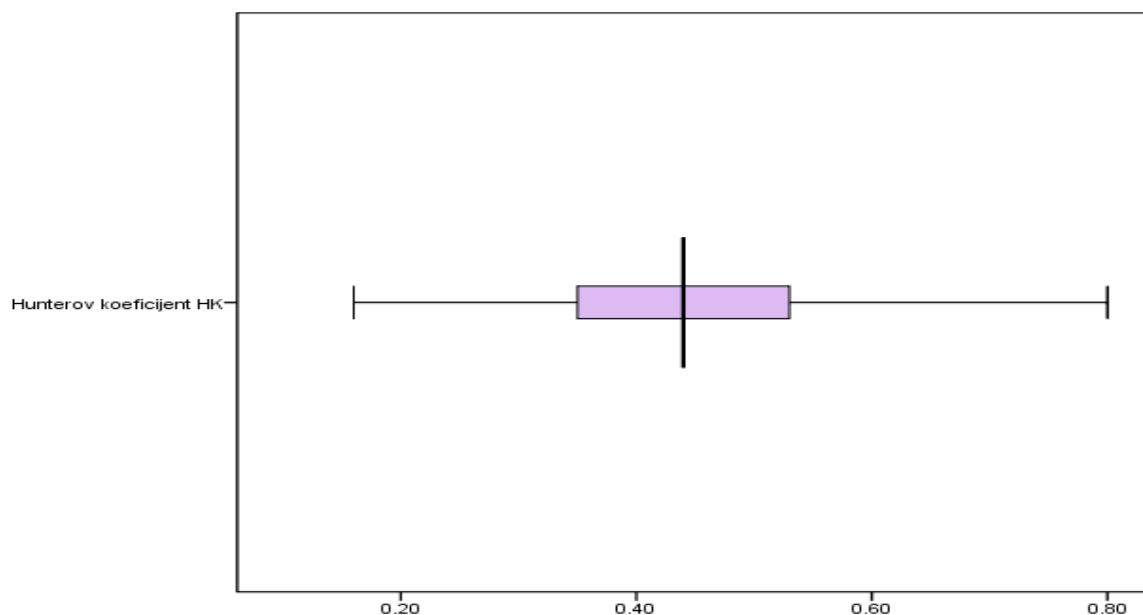
4,00	1 . 6678
7,00	2 . 2466788
11,00	3 . 33555578899
20,00	4 . 00111233444455567789
10,00	5 . 1123356788
6,00	6 . 000036
3,00	7 . 048
1,00	8 . 0

Stem width: ,10

Each leaf: 1 case(s)

Izvor: izračun autora

Graf 7.7: Box dijagram distribucije varijable Hunterov koeficijent



Izvor: izračun autora

Stem and leaf dijagram (graf 7.6) i *Box* dijagram (graf 7.7) ukazuju da ne postoje netipične vrijednosti u distribuciji.

Iako je na osnovu ulaznih parametara koji definiraju izračun Hunterovog koeficijenta i važećih zakonskih rješenja za očekivati da postoji razlika u visini Hunterovog koeficijenta u entitetima, potvrda se traži provedbom statističkog t-testa za nezavisne uzorke.

Tablica 7.34: Pregled varijable Hunterov koeficijent po entitetima

Group Statistics					
entitet		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Hunterov koeficijent HK	Republika Srpska	19	,3542	,12126	,02782
	Federacija BiH	40	,4930	,13796	,02181

Izvor: izračun autora

Tablica 7.35: Test značajnosti razlike između entiteta u okomitim fiskalnim nejednakostima iskazanim kroz Hunterov koeficijent

Independent Samples Test										
		Levene's Test for Equality of Variances		t-test for Equality of Means						
		F	Sig.	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
									Lower	Upper
Hunterov koeficijent HK	Equal variances assumed	.304	.584	-3.748	57	.000	-,13879	,03703	-,21294	-,06463
	Equal variances not assumed			-3.926	39.965	.000	-,13879	,03535	-,21024	-,06734

Izvor: izračun autora

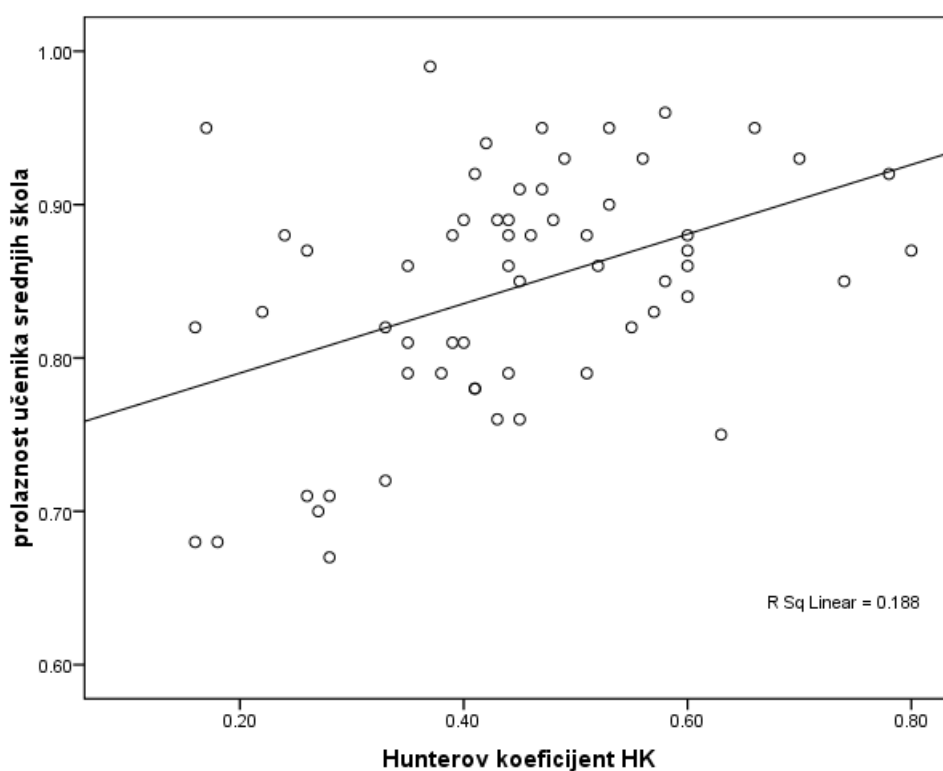
Rezultati Levenovog testa jednakosti varijanci upućuju da se očitaju rezultati iz prvog reda s obzirom da je vjerojatnost veća od 0,05 (iznosi 0,584). U tablici 7.34 pokazano je da je Hunterov koeficijent u entitetu FBiH veći u odnosu na RS (u prosjeku za 0,14), ali je li ta razlika statistički značajna (podsjetnik: manja vrijednost Hunterovog koeficijenta znači veće okomite fiskalne nejednakosti). Vrijednost t od 3,748 (Tablica 7.35) i njegova značajnost od 0,000 (manje od 0,05) ukazuje da je **razlika** između aritmetičkih sredina ova

dva skupa **statistički značajna** odnosno da postoji statistički značajna razlika u entitetima u okomitim fiskalnim nejednakostima odnosno ovisnosti lokalnih zajednica o izvorima prihoda koji nisu vlastiti.

Pokazatelj veličine utjecaja η^2 kvadrat koji ukazuje na veličinu razlike između grupa, a ne samo je li ta razlika slučajna ili ne, izračunat je prema formuli (2) i iznosi 0,197. Prema Cohenovoj skali, **veličina utjecaja je velika**.

Prije analize postojanja povezanosti između okomitih fiskalnih nejednakosti (HK) i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu, vrši se ispitivanje pretpostavke linearnosti varijabli pomoću dijagrama rasturanja.

Graf 7.8: Dijagram rasturanja podataka varijabli prolaznost učenika srednjih škola i Hunterov koeficijent



Izvor: izračun autora

Dijagram rasturanja (graf 7.8) kojim je dan grafički prikaz odnosa varijabli pokazuje da se kroz glavnu gomilu točaka može povući prava linija što upućuje na linearnost odnosa varijabli.

Tablica 7.36: Test korelacije okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju (prolaznost učenika srednjih škola)

Correlations			
		Hunterov koeficijent HK	prolaznost učenika srednjih škola
Hunterov koeficijent HK	Pearson Correlation	1	.433**
	Sig. (2-tailed)		.001
	N	62	60
prolaznost učenika srednjih škola	Pearson Correlation	.433**	1
	Sig. (2-tailed)	.001	
	N	60	76

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Izvor: izračun autora

Znak ** ukazuju da je Pearsonov koeficijent korelacije signifikantan na razini 0,01, odnosno da postoji **statistički značajna povezanost** između Hunterovog koeficijenta koji indicira okomite fiskalne nejednakosti i prolaznosti učenika srednjih škola (sig. 0,001) kao indikatora proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga obrazovanja (tablica 7.36). Smjer veze pokazuje nam predznak Pearsonovog koeficijenta korelacije. Konkretno, Hunterov koeficijent je **pozitivno koreliran s prolaznošću učenika srednjih škola**. S obzirom na vrijednosti koeficijenta korelacije može se zaključiti da postoji **statistički značajna pozitivna povezanost srednjeg intenziteta** između Hunterovog koeficijenta i prolaznosti učenika srednjih škola, a što je prikazano i na grafu 7.8.

U analiziranju povezanosti okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju, kako bi se **isključio utjecaj remetičkih varijabli**, odnosno varijabli koje bi mogle utjecati na ovu vezu, u analizu se uvode kontrolne varijable (uvedene u prehodnim analizama zavisne varijable u ovom radu) te se parcijalnom korelacijom ispituje utjecaj kontrolnih varijabli: broj učenika po nastavniku u srednjim školama i bruto domaći proizvod (BDP) jedinica lokalne samouprave. Cilj je ispitati, hoće li uklanjanje utjecaja kontrolnih varijabli utjecati na jačinu veze promatranih varijabli.

Tablica 7.37: Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju

			Correlations			
Control Variables			prolaznost učenika srednjih škola	Hunterov koeficijent HK	bruto domaći proizvod BDP	broj učenika po nastavniku
-none ^a	prolaznost učenika srednjih škola	Correlation	1.000	.391	.231	.171
		Significance (2-tailed)	.	.002	.078	.195
		df	0	57	57	57
	Hunterov koeficijent HK	Correlation	.391	1.000	.519	.048
		Significance (2-tailed)	.002	.	.000	.721
		df	57	0	57	57
	bruto domaći proizvod BDP	Correlation	.231	.519	1.000	-.075
		Significance (2-tailed)	.078	.000	.	.570
		df	57	57	0	57
	broj učenika po nastavniku	Correlation	.171	.048	-.075	1.000
		Significance (2-tailed)	.195	.721	.570	.
		df	57	57	57	0
bruto domaći proizvod BDP & broj učenika po nastavniku	prolaznost učenika srednjih škola	Correlation	1.000	.314		
		Significance (2-tailed)	.	.018		
		df	0	55		
	Hunterov koeficijent HK	Correlation	.314	1.000		
		Significance (2-tailed)	.018	.		
		df	55	0		

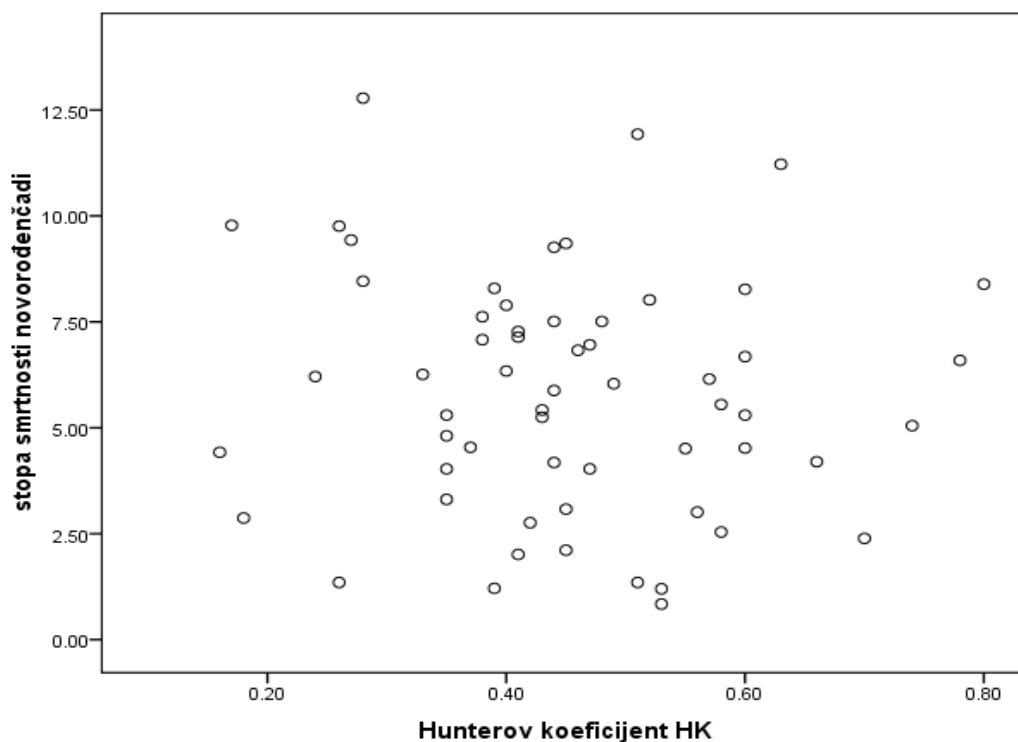
a. Cells contain zero-order (Pearson) correlations.
Izvor: izračun autora

U gornjem dijelu tablice 7.37 je matrica korelacije dviju varijabli od interesa (prolaznost učenika srednjih škola i Hunterov koeficijent za okomite fiskalne nejednakosti) kada nije

uklonjen utjecaj remetilačkih varijabli. U tom slučaju korelacija iznosi 0,391. Koeficijenti parcijalne korelacije prolaznosti učenika srednjih škola te broja učenika po nastavniku i bruto domaćeg proizvoda nemaju statističku značajnosti ($p > 0,05$; $p = 0,78$ i $p = 0,195$). U donjoj polovici tablice ponovljene su iste analize korelacije, ali uz uklanjanje utjecaja remetilačkih varijabli (bruto domaći proizvod i broj učenika po nastavniku). U tom slučaju nova parcijalna korelacija se malo smanjila i iznosi 0,314, ali je i dalje statistički značajna ($p = 0,018$). Dakle, u usporedbi s izračunatom korelacijom nultog reda ($r = 0,391$) pokazuje se da je uklanjanje utjecaja varijabli bruto domaćeg proizvoda i broja učenika po nastavniku malo utjecalo na jačinu veze između dvije promatrane varijable.

U nastavku se daje analiza povezanosti okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih zdravstvenih usluga.

Graf 7.9: Dijagram rasturanja podataka varijabli stopa smrtnosti novorođenčadi i Hunterov koeficijent



Izvor: izračun autora

Dijagram rasturanja (graf 7.9) kojim je dan grafički prikaz odnosa varijabli pokazuje da se kroz glavnu gomilu točaka **ne može** povući prava linija što upućuje na **nepostojanje linearnosti** odnosa varijabli.

Tablica 7.38: Test korelacije okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u zdravstvu (stopa smrtnosti novorođenčadi)

Correlations		Hunterov koeficijent HK	stopa smrtnosti novorođenčadi
Hunterov koeficijent HK	Pearson Correlation	1	-.087
	Sig. (2-tailed)		.510
	N	62	59
stopa smrtnosti novorođenčadi	Pearson Correlation	-.087	1
	Sig. (2-tailed)	.510	
	N	59	71

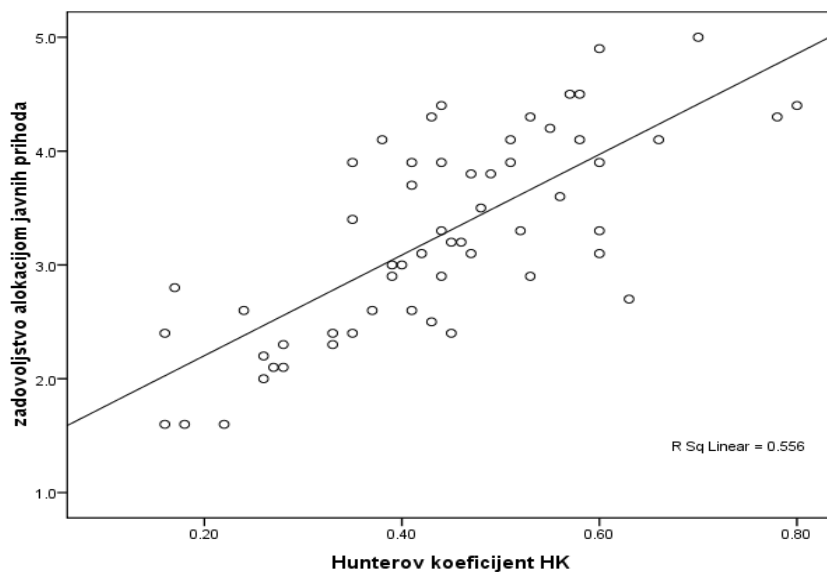
Izvor: izračun autora

Pearsonov koeficijent korelacije nije signifikantan (sig. je veća je od 0,05 i iznosi 0,510). To ukazuje da **ne postoji statistički značajna povezanost** između Hunterovog koeficijenta koji indicira okomite fiskalne nejednakosti i stope smrtnosti novorođenčadi kao indikatora proizvodne efikasnosti u pružanju javnih zdravstvenih usluga. Ovo potvrđuje zaključak na osnovu pokazanog na grafu 7.9.

7.6. Ispitivanje povezanosti okomitih fiskalnih nejednakosti i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice

Ranije je pokazano da podaci o varijabli prosječno zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda potječu iz normalne distribucije (Tablica 7.14). Na grafu 7.10 dijagramom rasturanja dan je prikaz linearnosti veze varijabli alokacijske efikasnosti (indicirane stupnjem zadovoljstva) i okomitih fiskalnih nejednakosti (indiciranih Hunterovim koeficijentom).

Graf 7.10: Dijagram rasturanja podataka varijabli zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda i Hunterov koeficijent



Izvor: izračun autora

Tablica 7.39: Test korelacije okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba (zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda)

Correlations			
		Hunterov koeficijent HK	zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda
Hunterov koeficijent HK	Pearson Correlation	1	.746**
	Sig. (2-tailed)		.000
	N	62	57
zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Pearson Correlation	.746**	1
	Sig. (2-tailed)	.000	
	N	57	57

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Izvor: izračun autora

Znak ** ispod tablice 7.39 ukazuje da je Pearsonov koeficijent korelacije signifikantan na razini 0,01, odnosno da postoji **statistički značajna povezanost** između Hunterovog koeficijenta koji indicira okomite fiskalne nejednakosti i zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda (sig. 0,000) kao indikatora alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Smjer veze pokazuje nam predznak Pearsonovog koeficijenta korelacije.

Konkretno, Hunterov koeficijent je **pozitivno koreliran** sa zadovoljstvom u alokaciji javnih prihoda (tablica 7.39). S obzirom na vrijednosti koeficijenta korelacije možemo zaključiti da postoji **statistički značajna visoka pozitivna povezanost Hunterovog koeficijenta** (odnovo negativna povezanost okomitih fiskalnih nejednakosti, ako se podsjetimo da su okomite fiskalne nejednakosti obrnuto proporcionalne Hunterovom koeficijentu) i zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda, a što je prikazano i na grafu 7.10.

U analiziranju povezanosti okomitih fiskalnih nejednakosti i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba, kako bi se **isključio utjecaj remetilačkih varijabli**, odnosno varijabli koje bi mogle utjecati na ovu vezu, u analizu se uvode kontrolne varijable (uvedene u prethodnim analizama zavisne varijable u ovom radu) te se parcijalnom korelacijom ispituje utjecaj kontrolnih varijabli: razvijenost i veličina jedinice lokalne samouprave. Cilj je ispitati, hoće li uklanjanje utjecaja kontrolnih varijabli utjecati na jačinu veze promatranih varijabli.

U gornjem dijelu tablice 7.40 je matrica korelacije dviju varijabli od interesa (zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda i Hunterov koeficijent za okomite fiskalne nejednakosti) kada nije uklonjen utjecaj remetilačkih varijabli. U tom slučaju korelacija iznosi 0,746. Koeficijenti parcijalne korelacije zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda i veličina jedinice lokalne samouprave nema statističku značajnosti ($p > 0,05$; $p = 0,056$), dok je parcijalna korelacija s razvijenošću jedinice lokalne samouprave statistički značajna ($p = 0,024$), umjerenog intenziteta. U donjoj polovici tablice ponovljene su iste analize korelacije, ali uz uklanjanje utjecaja remetilačkih varijabli (razvijenost i veličina JLS). U tom slučaju nova parcijalna korelacija iznosi 0,719. Dakle, u usporedbi s izračunatom korelacijom nultog reda ($r = 0,746$) pokazuje se da je uklanjanje utjecaja varijabli razvijenost i veličina JLS jako malo utjecalo na jačinu veze između dvije promatrane varijable

Tablica 7.40: Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba (zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda)

Correlations						
Control Variables			zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Hunterov koeficijent HK	razvijenost JLS	veličina jedinice lokalne samouprave
-none ^a	zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Correlation	1.000	.746	.300	.254
		Significance (2-tailed)	.	.000	.024	.056
		df	0	55	55	55
	Hunterov koeficijent HK	Correlation	.746	1.000	.392	.412
		Significance (2-tailed)	.000	.	.003	.001
		df	55	0	55	55
	razvijenost JLS	Correlation	.300	.392	1.000	.682
		Significance (2-tailed)	.024	.003	.	.000
		df	55	55	0	55
	veličina jedinice lokalne samouprave	Correlation	.254	.412	.682	1.000
		Significance (2-tailed)	.056	.001	.000	.
		df	55	55	55	0
razvijenost JLS & veličina jedinice lokalne samouprave	zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda	Correlation	1.000	.719		
		Significance (2-tailed)	.	.000		
		df	0	53		
	Hunterov koeficijent HK	Correlation	.719	1.000		
		Significance (2-tailed)	.000	.		
		df	53	0		

a. Cells contain zero-order (Pearson) correlations.

Izvor: izračun autora

8. USPOSTAVA MODELA VEZE IZMEĐU FISKALNE DECENTRALIZACIJE I ZADOVOLJAVANJA JAVNIH POTREBA LOKALNE ZAJEDNICE

U prethodnom dijelu ovog rada testirano je postojanje veze kao i utvrđivanje smjera i intenziteta veze između determinanti fiskalne decentralizacije (decentralizacija rashoda, decentralizacija prihoda i okomite fiskalne nejednakosti) i determinanti zadovoljavanja javnih potreba (proizvodna i alokacijska efikasnost u pružanju javnih usluga). U nastavku ovog rada, a u cilju utvrđivanja zavisnosti (kauzalnosti) navedenih pojava definiranih kroz postavljene hipoteze istraživanja, a na prethodno utvrđenim teorijskim i empirijskim saznanjima o prirodi ovih pojava i njihovom odnosu, korištena je regresijska analiza.

Višestruka regresija je tehnika pomoću koje se istražuje veza jedna zavisne (kontinuirane) varijable i više nezavisnih varijabli ili prediktora. Ona pokazuje koliko dobro određeni skup varijabli predviđa konkretan ishod. Uz to, višestrukom regresijom se može ispitati doprinosi li dodavanje određene varijable prediktivnoj sposobnosti modela, tj. poboljšava li model koji već sadrži druge varijable. Ova tehnika može se upotrijebiti i za statističko uklanjanje utjecaja jedne ili više varijabli na prediktivnu sposobnost modela. Nadalje, ovom tehnikom može se odgovoriti na sljedeća pitanja:

- koliko dobro skup varijabli može predvidjeti određeni ishod,
- koja je varijabla u skupu najbolji prediktor određenog ishoda,
- predviđa li određena prediktorska varijabla i dalje dobro određeni ishod nakon uklanjanja utjecaja druge varijable.

Višestruka regresija kazuje koliki je dio varijance zavisne varijable objašnjen varijancom nezavisnih varijabli. Daje se pokazatelj relativnog doprinosa svake nezavisne varijable. Testovi omogućuju utvrđivanje statističke značajnosti rezultata, kako cijelog modela tako i nezavisnih varijabli pojedinačno. Pretpostavke na kojima se zasniva višestruka regresija: veličina uzorka ($N > 50 + 8m$; m -broj varijabli⁸⁹), multikolinearnost, netipične točke, normalnost distribucije, linearnost odnosa i homogenost varijanci.

⁸⁹Tabachnik, B.G., Fidell, I.S. (2007.): *Using multivariate statistics* (5th edition), Pearson Education, Boston

8.1. Modeliranje utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga

Za ocjenu mogućnosti da se decentralizacijom predvidi razina proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju (prolaznost učenika srednjih škola), upotrebljena je hijerarhijska višestruka regresija gdje je u prvom bloku unesena nezavisna varijabla: decentralizacija, a u drugom bloku nezavisne varijable: Hunterov koeficijent kao indikator okomitih fiskalnih nejednakosti te broj učenika na jednog nastavnika i bruto domaći proizvod.

Tablica 8.1: Sažetak modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u obrazovanju

Model Summary ^c									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.346 ^a	.120	.105	.07757	.120	7.903	1	58	.007
2	.796 ^b	.633	.606	.05144	.513	25.624	3	55	.000

a. Predictors: (Constant), decentralizacija

b. Predictors: (Constant), decentralizacija, bruto domaći proizvod BDP, broj učenika po nastavniku, Hunterov koeficijent HK

c. Dependent Variable: prolaznost učenika srednjih škola

Izvor: izračun autora

Iz tablice 8.1 očitava se sljedeće: nakon unošenja nezavisne varijable: decentralizacija u Bloku 1, modelom je bilo objašnjeno 12% varijance ($R^2=0,12$). Nakon unošenja novih prediktorskih varijabli (Blok 2): Hunterov koeficijent, broj učenika na jednog nastavnika te bruto domaći proizvod, cijeli model objašnjava 63,3% varijance. Dakle, nakon uvođenja dodatnih prediktora u model, objašnjeno je dodatnih 51,3% varijance (*R Square Change*) odnosno širi model značajno više objašnjava varijabilitet nezavisne varijable nego uži model što je statistički značajan doprinos. Koeficijent determinacije R^2 , kao relativna mjera prilagođenosti regresijskog modela, vrijednošću od 0,633, a prema Chaddockovoj ljestivici⁹⁰ ukazuje da je veza srednje jakosti, na granici sa čvrstom vezom, a statistička značajnost manja od 0,05 (*Sig. F Change*=0,000) da je regresijski model reprezentativan.

⁹⁰Chaddock, R. E. (1925.): *Principles and Methods of Statistics*, Houghton Mifflin Company, The Riverside Press, Cambridge

Tablica 8.2: Vrednovanje nezavisnih varijabli u modelu utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnostu u pružanju javnih usluga u obrazovanju

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	.879	.016		55.261	.000	.847	.911		
decentralizacija	-.058	.021	-.346	-2.811	.007	-.099	-.017	1.000	1.000
2 (Constant)	.702	.045		15.693	.000	.613	.792		
decentralizacija	-.126	.016	-.754	-7.802	.000	-.158	-.093	.714	1.400
Hunterov koeficijent HK	.513	.063	.922	8.201	.000	.388	.639	.528	1.893
broj učenika po nastavniku	.002	.003	.039	.461	.647	-.005	.008	.940	1.064
bruto domaći proizvod BDP	.000	.000	-.266	-2.710	.009	.000	.000	.695	1.439

a. Dependent Variable: prolaznost učenika srednjih škola

Izvor: izračun autora

U cilju utvrđivanja koliko svaka varijabla doprinosi konačnoj jednadžbi modela, očitava se red za Model 2 u tablici 8.2. Tu su zbrojno prikazani rezultati dobijeni sa svim varijablama unesenim u jednadžbu. U koloni Sig. očitava se da tri varijable daju statistički značajan ($p < 0,05$) doprinos modelu. Prema vrijednosti t očitava se njihova važnost i po redu to su varijable: Hunterov koeficijent (8,201) potom decentralizacija (7,802) te bruto domaći proizvod (2,710), čija je značajnost znatno manja u odnosu na prve dvije varijable. Varijabla broj učenika po nastavniku nije statistički značajna za model (sig 0,647).

Ukoliko se varijable iz modela označe na sljedeći način:

y – stopa prolaznosti učenika srednjih škola,

x_1 – decentralizacija,

x_2 – Hunterov koeficijent,

x_3 – bruto domaći proizvod,

na temelju parametara iz tablice 8.2 model se može prikazati pomoću sljedeće jednadžbe:

$$y = 0,702 - 0,126x_1 + 0,513x_2 + 0,000^{91}x_3 \quad (3)$$

⁹¹-5.747E-6

Predznak parametara govori o smjeru utjecaja prediktorskih (nezavisnih) varijabli na zavisnu varijablu.

Tablica 8.3: Test značajnosti regresijskog modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u obrazovanju

ANOVA ^c						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	.048	1	.048	7.903	.007
	Residual	.349	58	.006		
	Total	.397	59			
2	Regression	.251	4	.063	23.711	.000
	Residual	.146	55	.003		
	Total	.397	59			

a. Predictors: (Constant), decentralizacija

b. Predictors: (Constant), decentralizacija, bruto domaći proizvod BDP, broj učenika po nastavniku, Hunterov koeficijent HK1

c. Dependent Variable: prolaznost učenika srednjih škola

Izvor: izračun autora

Statistička značajnost regresijskog modela potvrđena je primjenom F-testa. Na osnovu rezultata F- testa (tablica 8.3) i praga značajnosti moguće je utvrditi da veću značajnost ima prošireni model (Model 2), a na osnovu statističke značajnosti (sig=0,000) moguće je zaključiti da je definirani regresijski model prediktivno valjan. U fusnosti tablice se vidi koje su prediktorske varijable u kojem modelu i što je kriterij tj. zavisna varijabla (*Dependent Variable*).

Za ocjenu mogućnosti da se decentralizacijom predvidi razina proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u zdravstvu (stopa smrtnosti novorođenčadi), upotrebljena je hijerarhijska višestruka regresija gdje je u prvom bloku unesena nezavisna varijabla: decentralizacija, a u drugom bloku nezavisne varijable: Hunterov koeficijent kao indikator okomitih fiskalnih nejednakosti te broj stanovnika na jednog liječnika i bruto domaći proizvod.

Tablica 8.4: Sažetak modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnostu u pružanju javnih usluga u zdravstvu

Model Summary ^c									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.417 ^a	.174	.159	2,67394	.174	11.995	1	57	.001
2	.600 ^b	.360	.313	2,41739	.186	5.247	3	54	.003

a. Predictors: (Constant), decentralizacija

b. Predictors: (Constant), decentralizacija, broj stanovnika po liječniku, bruto domaći proizvod BDP, Hunterov koeficijent HK

c. Dependent Variable: stopa smrtnosti novorođenčadi

Izvor: izračun autora

Iz tablice 8.4 očitava se sljedeće: nakon unošenja nezavisne varijable (decentralizacija) u Bloku 1, modelom je bilo objašnjeno 17,4% varijance ($R^2=0,174$). Nakon unošenja novih prediktorskih varijabli (Blok 2): Hunterov koeficijent, broj stanovnika po liječniku te bruto domaći proizvod, cijeli model objašnjava 36% varijance. Dakle, nakon uvođenja dodatnih prediktora u model, objašnjeno je dodatnih 18,6% varijance (*R Square Change*) što je statistički značajan doprinos (*Sig. F Change*=0,003, što je $<0,05$) odnosno širi model statistički značajno objašnjava varijabilitet nezavisne varijable. Koeficijent determinacije R^2 , kao relativna mjera prilagođenosti regresijskog modela, s vrijednošću od 0,36, prema Chaddockovoj ljestivici ukazuje da je veza srednje jakosti, a statistička značajnost manja od 0,05 (*Sig. F Change*=0,003) da je regresijski model reprezentativan.

U cilju utvrđivanja koliko svaka varijabla doprinosi konačnoj jednadžbi modela, očitava se red za Model 2 u tablici 8.5. Tu su zbrojno prikazani rezultati dobijeni sa svim varijablama unesenim u jednadžbu. U koloni Sig. očitava se da tri varijable daju statistički značajan doprinos ($p<0,05$) modelu. Prema vrijednosti *t* očitavamo njihovu važnost i po redu to su varijable: decentralizacija (4,863) a potom Hunterov koeficijent (3,269) i na kraju najmanji (2,473), ali statistički značajan ($p=0,017$) doprinos daje varijabla bruto domaći proizvod. Varijabla broj stanovnika po liječniku nije statistički značajna za model (sig 0,296).

Tablica 8.5: Vrednovanje nezavisnih varijabli u modelu utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnostu u pružanju javnih usluga u zdravstvu

Coefficients ^a									
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1 (Constant)	4.637	.553		8.388	.000	3.530	5.745		
	decentralizacija	2.469	.713	.417	3.463	.001	1.041	3.896	1.000
2 (Constant)	6.294	1.491		4.222	.000	3.305	9.284		
	decentralizacija	3.690	.763	.623	4.836	.000	2.160	5.220	.713
	Hunterov koeficijent HK	-9.973	3.050	-.503	-3.269	.002	-16.088	-3.857	.500
	bruto domaći proizvod BDP	.000	.000	.320	2.473	.017	.000	.000	.707
	broj stanovnika po liječniku	.001	.001	.125	1.055	.296	.000	.002	.838

a. Dependent Variable: stopa smrtnosti novorođenčadi

Izvor: izračun autora

Ukoliko se varijable iz modela ozače na sljedeći način:

y – stopa smrtnosti novorođenčadi,

x_1 – decentralizacija,

x_2 – Hunterov koeficijent,

x_3 – bruto domaći proizvod,

na temelju parametara iz tablice 8.5 model se može prikazati pomoću sljedeće jedandžbe:

$$y = 6,294 + 3,690x_1 - 9,973x_2 + 0,000^{92}x_3 \quad (4)$$

Predznak parametara govori o smjeru utjecaja prediktorskih (nezavisnih) varijabli na zavisnu varijablu.

⁹² nema znanstvene notifikacije za malu vrijednost

Tablica 8.6: Test značajnosti regresijskog modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u zdravstvu

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	85,762	1	85,762	11,995	,001 ^a
	Residual	407,549	57	7,150		
	Total	493,311	58			
2	Regression	177,748	4	44,437	7,604	,000 ^b
	Residual	315,563	54	5,844		
	Total	493,311	58			

a. Predictors: (Constant), decentralizacija

b. Predictors: (Constant), decentralizacija, broj stanovnika po liječniku, bruto domaći proizvod BDP, Hunterov koeficijent HK1

c. Dependent Variable: stopa smrtnosti novorođenčadi

Izvor: izračun autora

Statistička značajnost regresijskog modela potvrđena je primjenom F-testa. Na osnovu rezultata F-testa (tablica 8.6) i praga značajnosti moguće je utvrditi da su oba modela statistički značajna ($\text{sig} < 0,05$), te da je definirani regresijski model prediktivno valjan. U fusnosti tablice 8,6. se vidi koje su prediktorske varijable u kojem modelu i što je kriterij tj. zavisna varijabla.

8.2. Modeliranje utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba

Za ocjenu mogućnosti da se decentralizacijom predvidi razina alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba (zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda), upotrebljena je hijerarhijska višestruka regresija gdje je u prvom bloku unesena nezavisna varijabla: decentralizacija, a u drugom bloku razvijenost jedinica lokalne samouprave i veličina jedinice lokalne samouprave.

Tablica 8.7: Sažetak modela utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba

Model Summary ^c									
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	.404 ^a	.163	.148	.8075	.163	10.714	1	55	.002
2	.545 ^b	.297	.258	.7537	.134	5.067	2	53	.010

a. Predictors: (Constant), decentralizacija

b. Predictors: (Constant), decentralizacija, veličina jedinice lokalne samouprave, razvijenost JLS

c. Dependent Variable: zadovoljstvo alokacijom javnih

prihoda

Izvor: izračun autora

Iz tablice 8.7 može se očitati sljedeće: nakon unošenja nezavisne varijable (decentralizacija) u Bloku 1, modelom je bilo objašnjeno 16,3% varijance ($R^2=0,163$). Nakon unošenja novih prediktorskih varijabli (Blok 2): razvijenost i veličina jedinice lokalne samouprave, cijeli model objašnjava 29,7% varijance. Dakle, nakon uvođenja dodatnih prediktora u model, objašnjeno je dodatnih 13,4% varijance (*R Square Change*) što je statistički značajan doprinos (*Sig. F Change*=0,01, što je <0,05) odnosno širi model statistički značajno više objašnjava varijabilitet nezavisne varijable. Koeficijent determinacije R^2 , kao relativna mjera prilagođenosti regresijskog modela, s vrijednošću od 0,297, prema Chaddockovoj ljestivici ukazuje da je veza srednje jakosti, a statistička značajnost manja od 0,05 (*Sig. F Change*=0,010) da je regresijski model reprezentativan.

Tablica 8.8: Vrednovanje nezavisnih varijabli modela utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba

Coefficients ^a										
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B		Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound	Tolerance	VIF
1	(Constant)	2.831	.170		16.662	.000	2.491	3.172		
	decentralizacija	.717	.219	.404	3.273	.002	.278	1.156	1.000	1.000
2	(Constant)	2.102	.301		6.985	.000	1.499	2.706		
	decentralizacija	.818	.210	.461	3.891	.000	.396	1.240	.946	1.057
	razvijenost JLS	.339	.141	.369	2.407	.020	.056	.621	.565	1.769
	veličina JLS	.004	.175	.004	.024	.981	-.347	.355	.578	1.729

a. Dependent Variable: zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda

Izvor: izračun autora

U cilju utvrđivanja koliko svaka varijabla doprinosi konačnoj jednadžbi modela, očitava se red za Model 2 u tablici 8.8. Tu su zbrojno prikazani rezultati dobijeni sa svim varijablama unesenim u jednadžbu. U koloni Sig. očitava se da dvije varijable daju statistički značajan doprinos ($p < 0,05$) modelu. Prema vrijednosti t očitavamo njihovu važnost i po redu to su varijable: decentralizacija (3,891), a potom razvijenost jedinice lokalne samouprave (2,407). Varijabla veličina jedinice lokalne samouprave nije statistički značajna za model (sig 0,981).

Ukoliko se varijable iz modela označe na sljedeći način:

y – zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda,

x_1 – decentralizacija,

x_2 – razvijenost JLS,

na temelju parametara iz tablice 8.8 model se može prikazati pomoću sljedeće jednadžbe:

$$y = 2,102 + 0,818x_1 + 0,339x_2 \quad (5)$$

Predznak parametara govori o smjeru utjecaja prediktorskih (nezavisnih) varijabli na zavisnu varijablu.

Tablica 8.9: Test značajnosti regresijskog modela utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba

ANOVA ^c						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	6,987	1	6,987	10,714	,002 ^a
	Residual	35,866	55	,652		
	Total	42,853	56			
2	Regression	12,744	3	4,248	7,477	,000 ^b
	Residual	30,109	53	,568		
	Total	42,853	56			

a. Predictors: (Constant), decentralizacija

b. Predictors: (Constant), decentralizacija, veličina jedinice lokalne samouprave, razvijenost JLS

c. Dependent Variable: zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda

Izvor: izračun autora

Statistička značajnost regresijskog modela potvrđena je primjenom F-testa. Na osnovu rezultata F-testa (tablica 8.9) i praga značajnosti moguće je utvrditi da su oba modela statistički značajna ($\text{sig} < 0,05$), te da je definirani regresijski model prediktivno valjan. U fusnosti tablice 8.9 se vidi koje su prediktorske varijable u kojem modelu i što je kriterij tj. zavisna varijabla.

V. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

9. SAŽETAK ISTRAŽIVANJA I RASPRAVA O REZULTATIMA

Na samom uvodu u disertaciju dane su temeljne postavke istraživanja. Definiran je problem i predmet istraživanja, obrazloženi znanstveni i aplikativni ciljevi istraživanja, navedene korištene znanstvene metode istraživanja. Potom su detaljno eleborirane relevantne teorijske spoznaje o fiskalnoj decentralizaciji, stavljajući poseban naglasak na fiskalni federalizam kao teorijski okvir ekonomike lokalnih jedinica vlasti. Definiran je pojam decentralizacije, obrazloženi ciljevi, pristupi i vrste decentralizacije.

Posebno je obrađena jedna vrsta decentralizacije: fiskalna decentralizacija, njezin opseg, princip i rizici te koristi koje prate ovaj proces kao i pouke koje se iz dosadašnjih iskustava fiskalne decentralizacije mogu izvući. Elementi fiskalne decentralizacije imaju posebnu važnost u ovom istraživanju budući da su korišteni u svrhu operacionalizacije nezavisne varijable istraživanja (fiskalne decentralizacije) te su u tom smislu zasebno obrađeni. Poseban je naglasak stavljen na izvore financiranja dostupne lokalnim jedinicama vlasti. Prikazani su fiskalni odnosi između razina vlasti, s posebnim naglaskom na fiskalnoj decentralizaciji i njenim glavnim trendovima u zemljama Europske unije. Opisani su fiskalni sustavi u odabranim zemljama, a detaljno je obrazložena organizacija vlasti i fiskalni sustav u Bosni i Hercegovini kroz administrativno-teritorijalni ustroj i nadležnosti razina vlasti, financiranje, fiskalno izravnanje te dug i zaduživanje nižih razina vlasti.

Obrađen je teorijski aspekt zadovoljavanja javnih potreba lokalne zajednice, obrazlažući pojam i osnovna obilježja lokalne zajednice i lokalne uprave, definiranjem osnovnih obilježja i podjelom javnih potreba, definiranjem javnog dobra i usluga u kontekstu zadovoljavanja javnih potreba kao i lokalnih javnih potreba i izvora za njihovo financiranje.

Dan je pregled dosadašnjih istraživanja na području utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga i alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba i uočen je nedovoljno istražen prostor kao osnovica za ovu disertaciju.

U svrhu oblikovanja konceptualnog modela utjecaja fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice elaborirani su elementi koji su utjecali na razvoj modela istraživanja, odnosno izvršena je operacionalizacija nezavisne i zavisne varijable što je bio osnov za grafičku formalizaciju modela i postavljanje hipoteza istraživanja. Potom se pristupilo empirijskom utvrđivanju utjecaja fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba, a osnovu za empirijsko istraživanje postojanja odnosa i utjecaja promatranih pojava činila je asimetrična decentralizacija kakva postoji u Bosni i Hercegovini gdje su dva entiteta različitog stupnja decentralizacije. U ovom kontekstu ispitano je postojanje razlika, a potom i povezanosti te utjecaja između fiskalne decentralizacije i proizvodne te alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba.

U nastavku je dana prosudba o hipotezama istraživanja gdje su rezultati istraživanja dovedeni u vezu s postavljenim hipotezama, analizirani su rezultati istraživanja, pojašnjen znanstveni i praktični doprinos istraživanja, ukazano je na ograničenja kod provedbe istraživanja i dane preporuke za buduće aktivnosti na ovom području.

9.1. Prosudba o hipotezama istraživanja

Temeljem provedenog empirijskog istraživanja postavljaju se zaključci o polaznim pomoćnim hipotezama istraživanja koje su postavljene radi dokazivanja glavne hipoteze istraživanja.

Prvom pomoćnom hipotezom pretpostavljen je pozitivan utjecaj decentralizacije rashoda na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga. U prvom koraku analize podataka utvrđeno je da postoje statistički značajne razlike u postizanju rezultata u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu između dva skupa - entiteta različitog stupnja decentralizacije: jednog decentraliziranog (FBiH) i drugog vrlo centraliziranog (RS) gdje je kroz mjere centralne tendencije pokazano da su u prosjeku bolji rezultati u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu u centraliziranom entitetu. Potom se pristupilo utvrđivanju povezanosti ovih dviju pojava gdje je provedbom korelacijske analize utvrđena statistički značajna negativna povezanost između stupnja decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu. Konkretnije, test korelacije pokazao je da je veći stupanj decentralizacije povezan s manjom stopom prolaznosti učenika i većom stopom smrtnosti novorođenčadi.

U idućem koraku pristupilo se određivanju kauzalnosti veze kroz uspostavu regresijskog modela. Modeliranjem odnosa, uspostavljen je statistički značajan i prediktivno valjan regresijski model utjecaja decentralizacije rashoda na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu. Predznak uz parametar decentralizacije ukazuje da se radi o negativnom utjecaju te se stoga odbacuje prva pomoćna hipoteza istraživanja u odnosu na pretpostavljeni smjer utjecaja. Radi povećanja značajnosti modela, u model je uključena determinanta fiskalne decentralizacije: okomite fiskalne nejednakosti iskazane kroz Hunterov koeficijent gdje je pokazano da ovaj prediktor statistički značajno doprinosi cijelom modelu. Imajući u vidu da je u jednadžbu modela uvršten Hunterov koeficijent čiji predznak je pozitivan te da je s okomitim fiskalnim nejednakostima, čiji je indikator, obrnuto proporcionalan, može se donijeti zaključak da okomite fiskalne nejednakosti negativno utječu na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga, odnosno da lokalne zajednice koje manje ovise o izvorima prihoda koji nisu vlastiti (“tuđi” izvori prihoda) postižu bolje rezultate u proizvodnoj efikasnosti u pružanju javnih usluga.

Drugom pomoćnom hipotezom pretpostavljen je pozitivan utjecaj decentralizacije prihoda na alokacijsku efikasnost zadovoljavanju javnih potreba. U prvom koraku analize podataka utvrđeno je da postoje statistički značajne razlike u postizanju alokacijske efikasnosti iskazane kroz stupanj zadovoljstva lokalnog stanovništva alokacijom lokalnih javnih prihoda između dva skupa - entiteta različitog stupnja decentralizacije: jednog decentraliziranog (F BiH) i drugog vrlo centraliziranog (RS) gdje je kroz mjere centralne tendencije pokazano da su u prosjeku bolji rezultati u alokacijskoj efikasnosti u decentraliziranom entitetu. Potom se pristupilo utvrđivanju povezanosti ovih dviju pojava gdje je provedbom korelacijske analize utvrđena statistički značajna pozitivna povezanost između stupnja decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Iako su rezultati deskriptivne statistike pokazali da u prosjeku stanovnici lokalnih zajednica nisu zadovoljni alokacijom lokalnih javnih prihoda, ipak rezultati testa korelacije ukazuju da je veća decentralizacija povezana s većim zadovoljstvom (odnosno manjim nezadovoljstvom) alokacijom lokalnih javnih prihoda. S obzirom na vrijednosti koeficijenta korelacije možemo zaključiti da postoji statistički značajna pozitivna povezanost srednjeg intenziteta između decentralizacije i zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda.

U idućem koraku pristupilo se određivanju kauzalnosti veze kroz uspostavu regresijskog modela. Modeliranjem odnosa, uspostavljen je statistički značajan i prediktivno valjan regresijski model utjecaja decentralizacije prihoda na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba. Predznak uz parametar decentralizacije ukazuje da se radi o pozitivnom utjecaju te se stoga prihvaća druga pomoćna hipoteza istraživanja. U modeliranju utjecaja fiskalne decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba dodatno je uvedena prediktorska varijabla – razvijenost jedinica lokalne samouprave i pokazano je da ova varijabla statistički značajno doprinosi modelu.

Trećom pomoćnom hipotezom pretpostavljeno je postojanje negativne povezanosti između okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga. U prvom koraku analize podataka utvrđeno je da postoje statistički značajne razlike u okomitim fiskalnim nejednakostima iskazanim kroz Hunterov koeficijent između dva skupa - entiteta različitog stupnja decentralizacije: jednog decentraliziranog (FBiH) i drugog vrlo centraliziranog (RS) gdje je kroz mjere centralne tendencije pokazano da su u prosjeku veće okomite fiskalne nejednakosti u centraliziranom entitetu. Potom se pristupilo utvrđivanju povezanosti ovih dviju pojava gdje je provedbom korelacijske analize utvrđena statistički značajna negativna povezanost između okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju, dok nije utvrđeno postojanje statistički značajne povezanosti s proizvodnom efikasnosti u pružanju javnih usluga u zdravstvu čime je treća pomoćna hipoteza istraživanja djelimično potvrđena.

Četvrtom pomoćnom hipotezom pretpostavljeno je postojanje negativne povezanosti između okomitih fiskalnih nejednakosti i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Testom korelacije utvrđeno je da postoji statistički značajna povezanost između Hunterovog koeficijenta koji indicira okomite fiskalne nejednakosti i zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda kao indikatora alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Smjer veze pokazuje nam predznak koeficijenta korelacije. Konkretno, Hunterov koeficijent je pozitivno koreliran sa zadovoljstvom u alokaciji javnih prihoda. S obzirom da je vrijednost Hunterovog koeficijenta obrnuto proporcionalna vrijednosti okomitih fiskalnih nejednakosti, može se zaključiti da postoji statistički značajna visoka negativna povezanost okomitih fiskalnih nejednakosti i zadovoljstva alokacijom lokalnih javnih prihoda, čime je potvrđena četvrta pomoćna hipoteza istraživanja.

9.2. Analiza rezultata istraživanja

Rezultati istraživanja u prvom koraku su pokazali da je moguće uspostaviti model veze između fiskalne decentralizacije i proizvodne efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Konkretnije, utvrđeno je prije svega, da se dva entiteta različitog stupnja decentralizacije značajno razlikuju u postizanju proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u zdravstvu i obrazovanju. Nadalje, statistička analiza je pokazala ne samo postojanje veze već i uzročno-posljedičnu povezanost ovih dviju pojava. Međutim, istraživanje je pokazalo da smjer utjecaja nije jednak pretpostavljenom, odnosno da decentralizacija ne utječe pozitivno na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga, s obzirom da su bolji rezultati u postizanju proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju i zdravstvu u entitetu manjeg stupnja decentralizacije.

U idućem koraku pristupilo se istraživanju utjecaja fiskalne decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba gdje su rezultati istraživanja pokazali da je moguće uspostaviti model veze između fiskalne decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Preciznije, rezultati su pokazali da postoji statistički značajna razlika između dva entiteta različitog stupnja decentralizacije u postizanju alokacijske efikasnosti odnosno u prilagođavanju preferencijama lokalnih stanovnika. Nadalje, pokazano je da postoji značajna povezanost između ove dvije pojave, te da se na prethodno utvrđenim teorijskim i empirijskim saznanjima o prirodi ovih pojava i njihovom odnosu, može definirati kauzalnost odnosa. Sukladno u pomoćnoj hipotezi pretpostavljenom odnosu, utvrđeno je da fiskalna decentralizacija pozitivno utječe na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba, odnosno da su stanovnici decentraliziranijeg entiteta zadovoljniji (odnosno manje nezadovoljni) alokacijom prihoda lokalnih proračuna u odnosu na centraliziraniji entitet.

Kako bi se stupanj decentralizacije prikazao što bolje, osim pokazatelja ukupnih prihoda i rashoda, u analizu utjecaja fiskalne decentralizacije uključeni su i drugi faktori koji mogu doprinijeti kvalitetnijim zaključcima. Izbor odgovarajuće razine fiskalne decentralizacije ovisi o tome u kojoj je mjeri središnja vlast voljna lokalnim vlastima prepustiti autonomiju u prikupljanju sredstava koja bi osigurala financiranje javnih usluga i dobara. Stoga je u ovo istraživanje uvedena varijabla okomite fiskalne nejednakosti kao „rezultanta“ decentralizacije rashoda i prihoda kako bi se u istraživanje uključila autonomija lokalnih zajednica. Kroz indikator (Hunterov koeficijent) rezultati istraživanja pokazali su

postojanje statistički značajne povezanosti ovisnosti lokalnih zajednica o prihodima koje nisu pod njihovom kontrolom s alokacijskom efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba te dijelom s proizvodnom efikasnosti (za obrazovanje, ne i za zdravstvo). Smjer veze pokazao je da su veće okomite fiskalne nejednakosti odnosno veća ovisnost lokalnih zajednica o prihodima koji nisu njihovi vlastiti povezane s manjom proizvodnom efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju. Pokazano je da lokalne zajednice koje imaju na raspolaganju više vlastitih sredstava postižu bolje rezultate u proizvodnoj efikasnosti u pružanju javnih usluga i efikasnije su u alociranju sredstava iz svojih proračuna prema preferencijama lokalnog stanovništva.

Isto tako, kod modeliranja odnosa između fiskalne decentralizacije i proizvodne efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba uključen je prediktor okomite fiskalne nejednakosti indicirane kroz Hunterov koeficijent i pokazano je da ovaj prediktor statistički značajno doprinosi cijelom modelu, a predznak utjecaja upućuje na zaključak da ovisnost lokalnih zajednica o „tuđim“ izvorima prihoda značajno negativno utječe na rezultate u pružanju javnih usluga. Kod modeliranja utjecaja fiskalne decentralizacije na alokacijsku efikasnost u prilagođavanju preferencijama lokalnog stanovništva uključen je i prediktor razvijenost jedinica lokalne samouprave i pokazano je da ovaj prediktor statistički značajno doprinosi cijelom modelu, a predznak utjecaja upućuje na zaključak da, uz decentralizaciju, razvijenost jedinica lokalne samouprave značajno pozitivno utječe na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice.

9.3. Doprinos i implikacije rezultata istraživanja

Sukladno utvrđenim ciljevima istraživanja, rezultat ovog znanstveno-istraživačkog rada daje doprinos u znanstvenom i praktičnom pogledu.

Doprinos ovog istraživanja ogleda se u upotpunjavanju spoznaja u praksi i literaturi o fiskalnoj decentralizaciji na naročito u situaciji asimetrične decentralizacije kakva je u Bosni i Hercegovini posebno s aspekta nedovoljno istraženog efekta na zadovoljavanja javnih potreba lokalne zajednice.

Znanstveni doprinos ovog istraživanja može se iskazati u sljedećem:

- u razvoju znanstvenih spoznaja o odnosu elemenata fiskalne decentralizacije i determinanata u zadovoljavanju javnih potreba čime su unaprijeđena već postojeća znanja i dan je doprinos daljnjem razvoju navedenog predmeta istraživanja,
- u razvoju znanstvenih spoznaja pri kreiranju fiskalnih odnosa koji rezultiraju boljom efikasnošću u pružanju javnih usluga,
- u razvoju novih znanstvenih spoznaja iz područja istraživanja koje pružaju šire uvide u razmatrana područja i otvaraju prostore novim istraživanjima,
- u obogaćivanju oskudne domaće literature iz područja fiskalne decentralizacije i zadovoljavanja javnih potreba.

Temeljni znanstveni doprinos ovog istraživanje jest oblikovanje teorijskog modela za utvrđivanje zakonitosti te smjera i intenziteta veze između fiskalne decentralizacije i efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice. Iz ovako oblikovanog teorijskog modela provedeno je aplikativno istraživanje za potvrdu uspostavljenog modela.

Praktični doprinos ovog rada može se iskazati u sljedećem:

- u proširenju razumijevanja procesa fiskalne decentralizacije i njegove važnosti za efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba,
- u pružanju boljeg razumijavanja utjecaja fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba kroz empirijsku provjeru oblikovanog teorijskog modela,
- u predlaganju načina za bolju prilagodbu fiskalnih odnosa između različitih razina vlasti što bi trebalo rezultirati učinkovitijim pružanjem javnih usluga a sve u cilju boljeg zadovoljavanja javnih potreba građana.

Temeljni praktični doprinos jest, na temelju provedenog empirijskog istraživanja fiskalnih odnosa različitih razina vlasti na primjeru Bosne i Hercegovine, kao zemlje s asimetričnom fiskalnom decentralizacijom, stvorena je osnova za praktičnu primjenu rezultata pri odlučivanju o raspodjeli javnih funkcija i njihovom financiranju ako se za cilj dizajniranja međuvladinih fiskalnih odnosa postavi povećanje efikasnosti u zadovoljenju javnih potreba lokalne zajednice.

9.4. Ograničenja provedenog istraživanja i preporuke za buduće aktivnosti

Rezultati istraživanja pokazali su negativan utjecaj fiskalne decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga i pozitivan utjecaj na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba lokalne zajednice odnosno u prilagođavanju lokalnim preferencijama. No, ovdje je potrebno naglasiti poseban **oprez kod donošenja općeg zaključka** o utjecaju fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, naročito u dijelu koji se odnosi na proizvodnu efikasnost. U decentraliziranom entitetu (Federacija BiH) zabilježeni su lošiji rezultati u pružanju javnih usluga obrazovanja i zdravstva u odnosu na centralizirani entitet (Republika Srpska). Međutim, postavlja se pitanje, u kojoj mjeri je prilikom decentraliziranja javnih funkcija na niže razine vlasti u FBiH (županije/kantone) poštovano načelo da financije trebaju slijediti funkcije, odnosno, je li lokalnim jedinicama omogućeno dovoljno prihoda (vlastitih i „tuđih“) za financiranje dodijeljenih im javnih funkcija.

Rezultati istraživanja pokazali su da su okomite fiskalne nejednakosti statistički značajno negativno povezane s proizvodnom i alokacijskom efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba. Da je postojeći model okomitog fiskalnog izravnjanja u Federaciji BiH neadekvatan, odnosno da niže razine vlasti nisu u poziciji raspoloživim sredstvima podmiriti svoje potrebe, ukazuje činjenica da je u periodu od 2008. do 2011. godine u svim godinama ostvaren proračunski deficit kako na općinskoj tako i na županijskoj razini (graf 2.14). U promatranom periodu, ukupan deficit nižih razina vlasti u Federaciji BiH iznosio je približno 385 milijuna konvertibilnih maraka, od čega se 87% deficita pristječe iz županijske razine, a 13% su kreirale općine.

Raspodjela prihoda od neizravnih poreza na temelju više kriterija predstavlja osnovni instrument fiskalnog izravnjanja u Bosni i Hercegovini. U Federaciji BiH prilikom definiranja modela raspodjele sredstava nije uvršten kriterij razvijenosti županija, a što se pokazalo kao značajan prediktor u modeliranju promatranog utjecaja. Kao što je pokazano na grafu 2.13, velika su odstupanja u prihodima od neizravnih poreza po stanovniku među županijama, a ovo je najizdašniji izvor prihoda županija (oko 78% ukupnih prihoda) kojima je povjereno obavljanje decentraliziranih javnih funkcija obrazovanja, primarne i dijela sekundarne zdravstvene zaštite.

Vodoravno fiskalno izravnaje između Federacije BiH i Republike Srpske ne postoji. Postojeći model vodoravnog fiskalnog izravnaja unutar Federacije BiH ne izravna fiskalne nejednakosti među županijama. Iako bi vodoravno fiskalno izravnaje unutar entiteta Federacije BiH trebalo uravnotežiti dodijeljena sredstva sa stvarnim potrebama svake županije za sredstvima, podaci o ukupnim prihodima po stanovniku ukazuju na postojanje vodoravne nejednakosti i velike neujednačenosti među županijama (graf 2.13).

Na temelju naprijed definiranih ograničenja u zaključivanju o rezultatima ovog istraživanja, preporuka je za buduća istraživanja o utjecaju fiskalne decentralizacije na efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba, pored u ovom istraživanju identificiranih determinanti promatranog odnosa, uključiti i vodoravne fiskalne nejednakosti kako bi se uzimajući kriterij razvijenosti lokalne zajednice i dostatnosti dodijeljenih sredstava za obavljanje decentraliziranih javnih funkcija dosegli manje ograničeni zaključci o ovom problemu istraživanja.

POPIS KORIŠTENE LITERATURE

1. ACIR, (1974.): *Governmental Functions and Processes: Local and Areawide*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A-45, Washington DC, [online] dostupno na <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-45.pdf>, [5.3.2013.].
2. Ahmad, E., Albino-War, M. i Singh, R. (2005.): *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*, Washington, IMF-Working Paper WP/05/108, p. 42.
[online] dostupno na: www.researchgate.net/publication/, [23.1.2011.]
3. Ahmad, J. (2000.): *Decentralizing Borrowing Powers*, u Litvack, J. i Seddon, J.: *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, Washington, p. 32-39.
4. Ahmad, E., Albino-War, M. i Singh, R. (2005.): *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*, IMF Working Paper WP/05/108, Washington, [online] dostupno na <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05108.pdf>, [2.6.2014.]
5. Ahmad, E., Brosio, G. (2006.): *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
6. Ahmad, E., Brosio, G., Tanzi, V. (2008.): *Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?*, IMF, Washington
7. Akin, J., Hutchinson, P. i Strumpf, K. (2001.): *Decentralization and Government Provision of Public Goods: The Public Health Sector in Uganda*, Working Paper, The Measure Project, Carolina Population Center, [online] dostupno na http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacm175.pdf, [18.6.2011.].
8. Alfonso, A., Schuknecht, L. i Tanzi, V. (2003.): *Public Sector Efficiency: An International Comparison*, European Central Bank Working Paper No. 242, p. 7-17, [online] dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>, [11.10.2012.].
9. Alfonso, A., Schuknecht, L. i Tanzi, V. (2006.): *Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*, European Central Bank Working Paper Series, No. 581, p. 7-19, [online] dostupno na: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp581.pdf>, [11.10.2012.].

10. Allen, R. i Tomamasi, D. (2001.): *Managing Public Expenditure, A Reference book for Transition Countries*, OECD, Pariz, [online] dostupno na <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>, [31.3.2012.].
11. Anderson, G. (2008.): *Federalism: An Introduction*, Oxford University Press, Ontario.
12. Andrijašević, S. (1993.): Neka pitanja uređenja fiskalnih odnosa središnjih i lokalnih razina vlasti, *Financijska praksa*, 5/93, Zagreb, p. 409-425.
13. Anić, V. (2003.): *Veliki rječnik hrvatskog jezika*, Novi liber, Zagreb.
14. Anić, Š., Klaić, N. i Domović, Ž. (2002.): *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*, Sani-plus, Zagreb, p. 250.
15. Antić, D. (2009.): *Makroekonomska stabilnost i fiskalni federalizam u Bosni i Hercegovini*, Fircon, Mostar.
16. Antić, D. (2014.): Fiskalna koordinacija kao ključni faktor funkcioniranja fiskalnog federalizma u složenim državama, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, br. 4, Banja Luka, p. 168-185.
17. Arbutina, H. (2000.): Neka pitanja financiranja jedinica lokalne samouprave: međunarodno komparativni aspekt, *Hrvatska javna uprava*, 2, [online] dostupno na <https://bib.irb.hr/datoteka/48329.text.doc>, [31.5.2014.].
18. Arrow, K. (1970.): The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation, u: Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I. Washington, D.C.
19. Arze del Granado, J., Martinez Vasquez, J. i Mc Nab, R. (2005.): Fiscal Decentralization and the Functional Composition of Public Expenditure, Working Paper 05-01, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
20. Azfar, O., Kähkönen, S. i Meagher, P. (2001.): Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings. IRIS Center Working Paper No. 256, College Park, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, Maryland [online] dostupno na <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Background%20materials/Azfar.pdf>, [21.9.2010.].
21. Bahl, R. (1995.): *Worldwide Trends in Fiscal Decentralization*, The World Bank Institute, Washington.

22. Bailey, S. J. (2002.): *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, Palgrave Macmillan, London, p.119.
23. Bajo, A. i Bronić, M. (2004.): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja, *Financijska teorija i praksa* 28 (4), Zagreb.
24. Bajo, A. i Bronić, M. (2007.): Procjena učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa* 31 (1), Zagreb.
25. Bajo, A. i Jurlina Alibegović, D. (2008.): *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Školska knjiga, Zagreb.
26. Balaguer-Coll, T., Prior D. i Tortosa-Ausina, E. (2006.): Decentralization and Efficiency in Spanish Local Government. Working Paper 206–02. Department of Economics, University Jaume I, Castellò de la Plana, Spain, [online] dostupno na <http://www.ivie.es/downloads/docs/wpasec/wpasec-2006-02.pdf>, [30.8.2009.].
27. Barankay, I. i Lockwood, B. (2007.): Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics*, Vol. 91 (5–6) June, 1197–1218, [online] dostupno na <https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp2477.html>, [31.8.2009.].
28. Bird, R. M. (2000.): *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia, USA
29. Bird, R. M. (2003.): *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?*, Georgia: USA Andrew Young School of Policy Studies, [online] dostupno na: <http://icepp.gsu.edu/sites/default/files/documents/icepp/wp/ispwp0309.pdf>, [11.1.2012.].
30. Bird, R. i Ebel, R. (2007.): *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar, Cheltenham
31. Bird, R. i Vaillancourt, F. (2006.): *Perspectives on Fiscal Federalism*, World Bank Institute, Washington.
32. Bird, R. I Wallich, C.I. (1992.): *Fiscal decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies*, World bank, Washington.
33. Blažić, H. (2004): Fiskalna decentralizacija i upravljanje lokalnim financijama, u: Aksentijević Karaman, N., Blažić, H., Kaštelan Mrak, M. i Rosentraub, M. S. (2004.): *Ekonomska decentralizacija i lokalna samouprava*, Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka.

34. Blöchliger, H. i Petzold, O. (2009.): Taxes or Grants: On the revenue Mix Sub-Central Governments?, OECD Working Paper on Fiscal Federalism Nr. 7. [online] dostupno na <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b11972bn-en>, [16.6.2014.].
35. Boadway, R. i Flatters, F. (1982.): Equalization in a Federal State: An Economic Analysis, Ottawa: Economic Council of Canada, p. 6.
36. Boadway, R. i Watts, R. (2004.): Fiscal Federalism in Canada, the USA and Germany, Working paper Institute of Intergovernmental Relations, Queen`s University, p. 26-28, 97-105, [online] dostupno na <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/watts/wattsboadway.pdf>, [12.5.2014.].
37. Bossert, T. J. (2000): Guidelines for promoting decentralization of health systems in Latin America, LAC Health Sector Reform Initiative, Data for Decision Making Project, Harvard University, [online] dostupno na: <http://www.hsph.harvard.edu/ihsg/publications/pdf/lac/DecentralizationGuide-final4.PDF>, [11.2.2010.].
38. Bratić, V. (2008.): *Odlučivanje o lokalnim proračunima: Između sna i jave*, Institut za javne financije, Zagreb.
39. Buchanan, J. M. (1995.): Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform, Publius: The Journal of Federalism 25(2), p. 19–27, online dosupno na: <http://publius.oxfordjournals.org/content/25/2/19.full.pdf+html>, [13.10.2011.].
40. Bundesministerium der Finanzen, BMF (2008.): Monatsbericht des BMF, Juli 2008, Berlin.
41. Busemeyer, M. R. (2007.): The Impact of Fiscal Decentralization on Education and Other Types of Spending, MPifG Discussion Paper 07/8, Max-Planck_institute für Gesellschaftsforschung, Köln, [online] dosupno na http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp07-8.pdf, [21.10.2013.].
42. California Ballot Propositions and Ballot, (2012.): TEMPORARY TAXES TO FUND EDUCATION. GUARANTEED LOCAL PUBLIC SAFETY FUNDING. INITIATIVE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. [online] dostupno na http://repository.uchastings.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2308&context=ca_ballot_props, [12.3.2014.].
43. Campbell, A. (2012.): America the Undertaxed, US Fiscal Policy in Perspective, Council of Foreign Affairs, Columbia, [online] dostupno na

- <http://www.foreignaffairs.com/articles/137838/andrea-louise-campbell/america-the-undertaxed>, [26.7.2014.].
44. Cantarero, P. D. i Sanchez, M. (2006.): Decentralization and Health Care Outcomes: An Empirical Analysis within the European Union, Working Paper, University of Cantabria, Spain, [online] dostupno na <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee220.pdf>, [26.9.2009.].
 45. Church, C. i Dardanelli, P. (2012.): *Switzerland: Historical Dynamics and Contemporary Realities*, The Royal Institute of International Affairs, 4, [online] dostupno na http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/church_and_dardanelli.pdf, [25.7.2014.].
 46. Cohen, J. W. (1988.): *Statistical power analysis for the behavioural sciences* (2nd ed.), New York: Academic Press .
 47. Cohen, M. i Peterson, B. (1999.): *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Kumarian Press, Draft Proof for Publication.
 48. Council of Europe, (2005.): *A Handbook on Finance at Local and Regional Level* [online] dostupno na https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site#P126_9609, [14.11.2013.].
 49. Chaddock, R. E. (1925.): *Principles and Methods of Statistics*, Houghton Mifflin Company, The Riverside Press, Cambridge
 50. Dafflon, B. (2002.): *Fiscal Federalism in Switzerland: A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalization*, Commission on Fiscal Imbalance, Quebec, [online] dostupno na http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/desequilibrefiscal/en/pdf/recueil_en.pdf, [19.4.2014.]
 51. Dafflon, B. i Toth, K. (2005.): *Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe*, Policy Research Working Paper 3665, World Bank, Washington [online] dostupno na <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3655>, [21.7.2014.].
 52. Dafflon, B. i Madies, T. (2011.): *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Agence Francaise de Developpment, Paris, Notes and Documents No. 42, [online] dosupno na: <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-et-documents/42-notes-documents-VA.pdf>, [13.4.2013.]

53. Dahlby, B. (2005.): Dealing with Fiscal imbalances: Vertical, Horizontal and Structural, C.D. Howe Institute, Working Paper
54. Davis, C., Davis, K., Gardnet, M., McIntyre, R. S., McLynch, J. i Sapozhnikova, A. (2009.): Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States", Institute on Taxation & Economic Policy, [online] dostupno na <http://www.itep.org/whopays/>, [25.8.2014.].
55. De Mello, L. R. i Barenstein, M. (2001.): Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis, IMF Working Paper WP/01/71. IMF, Washington.
56. Dilinger, W. (1994.): Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery, UNDP/UNCSH/World Bank Urban Management Programme, Washington, [online] dostupno na: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-2792-5>, [11.7.2012.].
57. Dilinger, W. (1995.): Decentralization, Politics and Public Services, Economic Notes No. 2, World Bank, Washington.
58. Dillinger, W., Perry, G. i Webb, S. (2000.): Macroeconomic Management in Decentralization Democracies: The Quest for Hard Budget Constraints in Latin America, u: Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference. Washington, DC: World Bank.
59. Dobrić, D. (2009.): Teritorijalna organizacija i dređivanje lokalnih poslova kao uvjeti političke decentralizacije u: Ekonomika i menadžment u javnom sektoru, Zbornik radova znanstveno-stručnog skupa, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
60. Drake, L. i Simper, R. (2001.): The Economic Evaluation of Policing Activity: An Application of a Hybrid Methodology, European Journal of Law and Economics, Vol. 12, p. 181-200.
61. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2013.): Statistički ljetopis Republike Hrvatske 2013, Zagreb.
62. Dziobek, C., Alves, M., El Rayess, M., Gutierrez Mangas, C. i Kufa, P. (2011.): The IMF's Government Finance Statistics Yearbook - Map of Government for 74 Countries, IMF Working Paper 11/127, [online] dostupno na <http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=dziobek&col=&submit.x=0&submit.y=0http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=dziobek&col=&submit.x=0&submit.y=0>, [24.6.2013.].

63. Eaton, K. (2000.): Decentralization, Democratization and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999, Center for International Studies, Princeton University, Princeton.
64. Ebel, R., D. i Yilmaz, S. (2002.): Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, [online] dostupno na http://www.dloc.opm.go.th/Upload/Attachment/2717_888.pdf, [25.1.2012.]
65. Ebel, R., D. i Yilmaz, S. (2003.): Globalization and localization: Decentralization Trends and Outcomes, [online] dostupno na http://www.kdi.re.kr/upload/7050/I_KwangChoi.pdf [18.7.2009.]
66. European Commission, (2012): Report on Public finances in EMU 2012, European economy 4|2102, Directorate General for Economic and Financial Affairs, [online] dostupno na http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/public-finances-in-emu-2012_en.htm, [10.8.2014.].
67. Faguet, J-P. (2004.): Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs?: Evidence from Bolivia, Journal of Public Economics. 88 (3–4), [online] dostupno na <http://eprints.lse.ac.uk/477/1/WP-2516.pdf>, [20.8.2009.]
68. Faguet, J-P. i Sanchez, F. (2006.): Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia, London School of Economics and Political Science, [online] dostupno na <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/de/DEDPS47.pdf>, [10.11.2010.].
69. Farrell, M. (1957.): The Measurement of Productive Efficiency, Journal of the Royal Statistical Society, Series A, 120 (3), p. 253-281, [online] dostupno na <http://www.aae.wisc.edu/aae741/Ref/Farrell%201957.pdf>, [12.8.2012.]
70. Federalni zavod za programiranje razvoja, (2011): Socioekonomski pokazatelji po općina F BiH, Sarajevo.
71. Federalni zavod za statistiku, (2011): Statistički bilten broj 174, Sarajevo.
72. Federalni zavod za statistiku, (2012): Statistički godišnjak F BiH 2012, Sarajevo.
73. Garcia-Mila, T. i McGuire, J. T. (2002.): Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy, Economic Working Papers 866, [online] dostupno na <http://ideas.repec.org/p/upf/upfgen/866.html>, [5.1.2014.].
74. Goldin, K. (1977.): Equal Access vs Selective Access: A Critique of Public Goods Theory, u: Cowen, T. (1999.): Public Goods & Market Failures, a critical Examination, The George Mason University Press, New Jersey, p. 69-92,

[online]

dostupno

na

<https://books.google.ba/books?id=a1IZuGvXxTMC&pg=PA5&lpg=PA5&dq=goldin+public+goods+market+failures&source=bl&ots=05iF7Wl9do&sig=AkSWzj6bZ28EJkSjuY0mIErmfOc&hl=bs&sa=X&ei=RFnaVKaqKs72O9qWgZgO&ved=0CB0Q6AEwAA#v=onepage&q=goldin&f=false>, [23.3.2012.].

75. Goranović, P. (2008.): *Javne finansije*, Uprava za kadrove CG, Podgorica.
76. Gupta, S. i Verhoeven, M. (2001.): The efficiency of government expenditure Experiences from Africa, *Journal of Policy Modelling*, 23, p. 433-467.
77. Habibi, N., Huang, C., Miranda, D., Murillo, V., Ranis, G., Sarkar, M. i Stewart, F. (2001.): Decentralization in Argentina, Center Discussion Paper No. 825, Economic Growth Centre, Yale University, [online] dostupno na http://aida.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp825.pdf, [23.9.2009.].
78. Habibi, N., Huang, C., Miranda, D. i Stewart, F. (2003.): Decentralization and Human Development in Argentina, *Journal of Human Development and Capabilities*, 4 (1), p. 73–101.
79. Hayek, F. (1945.): The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review*, 45, p. 519-530, [online] dostupno na http://files.libertyfund.org/files/92/Hayek_0766_EBk_v5.pdf [20.9.2010.].
80. Hegedüs, J. (2005.): *Financiranje javnih usluga u lokalnim jedinicama*, u: *Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini*: Friedrich Erbert Stiftung, Zagreb
81. Hellerstein, H. i Hellerstein, W. (2005.): *State and Local Taxation, Cases and Materials*, Thompson/West, St. Paul, [online] dostupno na <http://digitalcommons.law.uga.edu/books/42/>, [25.11.2013.].
82. Hellman, J., Hofman, B., Kaise, K. i Schulze, G. G. (2003): *Decentralization, Governance, and Public Services: An Assessment of Indonesian Experience*, Jakarta, The World Bank.
83. Hillman, A. L. (2009.): *Public Finance and Public Policy*, Responsibilities and Limitations of Government, Cambridge University Press, Cambridge, p. 137.
84. Hunter, J.S.H. (1977.): *Federalism and Fiscal Balance*, Canberra: ANU Press.
85. Huther, J. i Shah, A. (1998.): Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, Policy Research Working Paper 1894, World Bank, Washington, D.C. [online] dosupno na: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/17662/wps1894.pdf>, [19.3.2011.].

86. International Monetary Fund, IMF (2001): GFS Government Finance Statistics Manual, Washington, [online] dostupno na <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>, [10.4.2010.].
87. International Monetary Fund, IMF, (2009.): Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization, Paper prepared by the IMF Fiscal Affairs Department, [online] dostupno na <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/072709.pdf>, [20.6.2011.].
88. Jakubowski, M. i Topinska, I. (2006.): Impact of Decentralization on Public Service Delivery and Equity, Education and Health Sectors in Poland, 1998–2003. Mimeo.
89. Jelčić, B. (2001.): *Javne financije*, RRiF, Zagreb.
90. Jelčić, Bo., Lončarić, O., Horvat, Šimović, J., Arbutina, H. i Mijatović, N. (2002): *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb.
91. Jimenez, D. i Smith, P. (2005.): Decentralisation of Health Care and its Impact on Health Outcomes, Discussion Papers in Economics 2005/10. University of York, [online] dostupno na: <https://www.york.ac.uk/media/economics/documents/discussionpapers/2005/0510a.pdf>, [28.8.2009.].
92. Jurlina Alibegović, D. (2003.): Financiranje lokalne samouprave, u: Radovi s konferencije The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, Budapest, Institut za javne financije, Zagreb.
93. Jurlina Alibegović, D. (2007.): Fiskalna decentralizacija – instrument poticanja regionalnog razvitka, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb u: Čičin-Šain, A., i V. Šonje, ured., Hrvatska na raskrižju, Izazovi dugoročnog razvitka u konkurentnom okružju, Zagreb: MATE d.o.o. i ZŠEM, Zagreb, p. 391-431.
94. Jurković, P. (2002.): *Javne financije*, Masmedia, Zagreb.
95. Kesner-Škreb, M. (1993.): Javna dobra, Financijska praksa, 17 (3), p. 295-297.
96. Kesner-Škreb, M. (2009.): Fiskalni federalizam, Financijska teorija i praksa 33 (2), Institut za javne financije, Zagreb [online] dostupno na: <http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/fiskalna-decentralizacija/42/fiskalni-federalizam/328/>, [26.3.2010.].
97. Kesner-Škreb, M. i Kuliš, D. (2010.): Porezni vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb.
98. Kešetović, I. i Đonlagić, Dž. (2007.): *Javne finansije*, Grin, Gračanica.

99. Khaleghian, P. (2003.): Decentralization and Public Services: The Case of Immunization, Policy Research Working Paper 2989, World Bank, Washington D.C.
100. Kincaid, J. (2005.): Uvod u: Griffiths, A., L. i Nerenberg, K., (2005) *Handbook of federal countries*, McGill-Queens University Press, Quebec, [online] dostupno na [http://books.google.ba/books?id=_ji4yU_p9VQC&pg=PA407&lpg=PA407&dq=Griffiths,+A.,+L.,++Nerenberg,+K.,+\(2002\)+Handbook+of+federal+countries.&source=bl&ots=f0UDfVTI7l&sig=W7kV6rgW83IE0aIEQnc4TDgsnrk&hl=hr&sa=X&ei=ZXzmUby7PMKu7Abwz4D4CQ&ved=0CDwQ6AEwAjgK#v=onepage&q=Griffiths%2C%20A.%2C%20L.%2C%20Nerenberg%2C%20K.%2C%20\(2002\)%20Handbook%20of%20federal%20countries%2C&f=false](http://books.google.ba/books?id=_ji4yU_p9VQC&pg=PA407&lpg=PA407&dq=Griffiths,+A.,+L.,++Nerenberg,+K.,+(2002)+Handbook+of+federal+countries.&source=bl&ots=f0UDfVTI7l&sig=W7kV6rgW83IE0aIEQnc4TDgsnrk&hl=hr&sa=X&ei=ZXzmUby7PMKu7Abwz4D4CQ&ved=0CDwQ6AEwAjgK#v=onepage&q=Griffiths%2C%20A.%2C%20L.%2C%20Nerenberg%2C%20K.%2C%20(2002)%20Handbook%20of%20federal%20countries%2C&f=false), [5.11.2013.].
101. Klaić, N., Anić, Š. i Domić, Ž. (1998.): *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*, Sani-plus, Zagreb.
102. Koller, A. (2002.): Introduction to the Swiss Model of Federalism, International Conference on Federalism, [online] dostupno na <http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/ICFE0208-ch-Koller.pdf>, [5.7.2014.].
103. Komazec, S. i Ristić, Ž. (2009.): *Menadžment monetarnih i javnih finansija*, EtnoSTIL, Beograd.
104. Krtalić, S. i Gasparini, A. (2007.): Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, Ekonomska istraživanja, Vol. 20, No. 2, [online] dostupno na <http://hrcak.srce.hr/21468>, [12.11.2010.].
105. Lauc, Z. (1999.): Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti, Javna uprava u demokratskom društvu, Hrvatska javna uprava, broj 1, 3, p. 447-472.
106. Lauc, Z. (2001.): Temeljni pojmovi lokalne samouprave, Lokalna samouprava hrvatska i nizozemska iskustva, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu, Osijek.
107. Lijphart, A. (1999.): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
108. Litvack, J., Ahmad, J. i Bird, R. (1999.): Rethinking Decentralization - A Discussion Paper, The World Bank.
109. Mahal. A., Yazbeck, A. S., Peters, D. H. i Ramana, G.N.V. (2000.): Who "Benefits" From Public Sector Health Spending In India? Results Of A Benefit Incidence Analysis For India, National Council of Applied Economic Research

- (NCAER) Report: Mimeo, [online] dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/HEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/Resources/281627-1095698140167/Mahal-ThePoorAnd-whole.pdf> [31.10.2010].
110. Martinez-Vazquez, J. (1998.): The Assignment of Expenditure Responsibilities, World Bank Institute, Beč.
 111. Martinez-Vazquez, J. (2011.): The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice, Asian Development Bank, Philippines [online] dostupno na <http://www.adb.org/publications/impact-fiscal-decentralization-issues-theory-and-challenges-practice>, [10.8.2013.].
 112. Martínez-Vázquez, J. i McNab, R. (2003.): Fiscal Decentralization and Economic Growth, *World Development*, 31 (9), p. 1597–1616.
 113. Mataga Tintor, A. (2006.): Razlike u percepciji lokalne zajednice i prevenciji poremećaja ponašanja između ključnih ljudi s obzirom na spol, *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, Vol. 42. No. 2. Zagreb.
 114. Matić, B. i Čulo, I. (2008.): Proračunski prihodi u funkciji zadovoljavanja javnih potreba samoupravnih jedinica u Republici Hrvatskoj, *Ekonomski vjesnik*, br. 1-2, Ekonomski fakultet Osijek, Osijek.
 115. McLure, C. (1995.): Comment on the Dangers of Decentralization by Prud'homme, *World Bank Research Observer*, 10 (2), p. 221–226.
 116. Mihalj, P. (2000.): Fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj, *Politička misao*, Vol. XXXVII, Zagreb, p. 194-206.
 117. Miñana Simó, J.S. (1999.): Fiscal Decentralization in Europe, *Departamento de Economia Aplicada*, Univerzitat de Valencia, p. 11.
 118. Ministarstvo financija Republike Hrvatske (2014): Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2012. godinu, Zagreb.
 119. Musgrave, R. A. (1959.): *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
 120. Musgrave, R. A. (1983.): Who Should Tax, Where, and What?, u: McLure, C. E. (1983): *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra.
 121. Musgrave R. A. i Musgrave, P. B. (1984.): *Public Finance in Theory and Practice*, Fourth edition, McGraw-Hill, New York.
 122. NALAS: Mreža asocijacija lokalnih jedinica vlasti u Jugoistočnoj Europi, (2012.): Indikatori fiskalne decentralizacije za Jugoistočnu Europu: 2006-2011, drugo

- izdanje, [online] dostupno na <http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/Izvjestaj-Indikatori%20fiskalne%20decentralizacije%202006-2011.pdf>, [16.1.2014.].
123. Oates, W. E. (1972.): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., New York.
 124. Oates, W. E. (1985.): Searching for Leviathan: An Empirical Study, *American Economic Review* 75(4), p. 748 – 757, [online] dostupno na: <http://econserver.umd.edu/~oates/research/SearchingLeviathan.pdf>, [18.6.2010.].
 125. Oates, W. E. (1999.): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, No. 3.
 126. Oates, W. E. (2005.): Towards A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, Working paper, International Tax and Public Finance, 12, Springer Science + Business Media, Inc.
 127. OECD (2002.): Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States, Paris, p. 11-39, [online] dostupno na <http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/svlsrcp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/finance/kobenhav.pdf>, [18.6.2010.].
 128. Ott, K. (2007.): *Javne financije u Hrvatskoj*, treće promjenjeno izdanje, Institut za javne financije, Zagreb.
 129. Ott, K. (2008.): *Kako da javne javne financije zaista budu javne? Sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih proračuna u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini*, Institut za javne financije, Zagreb.
 130. Pallant, J. (2007.): SPSS priručnik za preživljavanje, postupni vodič kroz analizu podataka pomoću SPSS-a za Windows, prijevod 3. izdanja, Beograd, Mirkoknjiga 2009, Beograd.
 131. Papa Ivan XXIII (1963.): Pacem in terris, Ecikličko pismo, Centar za promicanje socijalnog nauka Crkve, Zagreb, [online] dostupno na <http://www.snc.hbk.hr/nauk.html>, [16.4.2012.].
 132. Pauletić, V. (2008.): Javno dobro i privatni interes, Zbornik radova znanstveno-stručnog skupa: Ekonomika i menadžment u javnom sektoru, Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka, p. 151-179.
 133. Petak, Z. (1992.): Fiskalna decentralizacija i regionalni razvoj Hrvatske, *Društvena istraživanja* 1 / god. 1, br. 1, p. 101-113.
 134. Petak, Z. (2001.): *Javna dobra i političko odlučivanje*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

135. Petz, B. (2007.): *Osnovne statističke metode za nematematičare*, VI. izdanje, Naklada Slap, Jastrebarsko.
136. Pigou, A. C. (1912.): *Wealth and Welfare*, MacMillan and Co. Ltd. London,
[online] dostupno na:
<https://archive.org/stream/cu31924032613386#page/n69/mode/2up>, [10.12.2014.].
137. Pivac, S. i Rozga, A. (2006.): *Statitika za sociološka istraživanja*, Filozofski fakultet Split, Split.
138. Prud'homme, R. (1995.): The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, 10 (2), p. 201.
139. Porter, E. (2012.): America's Aversion to Taxes, New York Times, New York.
140. Prud'homme, R. (1994.): On the Dangers of Decentralization, Policy Research Working Paper 1252, World Bank, Washington, [online] dostupno na
http://books.google.ba/books?id=dPNhdIFXbb8C&pg=PA8&lpg=PA8&dq=allocative+productive+efficiency+decentralization&source=bl&ots=oizq1hodcU&sig=W Dgan89cUDSVIdwegaO1x2isPOQ&hl=bs&sa=X&ei=bZ1SVIKKOOof_ywOW6oCACw&ved=0CDsQ6AEwBA#v=onepage&q=allocative%20productive%20efficiency%20decentralization&f=false, [18.6.2011.].
141. Qibthiyyah, R. (2008.): *Essays on Political and Fiscal Decentralization*, Georgia State University, Atlanta.
142. Raičević, B. (2005.): *Javne finansije*, Centar za izdavačku djelatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd.
143. Republički zavod za statistiku RS, (2008): Statistički bilten broj 7, Banja Luka.
144. Republički zavod za statistiku RS, (2012): Statistički bilten broj 11, Banja Luka.
145. Republički zavod za statistiku RS, (2012): Statistički bilten broj 15: Demografska statistika, Banja Luka.
146. Republički zavod za statistiku RS, (2013): Statistički godišnjak Republike Srpske 2013, Banja Luka.
147. Ristić, Ž. i Komazec, S. (2007.): *Monetarne i javne finansije*, Viša poslovna škola, Čačak.
148. Robalino, D. A., Picazo, F. A. i Voetberg, A. (2001.): Does Fiscal Decentralization Improve Health Outcomes? Evidence from a Cross-Country Analysis, World Bank Country Economic Department Series 2565, Washington, [online] dostupno na <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-2565>, [13.9.2009.].

149. Rodden, J., A. (2005.): *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press.
150. Rondinelli, D. A. (1981.): *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*, *International Review of Administrative Sciences*, 61. (2).
151. Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. i Cheema, G. S. (1983.): *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, World Bank Staff Working Paper No. 581, Washington.
152. Rondinelli, D. A., McCullough, J. S. i Johnson, R. W. (1989.): *Analyzing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework*, *Development and Change* 20, p. 50-87.
153. Rosen, H., S. (1999.): *Javne financije*, Institut za javne financije, Zagreb.
154. Rozga, A. (2009.): *Statističke metode za znanstvena istraživanja* (autorizirana predavanja), Ekonomski fakultet Split i Ekonomski fakultet Mostar, Mostar
155. Rozga, A. (2010.): *Multivarijacijska statistička analiza* (autorizirana predavanja), Ekonomski fakultet Split i Ekonomski fakultet Mostar, Mostar.
156. Saavedra, A. P. (2010.): *A Study of the Impact of Decentralization on Access to Service Delivery*, Public Management Policy Dissertations, Georgia State University, Atlanta, [online] dostupno na http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1039&context=pmap_diss, [15.10.2012.].
157. Salina Peña, P. i Solé-Ollé, A. (2009.): *Evaluating the Effects of Decentralization on Educational Outcomes in Spain?*, IEB, Barcelona, [online] dostupno na http://www.researchgate.net/publication/46455784_Evaluating_the_effects_of_decenralization_on_educational_outcomes_in_Spain, [20.9.2010.].
158. Samuelson, P. A. (1954.): *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics* 36, p. 387–389.
159. Samuelson, P. A. (1955.): *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics* 37, 350–356.
160. Samuelson, P. A. i Nordhaus, W. D. (1992.): *Ekonomija*, MATE, Zagreb.
161. Schwartz, J., Guilkey, D. i Racelis, R. (2002.): *Decentralization, Allocative Efficiency and Health Service Outcomes in the Philippines*, Measure Evaluation, Chapel Hill, NC: Carolina Population Center, University of North Carolina at

- Chapel Hill, [online] dostupno na <http://www.cpc.unc.edu/measure/publications/wp-02-44>, [5.12.2011.].
162. Schwidetzky, W. (2010.): A Comparison of the Income Tax Systems in United States and Germany: The Rugged Individualist meets the Social Activist, University of Baltimore, Baltimore, [online] dostupno na http://works.bepress.com/walter_schwidetzky/1/, [27.7.2014.].
 163. Sever, I. (1995.), *Javne financije: razvoj, osnovne teorije, analiza*, Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka.
 164. Sewell, D. (1996.): The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects. *The World Bank Research Observer*. 11(1), p. 143–150.
 165. Shah, A. (1994.): The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Countries, Policy and Research Series, No. 23., World Bank, Washington D.C. [online] dostupno na <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/otherreadings/shah.pdf>, [15.10.2010.].
 166. Shah, A. (2012.): Public Services and Expenditure Need Equalization: Reflections on Principles and Worldwide Comparative Practices, Policy Research Working Paper 6006, World Bank, [online] dostupno na http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000158349_20120320134907, [17.6.2013.].
 167. Simatupang, R. (2009.): Evaluation of Decentralization Outcomes in Indonesia: Analysis of Health and Education Sectors, Department of Economics, Georgia State University, Atlanta, [online] dostupno na http://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1062&context=econ_diss, [25.6.2011.].
 168. Solé-Ollé, A. i Esteller-Moré, A. (2005.): Decentralization Provision of Public Inputs, Government Responsiveness to Local Needs, and Regional Growth: Evidence from Spain, Working Paper, Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, [online] dostupno na <http://www.ual.es/Congresos/econogres/docs/Haciendas%20Territoriales/Hacienda%20Territoriales%201/Sole%20Esteller.pdf>, [15.9.2009.].
 169. Spahn, P. B. (2002.): Maintaining Fiscal Equilibrium in a Federation: Germany, Commission on Fiscal Imbalance, Quebec.

170. Spaht, P. B. i Föttinger, W. (1997.): Germany, u Ter-Minassian, T. (1997): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, [online] dostupno na http://books.google.ba/books?id=l6xiDbIm_isC&printsec=frontcover&hl=hr#v=onepage&q&f=false, [19.8.2014.].
171. Stakić, B. i Jezdimirović, M. (2012.): *Javne finansije*, Univerzitet Singidum, Beograd.
172. Stojanović, A. (2007.): *Poreski sistemi zemalja u tranziciji*, Revicon, Sarajevo.
173. Strumpf, K. i Oberholzer-Gee, F. (2002): Endogenous Policy Decentralization: Testing the Central Tenet of Economic Federalism, *Journal of Political Economy* 110, [online] dostupno na www.unc.edu/~cigar/papers/Liquor10.pdf, [14.9.2009.].
174. Šantić, Ž, Skoko, B. i Jerković D. (2014.): Financijsko izravnjanje u BiH – izazovi i ograničenja, *Ekonomski misao i praksa*, godište XXIII, br. 1, Sveučilište u Dubrovniku, Dubrovnik.
175. Šimović, J. i Lugarić, T. (2006.): Financiranje javnih potreba u velikim gradovima: Iskustva Grada Zagreba, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, [online] dostupno na <http://hrcak.srce.hr/6425>, [18.6.2012.].
176. Šinković, Z. (2007.): Pravni aspekti fiskalne decentralizacije u Republici Hrvatskoj u cilju ostvarivanja regionalne politike Europske Unije, *Pravni fakultet u Splitu*, Split, p. 265-319.
177. Tabachnik, B.G., Fidell, I.S. (2007.): *Using multivariate statistics* (5th edition), Pearson Education, Boston.
178. Tanzi, V. (1995.): Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C.
179. Tanzi, V. (1995.): The Reform of Tax Administration, IMF Working Paper, 95/22
180. Temesi, I. i Teller, N. (2005.): Upravljanje gradom Bicsekom – lepeza rješenja, u: *Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe: Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini: Friedrich Erbert Stiftung, Zagreb*, [online] dostupno na <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Kako%20potaknuti%20razvoj%20na%20lokalnoj%20razini/Kako%20potaknuti%20razvoj%20na%20lokalnoj%20razini.pdf>, [17.4.2011.].
181. Ter-Minassian, T. (1997.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, [online] dostupno na

- http://books.google.ba/books?id=l6xiDbIm_isC&printsec=frontcover&hl=hr#v=onepage&q&f=false, [15.8.2014.].
182. Tiebout, C. (1956.): A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, Vol. 54, No. 5, p. 416-424.
 183. Treisman, D. (2000.): Decentralization and Inflation: Commitment, Collective Action, or Continuity, American Political Science Review, 94 (4), p. 837-857
 184. Treisman, D., (2002.): Decentralization and the Quality of Governance, mimeo, Dep of Politicac Science, UCLA, [online] dostupno na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>, [30.9.2010.].
 185. United Nations, (1996.): Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Gotheburg.
 186. UNDP, (1997.): Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.
 187. UNDP, (1998.): Factors to Consider in Designing Decentralized Governance Policies and Programmes to Achieve Sustainable People-Centered Development, Management Development and Governance Division.
 188. UN Statistics Division, Detailed structure and explanatory notes: Classification of the Functions of Government, [online] dostupno na <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1&Top=1>, [12.12.2010.].
 189. US Government Printing Office, (2014.): Fiscal Year 2015, Historical Tables, Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget, [online] dostupno na <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>, [14.8.2014.].
 190. Veiga, L. G., Kurian, M. i Ardakanian, R. (2014.): *Intergovernmental Fiscal Relations: Questions of Accountability and Authonomy*, Springer, p. 47-65.
 191. Vugrin, M. (2005.): Definiranje pojma javno dobro, Geodetski vestnik br. 49/2005 – 3, p. 416-423.
 192. Walter, D. M. (2004.): The Nation's Growing Fiscal Imbalance, Presentation to CSIS Global Aging Forum (June 16), US Government Accountability Office [online] dostupno na <http://csis.org/publications>, [18.6.2012.].
 193. Wällti, S. (2002.): Balance and Imbalance in the Swiss Federal System, Commision on Fiscal Imbalance, Quebec.

194. Watts, R., L. (1998.): Federalism, Federal Political System, and Federations, Annual reviews, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, Ontario, Canada.
195. Weingast, B., R. (2006.): Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development, Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.
196. Wibbels, E. (2005.): Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World, Cambridge University Press., p. 21.
197. Wildasin, D., E. (1997.): Fiscal Aspects of Evolving Federations, Issues for Policy and Research, Cambridge University Press, Cambridge, [online] dostupno na <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-1884>, [5.12.2013.].
198. Winkler, D. i Rounds, T. (1996.): Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice, Economics of Education Review, 15 (4) [online] dostupno na http://www.researchgate.net/publication/223944544_Municipal_and_private_sector_response_to_decentralization_and_school_choice, [18.8.2009.].
199. World Bank, Fiscal Decentralization Indicators, [online] dostupno na <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>, [12.10.2009.].
200. Yee. E. (2001.): The Effects of Fiscal Decentralisation on Health Care in China, Princeton University, University Avenue Undergraduate Journal of Economics: Vol. 5: Iss. 1, Article 5, [online] dostupno na <http://digitalcommons.iwu.edu/uauje/vol5/iss1/5>, [22.9.2009.].
201. Zelenika, R. (2000.): *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, četvrto izdanje, Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka.

Ustavi, statuti, zakoni i podzakonski akti

1. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Europe, Strasbourg, 1985.
2. Odluka o kriterijima za ocjenu razvijenosti općina u RS (Službeni glasnik RS, broj 62/10 i 78/11).
3. Pravilnik o izračunu koeficijenata doznačavanja entitetima (Službeni glasnik BiH, broj 62/08).

4. Pravilnik o načinu uplate javnih prihoda proračuna i izvanproračunskih fondova na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH 35/13, 53/13, 63/13 i 93/13).
5. Pravilnik o primjeni Zakona o porezu na dohodak (Službene novine Federacije BiH, br. 67/08, 4/10, 86/10, 10/11, 53/11, 20/12 i 27/13).
6. Pravilnik o Registru prostornih jedinica (Narodne novine, 37/08).
7. Statut Brčko Distrikta s izmjenama preuzet je sa stranica Skupštine Brčko Distrikta, <http://www.skupstinabd.ba/>
8. Zakon o dugu, zaduživanju i garancijama u Federaciji BiH (Službene novine FBiH“, br. 86/07, 24/09 i 45/10).
9. Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH (Službene novine FBiH, broj 4/06 i 51/09).
10. Zakon o porezu na dohodak (Službene novine Federacije BiH, br. 10/08, 9/10, 44/11 i 7/13).
11. Zakon o porezu na dohodak (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 91/06, 128/06, 120/08, 71/10, 1/11 i 107/13).
12. Zakon o pripadnosti prihoda u FBiH (Službene novine Federacije BiH, br. 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14).
13. Zakon o proračunskom sustavu RS (Službeni glasnik RS, br. 121/12 i 52/14).
14. Zakon o sustavu neizravnog oporezivanja („Službeni glasnik BiH“, br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08 i 49/09).
15. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske (Službeni glasnik RS, 71/12 i 52/14).
16. Ustav BiH, dostupan je na stanicama Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR): http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372
17. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine s amandmanima (Službene novine Federacije BiH, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08).
18. Ustav Republike Srpske s amandmanima („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03 i 115/05).

POPIS TABLICA

Tablica 2.1:	Motivi za decentralizaciju.....	30
Tablica 2.2:	Funkcionalna klasifikacija javnih rashoda.....	57
Tablica 2.3:	Koncepcijski okvir za dojeljivanje ovlasti za izdatke.....	63
Tablica 2.4:	Konceptualni okvir za moguću detaljnu dodjelu nadležnosti za poreze.....	76
Tablica 2.5:	Klasifikacija poreza lokalnih jedinica prema stupnju autonomije u odnosu prema središnjoj vlasti	78
Tablica 2.6:	Stupanj decentralizacije rashoda u zemljama Europske unije, 2010. godine.....	102
Tablica 2.7:	Pokrivenost rashoda nižih razina uprave vlastitim prihodima u zemljama EU.....	106
Tablica 2.8:	Udio razina vlasti u javnim rashodima u Švicarskoj 1998. (u postocima)	121
Tablica 2.9:	Izvori javnih prihoda u Švicarskoj po razinama vlasti.....	124
Tablica 2.10:	Raspodjela javnih funkcija prema razinama vlasti u Hrvatskoj.....	129
Tablica 2.11:	Javni rashodi prema funkcijskoj kalasifikaciji razina vlasti u Republici Hrvatskoj 2012. godine.....	130
Tablica 2.12:	Raspodjela zajedničkih poreznih prihoda između središnje države i lokalnih jedinica u Rebutlici Hrvatskoj od 2007. godine (u %)......	132
Tablica 2.13:	Nadležnost za poreze razina vlasti u BiH	143
Tablica 2.14:	Udio prihoda/rashoda razina vlasti u BiH (%) u rashodima/prihodima opće države u 2011. godini.....	144
Tablica 2.15:	Najvažniji porezni izvori prihoda u BiH i njihova raspodjela	147
Tablica 2.16:	Struktura prihoda razina vlasti u FBiH prema izvorima prihoda u 2011. godini, postotni udio	152
Tablica 2.17:	Vodoravna raspodjela neizravnih poreza na razinama vlasti u BiH.....	154
Tablica 3.1:	Opća klasifikacija i tipologija dobara	166
Tablica 4.1:	Pregled istraživanja o utjecaju fiskalne decentralizacije	171
Tablica 6.1:	Određivanje uzorka istraživanja	193
Tablica 6.2:	Primarni podaci istraživanja	195
Tablica 6.3:	Sekundarni podaci istraživanja	196
Tablica 6.4:	Određivanje stupnja decentralizacije prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine	198

Tablica 6.5:	Određivanje stupnja decentralizacije prihoda u Republici Srpskoj	198
Tablica 6.6:	Određivanje stupnja decentralizacije rashoda u Federaciji Bosne i Hercegovine	199
Tablica 6.7:	Određivanje stupnja decentralizacije rashoda u Republici Srpskoj	199
Tablica 7.1:	Mjere deskriptivne statistike za varijablu: prolaznost učenika srednjih škola	208
Tablica 7.2:	Sažetak varijable: prolaznost učenika srednjih škola.....	208
Tablica 7.3:	Test normalnosti distribucije podataka za varijablu: prolaznost učenika srednjih škola	208
Tablica 7.4:	Pregled varijable prolaznost učenika srednjih škola po entitetima.....	209
Tablica 7.5:	Test značajnosti razlike između entiteta u prolaznosti učenika srednjih škola	209
Tablica 7.6:	Sažetak varijable: stopa smrtnosti novorođenčadi.....	210
Tablica 7.7:	Mjere deskriptivne statistike za varijablu: stopa smrtnosti novorođenčadi .	211
Tablica 7.8:	Test normalnosti distribucije podataka za varijablu: stopa smrtnosti novorođenčadi	211
Tablica 7.9:	Pregled varijable stopa smrtnosti novorođenčadi po entitetima	212
Tablica 7.10:	Test značajnosti razlike između entiteta u stopi smrtnosti novorođenčadi	213
Tablica 7.11:	Izračunavanje point-biserijskog koeficijenta korelacije između varijabli za prvu pomoćnu hipotezu istraživanja	214
Tablica 7.12:	Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju	218
Tablica 7.13:	Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos decentralizacije i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u zdravstvu.....	219
Tablica 7.14:	Test normalnosti distribucije varijable: prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda.....	220
Tablica 7.15:	Sažetak za varijablu: prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda .	221
Tablica 7.16:	Mjere deskriptivne statistike za varijablu prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda.....	221
Tablica 7.17:	Pregled varijable prosječno zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda po entitetima.....	222

Tablica 7.18: Test značajnosti razlike između entiteta u prosječnom zadovoljstvu alokacijom javnih prihoda.....	222
Tablica 7.19: Izračunavanje point-biserijskog koeficijenta korelacije između varijabli za drugu pomoćnu hipotezu istraživanja	223
Tablica 7.20: Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos decentralizacije i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba	226
Tablica 7.21: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: stručna sprema .	227
Tablica 7.22: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: starost	227
Tablica 7.23: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: mjesto stanovanja	228
Tablica 7.24: Frekvencije pojavnosti pojedinačnih obilježja varijable: sudjelovanje u javnom odlučivanju.....	228
Tablica 7.25: Test normalnosti distribucije varijable: zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda	229
Tablica 7.26: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: mjesto stanovanja.....	230
Tablica 7.27: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: starost	230
Tablica 7.28: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: stručna sprema	231
Tablica 7.29: Test značajnosti razlike u zadovoljstvu prema varijabli grupiranja: sudjelovanje u javnom odlučivanju	231
Tablica 7.30: Testiranje povezanosti zadovoljstva alokacijom i varijablama arakteristika stanovništva.....	233
Tablica 7.31: Sažetak varijable: Hunterov koeficijent.....	235
Tablica 7.32: Test normalnosti distribucije varijable: Hunterov koeficijent	235
Tablica 7.33: Mjere deskriptivne statistike za varijablu: Hunterov koeficijent.....	235
Tablica 7.34: Pregled varijable Hunterov koeficijent po entitetima	237
Tablica 7.35: Test značajnosti razlike između entiteta u okomitim fiskalnim nejednakostima iskazanim kroz Hunterov koeficijent.....	237
Tablica 7.36: Test korelacije okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju (prolaznost učenika srednjih škola)	239

Tablica 7.37: Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos okomitih fiskalnih nejednakosti i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u obrazovanju	240
Tablica 7.38: Test korelacije okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i proizvodne efikasnosti u pružanju javnih usluga u zdravstvu (stopa smrtnosti novorođenčadi).....	242
Tablica 7.39: Test korelacije okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba (zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda)	243
Tablica 7.40: Test parcijalne korelacije za ispitavanje utjecaja kontrolnih varijabli na odnos okomitih fiskalnih nejednakosti (Hunterov koeficijent) i alokacijske efikasnosti u zadovoljavanju javnih potreba (zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda)	245
Tablica 8.1: Sažetak modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u obrazovanju	247
Tablica 8.2: Vrednovanje nezavisnih varijabli u modelu utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnostu u pružanju javnih usluga u obrazovanju.....	248
Tablica 8.3: Test značajnosti regresijskog modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u obrazovanju.....	249
Tablica 8.4: Sažetak modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnostu u pružanju javnih usluga u zdravstvu.....	250
Tablica 8.5: Vrednovanje nezavisnih varijabli u modelu utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnostu u pružanju javnih usluga u zdravstvu	251
Tablica 8.6: Test značajnosti regresijskog modela utjecaja decentralizacije na proizvodnu efikasnost u pružanju javnih usluga u zdravstvu	252
Tablica 8.7: Sažetak modela utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba	253
Tablica 8.8: Vrednovanje nezavisnih varijabli modela utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba.....	253
Tablica 8.9: Test značajnosti regresijskog modela utjecaja decentralizacije na alokacijsku efikasnost u zadovoljavanju javnih potreba.....	254

POPIS SLIKA

Slika 2.1: Oatesov kontinuum sustava vladanja.....	27
Slika 2.2: Dvodimenzionalni prikaz sustava vladanja	27
Slika 2.3: Osnovne vrste decentralizacije	33
Slika 2.4: Decentralizacija na tri fronta	52
Slika 2.5: Proces dodjele nadležnosti za izdatke.....	60
Slika 2.6: Institucionalne razine opće vlade.....	98
Slika 2.7: Administrativno-teritorijalni ustroj Republike Hrvatske.....	126
Slika 2.8: Karta administrativno-teritorijalnih cjelina u BiH.....	137
Slika 2.9: Administrativni ustroj Bosne i Hercegovine	141
Slika 2.10: Princip raspodjele prihoda od neizravnih poreza u BiH.....	146
Slika 3.1: Struktura javnog sektora	161
Slika 3.2: Izvori financiranja lokalnih javnih usluga	169
Slika 5.1: Grafički prikaz modela istraživanja utjecaja fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice	188
Slika 6.1: Indikator sveukupnih performansi javnog sektora	201
Slika 7.1: Koncept istraživanja za potvrdu uspostavljenog modela	206

POPIS GRAFOVA

Graf 2.1: Udio rashoda nižih razina vlasti po funkcijama (% rashoda opće vlade prema COFOG) u zemljama EU	103
Graf 2.2: Udio prihoda nižih razina vlasti (kao % prihoda opće države) u EU 2010.	104
Graf 2.3: Struktura izvora prihoda nižih razina vlasti u EU, 2010. godine.....	105
Graf 2.4: Struktura poreznih prihoda u Njemačkoj, 2007. godine	111
Graf 2.5: Struktura izdataka federalnog proračuna po funkcijama, 2013. godine	113
Graf 2.6: Struktura federalnih poreznih prihoda 2013. godine	116
Graf 2.7: Struktura poreznih prihoda na državnoj i lokalnim razinama u državi Mississippi 2007. godine	117
Graf 2.8: Struktura poreznih prihoda proračuna Republike Hrvatske u 2012. godini	131
Graf 2.9: Struktura poreznih prihoda 53 lokalne zajednice u Republici Hrvatskoj 2012. godine.....	133

Graf 2.10: Struktura prihoda opće države u Bosni i Hercegovini, 2013. godine	150
Graf 2.11: Struktura neizravnih poreza u Bosni i Hercegovini, 2013. godine	151
Graf 2.12: Struktura izvora prihoda razina vlasti u FBiH 2011. godine	153
Graf 2.13: Prihodi od neizravnih poreza i ukupni prihodi po stanovniku u 2011. godini po županijama	155
Graf 2.14: Suficit/deficit općinskih i županijskih proračuna u Federaciji BiH.....	156
Graf 6.1: Jedinice lokalne samouprave: osnovni skup i uzorak	194
Graf 7.1: Prikaz normalnosti distribucije (histogram) varijable: stopa smrtnosti novorođenčadi	212
Graf 7.2: Prikaz odnosa varijabli: decentralizacija i prolaznost učenika srednjih škola..	215
Graf 7.3: Prikaz odnosa varijabli: decentralizacija i stopa smrtnosti novorođenčadi	216
Graf 7.3: Prikaz odnosa varijabli decentralizacija i zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda	224
Graf 7.4: Sudjelovanje stanovnika lokalne zajednice u javnom odlučivanju.....	228
Graf 7.5: Prikaz distribucije (histogram) varijable: zadovoljstvo alokacijom lokalnih javnih prihoda	229
Graf 7.6: Steam and Leaf dijagram distribucije Hunterovog koeficijenta	236
Graf 7.7: Box dijagram distribucije varijable Hunterov koeficijent.....	236
Graf 7.8: Dijagram rasturanja podataka varijabli prolaznost učenika srednjih škola i Hunterov koeficijent	238
Graf 7.9: Dijagram rasturanja podataka varijabli stopa smrtnosti novorođenčadi i Hunterov koeficijent	241
Graf 7.10: Dijagram rasturanja podataka varijabli zadovoljstvo alokacijom javnih prihoda i Hunterov koeficijent	243

POPIS KRATICA

ACIR	<i>Advisory Commission on Intergovernmental Relations</i> - Savjetodavna komisija za međuvladine odnose
BDP	Bruto domaći proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
BMF	<i>Bundesministerium der Finanzen</i> – Ministarstvo financija Savezne Republike Njemačke
COFOG	<i>Classification of the Functions of Government</i> – Klasifikacija funkcija vlade
EC	<i>European Commission</i> – Europska komisija
ESA	<i>European System of Accounts</i> - Europski sustav integriranih računa
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GFS	<i>Government Finance Statistics</i> - Statistika vladinih financija
GL	<i>Government level</i> – razina vlasti
IRS	<i>Internal Revenue Service</i> - Služba unutarnjih prihoda u Sjedinjenim Američkim Državama
IMF	<i>International Monetary Fund</i> – Međunarodni monetarni fond
JLS	Jedinica lokalne samouprave
KM	Konvertibilna marka
OECD	<i>Organization for European Cooperation and Development</i> – Organizacija za europsku suradnju i razvoj
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PPDS	Područja od posebne državne skrbi
RS	Republika Srpska
SNA	<i>The System on National Accounts</i> - Sustav nacionalnih računa

ŽIVOTOPIS AUTORA

Mira Vujeva rođena je 5. siječnja 1974. godine u Livnu. Osnovnu školu završila je u Velikoj Gorici (Republika Hrvatska), a 1992. godine završila je IX. gimnaziju u Zagrebu. Diplomirala je 1997. godine na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, na studiju ekonomije (smjer vanjska trgovina) te stekala stručni naziv diplomiranog ekonomiste. Nakon kraćeg angažmana pri Organizaciji za europsku sigurnost i suradnju po završetku studija, od 1997. do 2008. godine bila je zaposlena u Stručnim službama Vlade Hercegbosanske županije, na dužnosti pomoćnika tajnika Vlade na poslovima planiranja i realizacije proračuna, javnih nabava i dr. Od 2008. godine zaposlena je u Federalnom zavodu za statistiku, i to u Uredu za statistiku Livno na poziciji načelnice Ureda, gdje, između ostalih, obavlja aktivnosti na pripremi ulaznih podataka za statistiku nacionalnih računa. Od 2012. godine angažirana je u Vijeću za državne potpore Bosne i Hercegovine i u 2015. godini predsjedavala je ovim regulatornim tijelom. Od 2014. godine sudjeluje u realizaciji IPA 2012 Projekta „Uspostava sustava državnih potpora u Bosni i Hercegovini“.

Mira Vujeva tijekom svog radnog iskustva aktivno je bila uključena u izradu proračuna lokalnih zajednica, na općinskoj i županijskoj razini i drugih planskih dokumenata, u provedbi procedure izbora depozitne banke Proračuna Hercebosanske župani te u provedbi redovnih Središnjih popisa županijskih institucija. Aktivno poznaje engleski jezik u govoru i pismu, služi se i njemačkim jezikom te aktivno poznaje i koristi informatičke tehnologije. Obiteljsko stanje: udana, majka je troje djece.

Autorica je dva znanstvena rada:

1. Vujeva, M. (2012): Alokacija javnih rashoda u u funkciju zaštite okoliša, Zbornik radova, broj XVIII, Ekonomski fakultet u Mostaru, Mostar
2. Vujeva, M. (2013): Transparentnost Proračuna Bosne i Hercegovine: Usporedna analiza i preporuke za poboljšanje, Zbornik radova, broj XIX, Ekonomski fakultet u Mostaru, Mostar