UTJECAJ FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA KVALITETU JAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE

Herman, Maja

Master's thesis / Diplomski rad

2018

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:124:300602

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET

DIPLOMSKI RAD

UTJECAJ FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA KVALITETU JAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE

Mentor:

doc. dr. sc. Josip Visković

Student:

Maja Herman, 2152878

Split, rujan 2018.

SADRŽAJ:

1. UVOD 3
1.1. Problem istraživanja 3
1.2. Predmet istraživanja 5
1.3. Istraživačke hipoteze 5
1.4. Ciljevi istraživanja 7
1.5. Metode istraživanja 8
1.6. Doprinos istraživanja 8
1.7. Struktura diplomskog rada 9
2. POJAM, VRSTE I CILJEVI FISKALNE DECENTRALIZACIJE 10
2.1. Pojam fiskalne decentralizacije 10
2.2. Razlozi provođenja fiskalne decentralizacije 14
2.3. Prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije 16
2.4. Mjerenje fiskalne i političke decentralizacije 19
3. KVALITETA JAVNOG UPRAVLJANJA 23
3.1. Definicija i odrednice kvalitetne javne uprave 23
3.2. Kvaliteta javnog upravljanja u zemljama srednje i istočne Europe 28
4. UTJECAJ FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA KVALITETU JAVNE UPRAVE 32
4.1. Fiskalna decentralizacija i kvaliteta javne uprave 32
4.2. Politička decentralizacija i kvaliteta javne uprave 35
5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA KVALITETU JAVNE UPRAVE 39
5.1. Podaci i metodologija istraživanja 39
5.2. Testiranje hipoteza i analiza rezultata istraživanja 40
6. ZAKLJUČAK 45
LITERATURA 46
POPIS SLIKA 50
POPIS TABLICA 51
SAŽETAK 52
SUMMARY 53
PRILOZI 54

1. UVOD

1.1. Problem istraživanja

Povećano zanimanje za decentralizaciju javlja se sedamdesetih godina prošlog stoljeća, kada je u većini zemalja naglasak još uvijek bio na aktivnostima središnje države. Od tada pa do današnjih dana svijetom se proširio val decentralizacije, te je danas više od 95% demokratskih zemalja decentralizirano (Rodriguez-Pose i Ezcurra, 2010). Decentralizacija se koristi kao instrument kojim se želi ostvariti veća učinkovitost i konkurentnost, kako na razini regija, tako i na razini zemalja, bilo da se radi o razvijenim, tranzicijskim ili zemljama u razvoju. Jačanju lokalnih jedinica značajno doprinosi literatura o fiskalnom federalizmu. Schneider (2003) prema Musgrave (1959) i Oates (1972) navodi da prijenos ovlasti i resursa na niže razine vlasti povećava ekonomsku učinkovitost.

U širem smislu, decentralizacija je prijenos autoriteta i odgovornosti za obavljanje javnih funkcija sa centralne razine vlasti na podređene razine, neovisne organizacije ili privatni sektor (Krtalić i Gasparini, 2007). Može se pojaviti u sljedećim oblicima: politička, administrativna, fiskalna i tržišna decentralizacija (World Bank, 2001). Prema Krtalić i Gasparini (2007) fiskalna decentralizacija je mogućnost lokalnih jedinica da raspolažu lokalnim prihodima i prihodima transferiranim od središnje države, te postojanje određenih ovlasti u njihovu trošenju.

U posljednje vrijeme raste broj istraživanja koja fiskalnu decentralizaciju povezuju s kvalitetom javne uprave, što nije iznenađujuće s obzirom da se decentralizacijom daje veća količina sredstava i veća autonomija lokalnim i regionalnim vlastima, koje čine važne komponente javne uprave. Također slabi moć središnje države, te navedene promjene mogu dovesti do promjena u kvaliteti pružanja javnih usluga. Iz toga se može zaključiti da kvaliteta javne uprave, između ostalog ovisi i o stupnju fiskalne decentralizacije. Kvalitetan javni sektor je onaj koji ne narušava ispravno funkcioniranje privatnog sektora, poštuje vlasnička prava i ne provodi pretjeranu regulaciju, učinkovit je administrator (niska razina korupcije, manje birokracije, visoka porezna usklađenost), pruža javna dobra (obrazovanje, zdravstvo, infrastruktura), te dopušta i štiti političke slobode (Kyriacou i Roca-Sagales, 2011).

Teorijska literatura govori o pozitivnom utjecaju decentralizacije na kvalitetu institucija. Njenim provođenjem građanima se približavaju lokalni službenici, čime se postiže transparentno i učinkovito funkcioniranje uprave (Dreher, 2006). Dajući građanima pravo

glasa, decentralizacija jača demokratsku kontrolu, štiti manjine, prisiljava političare da se natječu, poboljšava političku odgovornost, kvalitetu javnih dobara i usluga, te smanjuje razinu korupcije. Također, konkurencija u javnom sektoru može smanjiti birokraciju i omogućiti prilagođavanje usluga potrebama i preferencijama građana (Dreher, 2006). Ponekad se mogu javiti suprotni učinci od navedenih, pa tako može doći do situacije da decentralizacija stvori probleme u koordinaciji, koji mogu dovesti do odgađanja ili sprječavanja reformi (Prud'homme, 1995). Dreher (2006) smatra da bi natjecanje među lokalnim vlastima moglo dovesti do toga da lokalne porezne stope padnu ispod razine nužne za financiranje javnih dobara, što bi konačno smanjilo kvalitetu institucija. S obzirom na moguće navedene učinke, za potpunije razumijevanje odnosa fiskalne decentralizacije i kvalitete upravljanja potrebno je sagledati rezultate provedenih empirijskih istraživanja.

Huther i Shah (1998) provode kros-sekcijsku analizu na skupini zemalja u različitim fazama razvoja. Rezultati istraživanja pokazuju da fiskalna decentralizacija poboljšava kvalitetu institucija, koja je mjerena sudjelovanjem građana, političkom i demokratskom odgovornošću, društvenom pravdom, poboljšanjem ekonomskog upravljanja i smanjenjem korupcije. Međutim, ova studija je pristrana zbog izostavljenih varijabli. De Mello i Barenstein (2001) kontroliraju utjecaj BDP-a *per capita* i veličine populacije, te dokazuju da su zemlje koje odlikuje veći stupanj fiskalne decentralizacije manje korumpirane. U uzorku se nalazi 78 zemalja, a promatra se razdoblje od 1980. do 1998. godine. Treisman (2002) pak dolazi do zaključka da decentralizacija potrošnje pozitivno utječe na infrastrukturu, a negativno na zdravstvene usluge i usluge vezane za obrazovanje. Koristi se OLS regresija koja se provodi na uzorku od 166 zemalja.

Dreher (2006) procjenjuje utjecaj decentralizacije prihoda i potrošnje na kvalitetu vlasti koju mjeri poštivanjem zakona i reda, troškovima pokretanja novih poslova, te pravnom neovisnošću. Osim kros-sekcijske analize, provodi se i analiza panel podataka, a kao kontrolne varijable se uzimaju BDP, veličina populacije i građanske slobode. Promatra se 129 zemalja u kros-sekcijskoj analizi, te 70 putem panel podataka, u razdoblju od 1984. do 2001. godine. Zaključuje se da je veći udio lokalnih prihoda povezan s većim poštivanjem zakona i reda i manjim troškovima pokretanja novih poslova u zemljama s niskim dohotkom, dok se sudska neovisnost povećava s rastom decentralizacije prihoda i potrošnje jednako u zemljama s niskim i visokim dohotkom.

Kyriacou i Roca-Sagales (2009) u uzorak uzimaju 29 zemalja, među kojima se razlikuju razvijene zemlje i zemlje u razvoju. Provođenjem analize panel podataka dokazuje se pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu institucija, ali i njegovo smanjenje s rastom bogatstva zemlje. Kvaliteta uprave mjerena je razinom korupcije, kvalitetom birokracije i poštivanjem zakona i reda. Proučava se ponašanje navedenih varijabli u razdoblju od 1984. do 1997. godine. Utjecaj fiskalne i političke decentralizacije na kvalitetu institucija Kyriacou i Roca-Sagales (2011) kasnije ponovno istražuju, koristeći kros-sekcijsku analizu i nebalansirane panel podatke (veličina uzorka je 101, odnosno 58 zemalja, ovisno o vrsti analize koja se provodi). Rezultati otkrivaju pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti u promatranom razdoblju od 1998. do 2006. godine za cijeli uzorak, dok politička decentralizacija smanjuje jačinu tog utjecaja također u svim zemljama.

Iz navedenog se može zaključiti da fiskalna decentralizacija ima tendenciju povećanja kvalitete javnog upravljanja, no ovaj odnos još uvijek nije dovoljno empirijski istražen. Postojeća srodna istraživanja uglavnom se fokusiraju na korupciju, dok je utjecaj na kvalitetu uprave stavljen u drugi plan. U usporedbi s količinom literature koja proučava utjecaj na gospodarski rast ili regionalne razlike, utjecajem decentralizacije na kvalitetu institucija bavi se relativno mala skupina studija. Zbog toga postoji dovoljno prostora za formiranje novih empirijskih istraživanja koja će se baviti ovim odnosom.

1.2. Predmet istraživanja

U radu će se istraživati kako provođenje fiskalne decentralizacije utječe na kvalitetu javnog upravljanja, odnosno rad institucija u zemljama srednje i istočne Europe (CEE), uključujući i Hrvatsku. Kao pokazatelj fiskalne decentralizacije koristit će se udio prihoda nižih razina vlasti u ukupnim državnim prihodima. U istraživanje će biti uključena i politička decentralizacija, te će se proučavati njezin utjecaj na odnos institucionalnih faktora i fiskalne decentralizacije u promatranim zemljama.

1.3. Istraživačke hipoteze

U skladu s prethodno definiranim problemom i predmetom istraživanja, postavljaju se sljedeće hipoteze:

H_1: ***Fiskalna decentralizacija pozitivno i statistički značajno utječe na kvalitetu javnog upravljanja.***

H_2: ***Politička decentralizacija smanjuje pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu javnog upravljanja.***

Pretpostavka da će fiskalna decentralizacija pozitivno utjecati na kvalitetu uprave proizlazi iz nekoliko argumenata utemeljenih na teorijskoj literaturi. Kyriacou i Roca-Sagales (2009) prema Oates (1972) navode da će decentralizirane lokalne vlasti posjedovati više informacija o lokalnim uvjetima, te će bolje poznavati preferencije građana, kojima će pružati kvalitetnija dobra i usluge. Građani će također biti bolje informirani o aktivnostima političara koji su imenovani na lokalnoj razini, te biti u mogućnosti direktno nagraditi njihovo dobro upravljanje (Kyriacou i Roca-Sagales, 2011). Pod pretpostavkom da postoji mobilnost pojedinaca, kućanstava i tvrtki, između lokalno izabranih vlasti će rasti konkurencija. U takvim uvjetima one će se truditi što efikasnije pružati lokalna dobra i usluge i izbjegavat će korupciju (Weingast, 1995).

Fiskalna decentralizacija, koja je u radu nezavisna varijabla, mjerit će se proračunskim pokazateljima dobivenim iz baze podataka Međunarodnog monetarnog fonda pod nazivom *Government Finance Statistics* (GFS). Navedeni pokazatelji su izraženi kao udio prihoda nižih razina vlasti u ukupnim državnim prihodima, odnosno udio rashoda nižih razina vlasti u ukupnim rashodima opće države. Unatoč tome što ovi podaci imaju određene nedostatke (ne pružaju informacije o stupnju autonomije, ne odražavaju višedimenzionalnost decentralizacije), zahvaljujući činjenici da GFS pruža najveću vremensku pokrivenost i dostupnost podataka za najveći broj zemalja svijeta, i dalje se koriste u velikom broju istraživanja. S obzirom da ne postoji alternativni izvor podataka za neke od zemalja iz uzorka, navedeni podaci bit će korišteni i u ovom istraživanju.

Kao indikatori kvalitete javnog upravljanja koja predstavlja zavisnu varijablu koristit će se kontrola korupcije, vladavina zakona, regulatorna kvaliteta i efektivnost vlade. Mjerilo za kvalitetu uprave izračunat će se kao prosječna vrijednost spomenutih varijabli. Navedeni pokazatelji su dostupni putem baze podataka Svjetske banke pod nazivom *World Bank Governance Indicators*. Podaci koji se mogu naći u ovoj bazi temelje se na nekoliko stotina individualnih varijabli iz ukupno 31 izvora koji mjere percepciju upravljanja (Kyriacou i Roca-Sagales, 2011). Dostupni su za nešto više od 200 zemalja i regija, a predstavljaju

ponderirane prosjeke temeljnih podataka. Zahvaljujući ponderu, zadržavaju preciznost izvornih individualnih podataka (Kyriacou i Roca-Sagales, 2011).

Dok se u literaturi uglavnom pretpostavlja pozitivan učinak fiskalne decentralizacije na kvalitetu upravljanja, oko političke decentralizacije vladaju podijeljena mišljenja. Iako ona u obliku lokalnih izbora daje biračima moć da kazne loše ponašanje lokalnih vlada, što bi trebalo pozitivno utjecati na pružanje javnih usluga i dobara, ovaj pozitivan efekt može biti nadjačan određenim negativnim efektima. Naime, lokalni dužnosnici su u uvjetima veće decentralizacije podložniji zanemarivanju društvenih interesa i ostvarenju vlastitih. U takvim uvjetima moć središnje države slabi, a poznato je da moćna i prestižnija nacionalna vlada može intenzivnije pratiti aktivnosti lokalnih vlasti i spriječiti korupciju (Prud'homme, 1995). S većom autonomijom lokalne vlasti dobivaju više moći i više prilika za korupciju. Njihovo neefikasno ponašanje povećava se u slučaju kada je broj nepokretnih čimbenika, kao što su radnici i potrošači, veći od onih koji su mobilni i imaju mogućnost da "glasuju svojim nogama", poput investitora (Prud'homme, 1995). Iz navedenog proizlazi da bi politička decentralizacija mogla imati tendenciju da smanji pretpostavljeni pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu institucija.

Stupanj političke decentralizacije mjerit će se pokazateljem decentralizacije odlučivanja koji se može pronaći u bazi podataka Svjetske banke, *Database of Political Institutions* (DPI), čiji podaci pokrivaju razdoblje od 1975. do 2015. godine. Spomenuti pokazatelj se konstruira kao *dummy* varijabla na temelju vrijednosti indikatora pod nazivom *Authority*. Ako u nekoj državi lokalne i regionalne vlasti imaju autoritet odlučivanja, odnosno ovlasti nad oporezivanjem, trošenjem i zakonodavstvom, varijabla će poprimiti vrijednost 1, dok će u suprotnom iznositi 0.

1.4. Ciljevi istraživanja

Cilj rada je u teorijskom dijelu definirati fiskalnu decentralizaciju, navesti njezine karakteristike i oblike u kojima se može pojaviti, objasniti razloge njezina provođenja, moguće pozitivne i negativne učinke, te se osvrnuti na njeno provođenje u zemljama srednje i istočne Europe koje se nalaze u uzorku. Nadalje, cilj je i objasniti što podrazumijeva pojam kvalitetnih institucionalnih faktora, te koje od promatranih zemalja imaju kvalitetno institucionalno okruženje i kako takvo okruženje utječe na život građana i gospodarski rast zemlje.

Ovim istraživanjem također se želi empirijski potvrditi istinitost postavljenih hipoteza, na način da se formira model pomoću kojeg će se testirati utjecaj decentralizacije prihoda i rashoda lokalnih vlasti na kvalitetu rada institucija promatranih zemalja, i pomoću kojeg će se analizirati utjecaj političke decentralizacije, odnosno decentralizacije izbora na odnos fiskalne decentralizacije i kvalitete upravljanja. Konačno, glavni cilj istraživanja je na temelju prikupljenih informacija i na temelju rezultata analize donijeti zaključak o odnosu navedenih varijabli.

1.5. Metode istraživanja

Pri izradi rada koristit će se sljedeće znanstvene metode:

Deduktivna metoda koja podrazumijeva donošenje posebnih, pojedinačnih zaključaka na temelju općih stavova, **induktivna metoda** kod koje se na temelju analize pojedinačnih činjenica dolazi do općeg zaključka, **metoda analize** (raščlanjivanje složenih pojmova na jednostavnije dijelove i elemente) i **sinteze** (objašnjavanje stvarnosti putem sinteze jednostavnijih sudova u složenije), **metoda deskripcije** – postupak jednostavnog opisivanja činjenica i procesa bez znanstvenog tumačenja i objašnjavanja koji se primjenjuje se u početnoj fazi istraživanja; **metoda klasifikacije** – najstarija i najjednostavnija znanstvena metoda koja podrazumijeva sistemsku podjelu općeg pojma na posebne pojmove, te **metoda kompilacije**, tj. postupak preuzimanja tuđih rezultata znanstveno-istraživačkog rada, odnosno tuđih opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja (Zelenika, 2000).

U empirijskom dijelu rada koristit će se **statistička metoda** pomoću koje će se na odabranom uzorku promatrati kretanje varijabli fiskalne decentralizacije i kvalitete javne uprave, te će se donijeti zaključak o njihovom odnosu. Veza između promatranih varijabli procjenjivat će se pomoću **linearne regresije**. U uzorku će se nalaziti 17 država srednje i istočne Europe: Albanija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Moldavija, Poljska, Rumunjska, Rusija, Slovačka, Slovenija i Ukrajina. Promatrat će se prosječni raspoloživi podaci za razdoblje od 1998. do 2012. godine.

1.6. Doprinos istraživanja

Iako dosad provedena istraživanja sugeriraju da fiskalna decentralizacija može pozitivno utjecati na kvalitetu institucionalnih faktora, u literaturi o decentralizaciji prisutna je

tek nekolicina empirijskih studija koje se bave odnosom ovih dvaju pokazatelja. Slična istraživanja uglavnom proučavaju utjecaj decentralizacije konkretno na korupciju, ili su fokusirana na gospodarski rast i regionalne nejednakosti. Uzimajući u obzir da odnos kvalitete javnog upravljanja i fiskalne decentralizacije nije dovoljno empirijski istražen, ovim istraživanjem nastoji se to promijeniti.

Ovaj rad je usmjeren na zemlje srednje i istočne Europe (CEE), što je relativna novost u ovakvoj vrsti studija, s obzirom da gotovo sva dosad provedena istraživanja na ovu temu uzimaju u uzorak velik broj zemalja u svim fazama razvoja. Odabir navedenih zemalja može predstavljati određenu prednost jer se smanjuje mogućnost pojave određenih poteškoća koje su prisutne u istraživanjima s heterogenim uzorcima. Također postoji mogućnost za donošenje konkretnijih zaključaka na temelju odabranog uzorka.

1.7. Struktura diplomskog rada

Diplomski rad se sastoji od dva glavna dijela, teorijskog i empirijskog, koji su podijeljeni na šest poglavlja. Prvo poglavlje predstavlja uvodni dio i pruža informacije o strukturi rada. Sadrži problem i predmet istraživanja, u njemu se postavljaju istraživačke hipoteze i navode se ciljevi istraživanja, te se objašnjava koje će se metode koristiti pri izradi rada. Drugo poglavlje bavit će se pojašnjavanjem pojma fiskalne decentralizacije, njezinih ciljeva, te prednosti i nedostataka njezinog provođenja. Također će se navesti i objasniti najčešći pokazatelji kojima se mjeri. U trećem poglavlju naglasak će biti na kvaliteti javnog upravljanja, njezinoj definiciji i čimbenicima, te će se osvrnuti na kvalitetu upravljanja u promatranim zemljama srednje i istočne Europe.

Četvrto poglavlje označava početak empirijskog dijela, a obuhvaća pregled dosadašnje literature koja se bavila odnosom fiskalne decentralizacije i kvalitete javnog upravljanja. U petom poglavlju objašnjava se metodologija i podaci koji se koriste pri istraživanju, te se testiraju hipoteze. U šestom poglavlju se na temelju rezultata provedene analize donose zaključci o odnosu promatranih varijabli. Na samom kraju rada redom se nalaze popis literature, popis tablica i grafikona, te sažetak na hrvatskom i engleskom jeziku.

2. POJAM, VRSTE I CILJEVI FISKALNE DECENTRALIZACIJE

2.1. Pojam fiskalne decentralizacije

Od 1944. godine kada je održana Brettonwoodska konferencija, pa sve do 90-ih godina prošlog stoljeća smatralo se da u razvoju neke zemlje najvažniju ulogu ima središnja vlast, te da svaka država može ostvariti napredak ukoliko slijedi njezine ciljeve i programe. Ovaj pristup nije postigao uspjeh, te se osim što je izostao željeni gospodarski rast, u brojnim zemljama u razvoju javlja korupcija, smanjuju se slobode građana, kao i kvaliteta pružanja javnih usluga, te dolazi do povećanja siromaštva (Ebel i Yilmaz, 2002). Zbog toga se u posljednja dva desetljeća brojne međunarodne organizacije i vlade mnogih zemalja zalažu za veću ulogu nižih razina vlasti u postizanju razvojnih ciljeva. Smatralo se da će se davanjem većih ovlasti i odgovornosti lokalnim vlastima postići ono što nije pošlo za rukom središnjoj državi. Ebel i Yilmaz (2002) navode da su globalizacija i lokalizacija dva fenomena koja su obilježila 21. stoljeće, te je danas gotovo nemoguće govoriti o upravljanju javnim financijama bez da se spomene pojam fiskalne decentralizacije.

Dok u privatnom sektoru tržišni mehanizam osigurava isporuku kvalitetnih dobara i usluga, u zadovoljavanju društvenih potreba zakazuje. Javna dobra i usluge na najučinkovitiji način pruža država. Kako bi država uspješno obavljala ovu zadaću, u javnom sektoru je potrebno provesti decentralizaciju određenih funkcija. Zanimanje za decentralizaciju pobudila je teorijska literatura o fiskalnom federalizmu, čiji su predstavnici Oates, Musgrave, Stigler, te Brennan i Buchanan (Krtalić i Gasparini, 2007). Cilj fiskalnog federalizma bio je omogućiti različitim grupama koje žive u različitim državama da iskažu svoje preferencije u javnim uslugama (Petak, 1992 prema Musgrave, 1959). Teoretičari fiskalnog federalizma smatrali su da središnja vlast treba upravljati stabilizacijskom i distribucijskom funkcijom javnih financija, dok bi alokacijsku funkciju trebala prepustiti nižim razinama vlasti. Decentralizacija je promatrana kao sredstvo postizanja gospodarskog razvitka, te veće učinkovitosti javnog sektora, zbog čega je sve veći broj zemalja počinje provoditi u nekom obliku.

Prema široj definiciji decentralizacija je svojevrstan transfer ovlasti i odgovornosti za javne funkcije od središnje vlasti na lokalne samouprave, državne organizacije ili privatni sektor (Krtalić i Gasparini, 2007). Postoji više vrsta decentralizacije među kojima se u literaturi najčešće spominju fiskalna, politička, administrativna, te tržišna, odnosno ekonomska decentralizacija (World Bank, 2001). S obzirom na brojne čimbenike koji određuju jačinu njihovog utjecaja, te činjenicu da se pojavljuju u različitim kombinacijama,

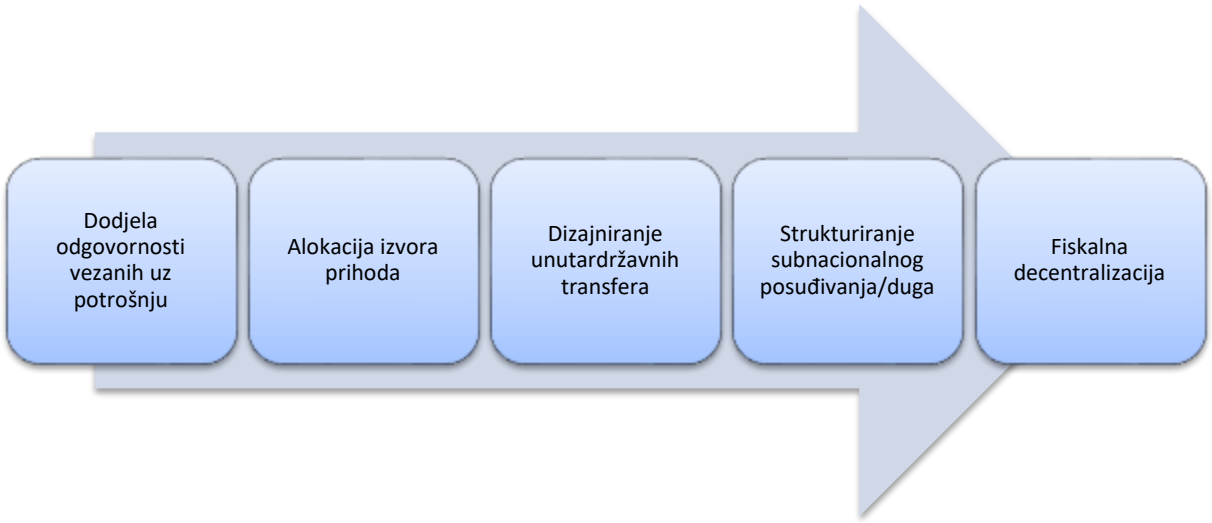
državama, regijama i sektorima, ponekad je ove vrste teško precizno definirati i razlučiti njihovo djelovanje jedno od drugog. Fiskalna decentralizacija je prema Thiessen (2001) prijenos ovlasti i odgovornosti sa središnje vlasti na lokalne jedinice, čime lokalne jedinice dobivaju mogućnost da samostalno, u skladu sa zakonskim kriterijima, upravljaju poreznim prihodima, bilo da se radi o samostalno prikupljenim prihodima, ili prihodima transferiranim od države, te donose odluke vezane za potrošnju. Bird i Wallich (1993) fiskalnu decentralizaciju definiraju kao dio reformskog paketa za poboljšanje učinkovitosti javnog sektora, podizanje konkurencije među vladama niže razine u opskrbi javnih dobara i ubrzanje gospodarskog rasta. Prema Nikolić (1999) javne usluge koje bi trebale biti u nadležnosti lokalnih vlasti su: školstvo, preventivno zdravstvo, vodoopskrba, mjesne ceste, stanogradnja, zaštita od požara, te zaštita okoliša.

S obzirom da će u ovom radu biti govora i o političkoj decentralizaciji, potrebno je pojasniti da ona predstavlja devoluciju političke vlasti ili izbornih kapaciteta. Tipičan primjer su izbor gradonačelnika i guvernera koji su prethodno imenovani od strane lokalnih vijeća ili središnjih vlasti, ustavne reforme koje jačaju političku autonomiju lokalnih vlasti, te izborne reforme koje povećavaju političku konkurenciju na lokalnoj razini (Brosio i Ahmad, 2008). De Mello i Barenstein (2001) upozoravaju da bi prije provođenja političke decentralizacije u nekoj zemlji trebale postojati kvalitetne institucionalne osnove i aranžman kojim će se urediti upravljanje prihodima i rashodima. U suprotnom bi, uslijed lošeg upravljanja i nedostatka odgovornosti, politička decentralizacija mogla dovesti do zarobljavanja političke moći od strane lokalnih elita.

U decentraliziranom sustavu niže razine vlasti postaju agenti središnje države, te su jedne drugima konkurencija, a također se pretpostavlja da će pružati kvalitetnija javna dobra i usluge jer su svjesnije potreba građana. Krtalić i Gasparini (2007) smatraju da važnost fiskalne decentralizacije leži u činjenici da na neki način održava ravnotežu između zahtjeva birača i zahtjeva središnje države. Azfar et al. (1999) ističu da proces decentralizacije, iako često politički motiviran, ostavlja dubok trag u gospodarstvu. Kanali kroz koje decentralizacija može utjecati na gospodarstvo su brojni, pa tako Szarowska (2015) objašnjava da je decentralizacija jedan od faktora koji određujući način na koji će se provoditi državna potrošnja može utjecati na produktivnost poduzeća i blagostanje kućanstava. Provedba decentralizacije može utjecati na ulaganja u infrastrukturu ili obrazovanje, te na formiranje ljudskog kapitala u pojedinim dijelovima javnog sektora.

Feruglio i Anderson (2008) smatraju da je za ostvarenje dobitaka od decentralizacije nužno provesti pripreme prije njezina provođenja, te se pozabaviti fiskalnim pitanjima koja su prikazana shemom na slici 1.

Slika 1: Stupovi fiskalne decentralizacije



Izvor: Izrada autora prema Feruglio i Anderson (2008)

Prvi stup fiskalne decentralizacije čini dodjela odgovornosti vezana za izdatke koja podrazumijeva raspodjelu funkcija među različitim razinama vlasti. Ona je bitna iz razloga što sprječava neproduktivno preklapanje i dupliciranje ovlasti među razinama, kao i pravne probleme. Alokacija izvora prihoda odnosi se na distribuciju financijskih sredstava među različitim razinama vlasti, te je značajna jer osigurava subnacionalnu autonomiju, promiče odgovornost i vlasništvo, povećava učinkovitost decentralizacije i olakšava upravljanje novčanim tijekovima. Treće pitanje koje treba riješiti prilikom provođenja decentralizacije je dizajniranje unutardržavnih transfera (međuvladini, međubudžetski transferi), koji predstavljaju sredstva koja se prenose od središnje države na niže razine vlasti. Oni se koriste za uspostavljanje ravnoteže onda kada se dodjela prihoda ne podudara s potrebama potrošnje. Zadnji stup čini određivanje strukture duga nižih razina vlasti, odnosno kapaciteta subnacionalnih vlasti da posuđuju novac kako bi pokrile svoje izdatke. Zaduživanje lokalnih jedinica je nužno zbog financiranja kapitalne infrastrukture, poreznih tokova, te poticanja političke odgovornosti (Feruglio i Anderson, 2008).

Treba naglasiti da ne postoji opći, standardizirani oblik provođenja decentralizacije koji bi se mogao uspješno primijeniti na sve zemlje, te se stupnjevi fiskalnih, administrativnih i političkih ovlasti koje se dodjeljuju nižim razinama vlasti razlikuju se od zemlje do zemlje.

Ipak, postoje određena pravila kojih se prema brojnim teoretičarima, treba pridržavati, pa tako Dabla-Norris (2006) navodi tri najvažnija načela koja moraju biti ispunjena kako bi se ostvarile koristi od decentralizacije: transparentnost i jasnoća uloga, dobro definirana mjera autonomije i razvijene institucionalne sposobnosti. Krtalić i Gasparini (2007) prema Bahl (1999) zaključuju da je za uspješnu fiskalnu decentralizaciju nužno poštivanje sljedećih dvanaest pravila:

1. Fiskalna decentralizacija mora biti predstavljena kao razumljiv sustav – ovo podrazumijeva promatranje decentralizacije kao sveobuhvatnog sustava, koji između ostalog uključuje u odgovornosti za izdatke i ovlasti kod oporezivanja, autonomiju proračuna, transparentnost, te strogo proračunsko ograničenje.
2. Financiranje slijedi funkciju – središnja vlast mora najprije odrediti funkcije lokalnih vlasti, a tek nakon toga potrebe za javnim prihodima za svaku lokalnu jedinicu, što bi trebalo omogućiti efikasnu preraspodjelu javnih prihoda.
3. Mora postojati sustav nadzora i evaluacije decentralizacije od strane središnje vlasti – podrazumijeva praćenje primjene fiskalne decentralizacije i provođenje nadzora i evaluacije od strane Ureda za fiskalnu analizu.
4. Jedan višerazinski sustav ne može objediniti ruralnu i urbanu sredinu – uspostavljanje sustava koji će prepoznati razlike između jedinica lokalne samouprave te sukladno tome dodjeljivati funkcije i kreirati sustav raspodjele poreza.
5. Fiskalna decentralizacija zahtijeva značajnu slobodu lokalnih jedinica u oporezivanju – odnosi se na izbor izvora kojeg treba oporezivati na lokalnoj razini, a kao najbolji izbor navodi se porez na dohodak, porez na imovinu i porez na motorna vozila.
6. Središnja razina mora se pridržavati pravila i programa fiskalne decentralizacije koje je donijela – osim transparentnosti u zakonodavstvu, važno je i pridržavanje zakonske regulative.
7. Jednostavnost – podrazumijeva ograničavanje broja ciljeva koji se žele postići jednim instrumentom i svjesnost kapaciteta javne administracije lokalnih nadležnosti.
8. Nacrt sustava transfera se mora podudarati s ciljevima fiskalne decentralizacije – sustav transfera može imati dvije dimenzije. Prva je iznos sredstava ili problem vertikalnog izravnavanja, a druga je raspodjela sredstava ili problem horizontalnog izravnavanja. Prema ovom pravilu treba odabrati jednu koja je u skladu s ciljevima decentralizacije.

9. Fiskalna decentralizacija mora uzeti u obzir sve tri razine vlasti – postoje dva česta načina financiranja funkcija, a to su formiranje uniformirane politike decentralizacije koja vrijedi za sve subnacionalne vlasti i davanje ovlasti provincijama da odlučuju u vezi podređenih jedinica, kao u primjeru SAD-a i Kine.
10. Uspostavljanje strogog ograničenja proračuna – sposobnost lokalnih jedinica da balansiraju vlastite proračune bez traženja pomoći središnje države. Ovo se postiže odgovornim trošenjem sredstava s obzirom na fiskalni kapacitet lokalne jedinice.
11. Biti svjestan da je sustav u konstantnoj transformaciji i planirati u skladu s tim – plan provedbe fiskalne decentralizacije mora biti fleksibilan i prilagodljiv promjenama jer se tijekom vremena može očekivati da će se razina razvijenosti pojedinih lokalnih jedinica izjednačiti.
12. Mora postojati promicatelj fiskalne decentralizacije – ovo se obično odnosi na međunarodne organizacije kao što su Svjetska banka, MMF i OECD, koje promoviraju fiskalne decentralizaciju, te podržavaju i potiču vlasti da ulažu napore u njezino provođenje.

Fiskalna decentralizacija danas je jedan od najvažnijih trendova razvojne politike, te je provode zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje, a i brojne razvijene zemlje sve češće se odlučuju na povećanje stupnja decentralizacije. Unatoč tome, uz sam pojam fiskalne decentralizacije vežu se mnoge nejasnoće, pa je predmet brojnih rasprava u ekonomskim i političkim krugovima. Razlog tome je činjenica da se radi o složenom i višedimenzionalnom fenomenu čija uspješnost ne ovisi samo o lokalnim dužnosnicima koji bi trebali na kvalitetan način zastupati interese lokalne zajednice, i središnjoj državi, odnosno njezinoj sposobnosti da surađuje s lokalnim vlastima i osigura im samostalnost i učinkovite javne usluge, već i o institucionalnom razvoju i općim fizičkim i demografskim karakteristikama zemalja koje ju provode, kao i brojnim drugim čimbenicima (Petak, 2004). Krtalić i Gasparini (2007) slažu se da je fiskalna decentralizacija proces koji se treba provoditi postupno i koji zahtijeva promjene u ponašanju svih sudionika procesa.

2.2. Razlozi provođenja fiskalne decentralizacije

Trend fiskalne decentralizacije zahvatio je mnoge zemlje diljem svijeta, a interes za reformom financiranja lokalnih jedinica ne jenjava. Za to postoje mnogobrojni razlozi. Krtalić i Gasparini (2007) smatraju da je decentralizacija u današnjem svijetu neizbježna, te se

događa zbog povećane svijesti stanovništva koje želi veću ulogu u odlučivanju o lokalnim pitanjima, te zbog vjerovanja da će javni sektor u decentraliziranim uvjetima biti učinkovitiji i pružati kvalitetnije usluge. Efikasno pružanje javnih usluga podrazumijeva nastojanje da iznos koji građani žele platiti za graničnu jedinicu javnog dobra bude jednak koristima koje dobivaju od tog dobra (Ebel i Yilmaz, 2002). Vjeruje se da će davanje većih ovlasti nižim razinama vlasti rezultirati približavanjem javne politike građanima, efikasnijom raspodjelom resursa, te u konačnici većim gospodarskim rastom.

Dok je u nekim zemljama središnja vlada aktivno promovirala decentralizaciju, u drugima je ona bila odgovor na regionalne zahtjeve odozdo prema gore (Rodriguez-Pose et al, 2009). U određenim zemljama bila je potaknuta upravo od strane regija koje posjeduju određene kulturne, jezične, religijske i druge razlike u odnosu na ostatak zemlje. One na ovaj način traže veću neovisnost, odnosno veću ulogu u odlučivanju o njima važnim ekonomskim, političkim i drugim pitanjima, te smatraju da će u decentraliziranim uvjetima postići bolju suradnju sa središnjom vlasti. Primjer je Španjolska u kojoj je decentralizacija pokrenuta posredovanjem regija Baskije i Katalonije, a slična situacija se dogodila i s Korzikom u Francuskoj (Ahmad et al, 2008).

Provođenje decentralizacije se često povezuje s demokratizacijom, te nekim državama služi kao instrument za ostvarivanje demokratskih ideala (Martinez-Vazquez et al, 2017). U Latinskoj Americi je, primjerice, cilj decentralizacije bio demokratizacija koju su novoizabrane vlasti odlučile provesti po prestanku vladavine autokratskih centralističkih režima, dok se u Africi potreba za decentralizacijom javlja s razvojem višestranačkih političkih sustava (World Bank, 2001). Decentralizaciju potiču i međunarodne razvojne agencije, a davanje veće uloge lokalnim jedinicama podržavaju i druge međunarodne organizacije, poput MMF-a i Svjetske banke (Smoke, 2001). Europska unija također pridaje sve veći značaj lokalnim i regionalnim jedinicama te u regionalnu politiku uvodi promjene i postavlja ciljeve koje će središnja vlada teško moći postići bez suradnje s nižim razinama vlasti (Canaleta et al, 2002).

Razlozi zbog kojih će se neka zemlja odlučiti na provođenje fiskalne decentralizacije, između ostalog, mogu biti određeni ekonomskom i političkom strukturom zemlje, geografskim karakteristikama i sl. Sukladno tome, Krtalić i Gasparini (2007) prema Ebel i Yilmaz (1999) dijele zemlje na razvijene, zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje, uzimajući u obzir razloge zbog kojih provode decentralizaciju. Razvijene zemlje u lokalizaciji vide

učinkovitiji način upravljanja koji će omogućiti pružanje efikasnijih javnih usluga i povećati konkurentnost nacionalnog gospodarstva (Petak, 2004). Ove zemlje smatraju da će im decentralizacija javnog sektora omogućiti lakše ispunjavanje zahtjeva blagostanja građana, te ulazak u "post-welfare" državu (Krtalić i Gasparini, 2007). Mnoge razvijene zemlje, među kojima su Austrija, Njemačka, Švicarska, te Kanada i Australija, u posljednja dva desetljeća povećale su svoj već visoki stupanj decentralizacije upravo iz navedenih razloga (Sacchi i Salotti, 2011).

Zemlje u razvoju su još uvijek poprilično centralizirane, ali s obzirom na niz gospodarskih problema koje središnje vlasti ne mogu riješiti, neefikasnost javne uprave i vladajuću makroekonomsku nestabilnost, sve se više okreću decentralizaciji (Krtalić i Gasparini, 2007). Mijenjaju se međunarodni gospodarski uvjeti što povećava potražnju za javnim uslugama, a nove zahtjeve središnja država nije u stanju zadovoljiti bez dodatnog zaduživanja (Smoke, 2001). Zato se počinje više oslanjati na lokalne vlasti s namjerom ostvarenja razvojnih ciljeva. Građani također postaju obrazovaniji, informiraniji i svjesniji problema središnje države, pa se zalažu za približavanje vlasti ljudima (Smoke, 2001).

U tranzicijskim zemljama se odvijao proces prelaska s planskog na tržišno gospodarstvo, pri čemu je provedba decentralizacije bila neophodna iz razloga što je omogućila prijeko potrebnu racionalizaciju javnih službi, odnosno povećanje transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti (Krtalić i Gasparini, 2007). Decentralizacija je u ovim zemljama bila potaknuta razočaranjem u bivši centralizirani komunistički sustav, koji biva zamijenjen demokracijom. Neke od ovih zemalja, između ostalog u decentralizaciji vide šansu za poboljšanje izgleda za pridruživanje Europskoj uniji, koje bi donijelo gospodarske koristi na razini regija (Rodriguez-Pose i Kroijer, 2009). Ipak, decentralizacija je ovdje samo djelomično bila uspješna, a kao razlog tome Rodriguez-Pose i Kroijer (2009) navode makroekonomsku nestabilnost, nasljeđe dugoročnog centralnog planiranja, nepostojanje kvalitetnih institucija i činjenicu da su niže razine vlasti dobile veće odgovornosti, a prihodi su im ostali ograničeni. Zbog toga se ovdašnji procesi decentralizacije kritiziraju kao nedovoljno transparentni i bez jasne podjele ovlasti između različitih razina vlasti.

2.3. Prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije

Decentralizacija sa sobom može donijeti brojne prednosti, ali i neke nedostatke. Kao najvažnija prednost ističe se povećanje učinkovitosti. Ono se objašnjava tzv. "teoremom fiskalne decentralizacije", koji pretpostavlja da će se davanjem većih ovlasti nižim razinama vlasti smanjiti asimetričnost informacija između vlade i građana. Smatra se da će lokalne vlasti, iz razloga što su bliže građanima i posjeduju potrebne informacije o njihovim preferencijama, biti u mogućnosti pružiti im one javne usluge i dobra koja na najbolji način zadovoljavaju njihove želje i potrebe (Rodriguez-Pose i Ezcurra, 2010, prema Tiebout, 1956). Što je neka zemlja heterogenija, odnosno što se preferencije građana između regija više razlikuju, to će koristi ostvarene putem teorema decentralizacije biti veće (Petak, 1992).

Još jednu potencijalnu prednost navodi Oates (1999) prema Tiebout (1956) pojašnjavajući da će, ukoliko postoji mobilnost građana, u decentraliziranim uvjetima, lokalne vlasti biti prisiljene pružati kvalitetne javne usluge, jer građani i poduzeća imaju mogućnost "glasovati svojim nogama" i ukoliko nisu zadovoljni pruženim uslugama, mogu preseliti na teritorij druge lokalne jedinice tražeći usluge koje odgovaraju njihovim preferencijama. Ova mogućnost trebala bi potaknuti konkurenciju među lokalnim jedinicama samouprave, koje se međusobno natječu u pružanju što učinkovitijih javnih usluga, te smanjiti pojavu korupcije, i prisiliti lokalne vlasti na odgovorno i transparentno ponašanje, te na poštivanje pravila. S obzirom da birači imaju bolji uvid u aktivnosti lokalnih vlasti, svako neodgovarajuće ponašanje, poput korupcije, mogu kazniti (Azfar et al, 1999).

Kada se govori o prednostima fiskalne decentralizacije, svakako treba spomenuti mobilizaciju resursa. Poznato je da decentralizacija lokalnim vlastima donosi veću autonomiju i veću ulogu u upravljanju sredstvima. One više ne moraju čekati pomoć središnje vlasti kada je u pitanju rješavanje problema vezanih uz isporuku javnih dobara i usluga, već su u mogućnosti mobilizirati resurse na vlastitom teritoriju, upotrebljavajući svoj dotad neiskorišteni potencijal, što u konačnici povećava gospodarsku učinkovitost (Rodriguez-Pose i Ezcurra, 2010). Pozitivna strana decentralizacije je i činjenica da može potaknuti eksperimentiranje i inovacije na razini lokalnih jedinica samouprave, koje na neki način predstavljaju "laboratorij" za fiskalne inovativne tehnike, te imaju mogućnost da usvoje nove pristupe pružanju javnih usluga i dobara (Oates, 1999). Ukoliko se neka inovativna tehnika pokaže uspješna, ona se u decentraliziranim uvjetima uz manje troškove može prenijeti s jednog mjesta na drugo (Ahmad et al, 2008).

Prema Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011) decentralizacija skraćuje lanac opskrbe i smanjuje proizvodne i transakcijske troškove, a posebno pozitivan učinak ima kada postoje ozbiljne disekonomije, kao što je u slučaju troškova koji rastu s udaljenošću, te također pomaže kod formiranja institucija zbog veće povezanosti, komunikacije i umrežavanja onih koji uređuju i onih koji upravljaju. Bahl (1999) navodi da provođenje decentralizacije može dovesti do izjednačenja veličine jedinica lokalne samouprave kroz porezno opterećenje. Kada lokalne vlasti prisile određene gradove da podignu svoje poreze, marginalni trošak života na području tih gradova će se povećati, što će potaknuti građane da migriraju na područje gradova koji imaju manje porezno opterećenje. Što je veća razlika u poreznom opterećenju gradova različitih veličina, to će migracije biti izglednije. Od decentralizacije se također očekuje ograničenje proračunskog rasta, Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011) je prema McKinnon (1997) nazivaju sredstvom za promicanje učinkovitijih tržišta, a Krtalić i Gasparini (2007) navode još nekoliko njezinih prednosti: mobilizacija javnih prihoda kroz proširenje porezne mreže, poboljšana kontrola javnih programa na lokalnoj razini koja povećava političku stabilnost, te rasterećenje središnje vlade, odnosno ministarstava od rutinskih zadataka.

Unatoč nizu navedenih prednosti, javljaju se i kritike na račun fiskalne decentralizacije, koje upozoravaju na potencijalne opasnosti do kojih može dovesti njezino provođenje. Kritičari posebno naglašavaju mogući negativan utjecaj na makroekonomsku stabilnost. Prud'homme (1995) smatra da najvažniji fiskalni instrumenti – upravljanje proračunskim deficitom i kontrola nad količinom i strukturom poreza i rashoda, trebaju biti u rukama središnje vlasti koja je sposobna na najbolji mogući način odgovoriti na makroekonomske probleme. Ovo posebno vrijedi za zemlje u razvoju i tranziciji, odnosno za male otvorene ekonomije koje su sklone inflaciji. Bahl (1999) dolazi do zaključka da su investicije lokalnih jedinica samouprave usmjerene samo prema lokalnim ciljevima (kao što je poboljšanje kvalitete života građana koji žive na području tih jedinica), dok se investicije središnje vlade provode s ciljem ostvarenja nacionalnog ekonomskog interesa.

Prud'homme (1995) također ističe da decentralizacija može dovesti do situacije da će bogate regije imati veće porezne osnovice od siromašnijih regija, uz jednake porezne stope, što će im omogućiti da pružaju više javnih usluga, ili će, u drugom slučaju, biti u mogućnosti nuditi iste javne usluge, ali po nižim poreznim stopama od siromašnih regija. Kada bi se ostvario bilo koji od dva navedena scenarija, jaz između bogatih i siromašnih regija znatno bi se produbio. Rodriguez-Pose i Ezcurra (2011) smatraju da pojedine siromašne regije neće

ostvariti koristi od decentralizacije jer nemaju dovoljan fiskalni kapacitet, ne posjeduju potrebne ljudske resurse ni odgovarajuće institucije koje bi im omogućile da svojim stanovnicima pruže kvalitetne javne usluge prilagođene njihovim potrebama. Prema Krtalić i Gasparini (2007), prijenos odgovornosti sa središnje razine na lokalne jedinice bez odgovarajućeg prijenosa sredstava također je značajan nedostatak do kojeg može doći pri provođenju decentralizacije.

Bahl (1999) primjećuje da je potencijal izjednačavanja u centraliziranom javnom sektoru veći jer se raspolaže s ukupnom količinom sredstava, iako izjednačavanje na razini regija neće biti toliko uspješno kao u decentraliziranom sustavu. Neki kritičari preispituju utjecaj decentralizacije na korupciju, te smatraju da niže razine vlasti imaju tendenciju da budu korumpiranije od središnje vlasti. Prud'homme (1995) upozorava da će lokalne vlasti lakše uspostaviti neetične odnose s lokalnim interesnim skupinama i biti će podložnije njihovim zahtjevima, što bi moglo dovesti do zloupotrebe javnih resursa i povećanja troškova, a Ahmad et al. (2008) slažu se da će poznanstva i međuljudski odnosi, koji postoje među lokalnim poreznim obveznicima i zaposlenicima porezne uprave, pogodovati stvaranju korupcije, klijentelizma i nepotizma.

Navedeni nedostaci koji se mogu javiti kod provođenja fiskalne decentralizacije mogu dovesti do smanjenja efikasnosti javnih usluga, gubitka ekonomije obujma i kontrole nad resursima, te mogu uzrokovati njezin neuspjeh (Krtalić i Gasparini, 2007). S obzirom da su s jedne strane ekonomisti koji hvale decentralizaciju i navode njezine brojne prednosti, a s druge kritičari koji upozoravaju na negativne strane, samo na temelju teorije nije moguće zaključiti hoće li prevladati prednosti ili nedostaci, već je potrebno provesti odgovarajuće empirijsko istraživanje.

2.4. Mjerenje fiskalne i političke decentralizacije

Osim što nije jednostavno precizno definirati pojam decentralizacije, poteškoće se javljaju i u pronalasku odgovarajućih pokazatelja kojima će se mjeriti. Još uvijek nije konstruirana odgovarajuća metodologija koja će obuhvaćati njezine najvažnije dimenzije: fiskalnu, političku i administrativnu, a postojeća mjerila koja se najčešće koriste imaju brojna ograničenja, poput slabe pokrivenosti i slabe usporedivosti među zemljama (Abdelhak et al,

2012). To dodatno otežava provođenje empirijskih istraživanja i donošenje važećih zaključaka o samoj decentralizaciji, kao i o njezinom odnosu s drugim ekonomskim pokazateljima.

Brojna istraživanja u kojima se uspoređuje stanje u više zemalja koriste pokazatelje dobivene iz baze podataka pod nazivom *Government Finance Statistics* (GFS), utemeljene od strane Međunarodnog monetarnog fonda. Ova baza sadrži podatke o državnim prihodima i rashodima za više od 130 zemalja. Dostupni su podaci od početka 1970-ih godina, te su vremenske serije duge oko 30 godina (Breuss i Eller, 2004). Podaci se ažuriraju jednom godišnje, a izrađuju se na temelju državnih računovodstvenih podataka Ministarstava financija zemalja članica MMF-a (Abdelhak et al, 2012). Radi se o makroekonomskim i financijskim podacima koje koristi velik broj organizacija i istraživača, a služe za usporedbu i lakše razumijevanje fiskalnog i makroekonomskog učinka fiskalne politike neke države (Abdelhak et al, 2012 prema IMF 2001). Prema metodologiji GFS-a razine vlasti dijele se na lokalnu, regionalnu i središnju vlast, s tim da zahvaljujući svojoj teritorijalno-administrativnoj strukturi, ili zbog nedostupnosti podataka, neke od zemalja iz baze nemaju sve tri razine. Iako je GFS najveća baza podataka korištena za mjerenje fiskalne decentralizacije, kao njezina mana ističe se činjenica da pokriva samo nekoliko zemalja u razvoju – četiri azijske, tri afričke, te dvije zemlje na bliskom istoku (Abdelhak et al, 2012).

Najčešće korištena mjera fiskalne decentralizacije u postojećim istraživanjima je udio javne potrošnje subnacionalnih vlasti u ukupnoj državnoj potrošnji, a često se koristi i udio prihoda subnacionalnih vlasti u ukupnim prihodima države. Radi se o kvantitativnim mjerilima usmjerenim na proračunsku aktivnost, čiji je nedostatak to što ne daju pravu sliku o autonomiji decentralizacije. Ne pružaju dovoljno informacija o ovlastima koje niže razine vlasti imaju u odlučivanju o vlastitim prihodima i rashodima, kao ni o uvjetima dodjele unutardržavnih transfera (Ebel i Yilmaz, 2002). Zbog toga ova mjerila ponekad mogu pokazivati visok stupanj decentralizacije, iako je stupanj autonomije nizak. Unatoč navedenim nesavršenostima, spomenuti pokazatelji se, kao i druga mjerila dobivena iz GFS baze podataka, još uvijek koriste u velikom broju zbog njihove jednostavnosti, usporedivosti među državama, dostupnosti podataka i nedostatka alternativnih mjerila koja bi ih zamijenila (Abdelhak, 2012).

S obzirom na rastuću ulogu lokalnih i regionalnih jedinica samouprave u javnom financiranju zemalja diljem svijeta, OECD također provodi niz istraživanja koja se bave fiskalnim dizajnom. Na temelju prikupljenih informacija stvorena je baza podataka o fiskalnoj

decentralizaciji koja osim osnovnih podataka, kao što su prihodi i rashodi nižih razina vlasti uključuje i porezne prihode, korisničke pristojbe, te podatke o pozajmljivanju i zaduživanju zemalja članica (Abdelhak et al, 2012). Metodologija OECD-a razlikuje se od MMF-ove po tome što osim kvantitativne ima i kvalitativnu dimenziju, koja se odnosi na davanje informacija o strukturi transfernog okvira i o autonomiji vezanoj za trošenje dodijeljenih sredstava (Abdelhak et al, 2012 prema OECD 2011). Unatoč navedenom, ove podatke odlikuju određeni nedostaci zbog kojih je njihova upotreba ograničena. Dostupni su samo za zemlje članice OECD-a, te ih je teže prikupiti za manje razvijena gospodarstva, a njihova usporedivost među zemljama je otežana.

I Svjetska banka razvija brojne pokazatelje fiskalne decentralizacije, koji daju informacije o razini subnacionalnih prihoda i rashoda, te o vertikalnoj neravnoteži. Kao indikatori razine prihoda nižih razina vlasti koriste se udio subnacionalnih prihoda u ukupnim državnim prihodima, udio subnacionalnih poreznih prihoda u ukupnim državnim poreznim prihodima, te udio subnacionalnih prihoda od poreza na imovinu u ukupnim državnim prihodima od poreza na imovinu, dok se rashodi nižih razina vlasti mjere pomoću udjela subnacionalnih izdataka u ukupnim državnim izdacima, te pomoću udjela subnacionalnih naknada zaposlenicima u ukupnim državnim naknadama zaposlenicima. Vertikalna ravnoteža se izračunava kao omjer subnacionalnih prihoda iz vlastitih izvora i subnacionalne potrošnje, omjer subnacionalnih poreznih prihoda i ukupne subnacionalne potrošnje, te kao omjer transfera i ukupnih subnacionalnih prihoda (World Bank, 2011). Radi se o kvantitativnim pokazateljima, izračunatim na temelju MMF-ove baze podataka GFS, iz čega proizlazi njihova ograničenost na fiskalnu dimenziju decentralizacije. Kvalitativni pokazatelji se pak dijele u četiri kategorije: priroda dodjele izdataka, priroda dodjele prihoda, institucionalno-regulatorni okvir za subnacionalno zaduživanje, te institucionalne karakteristike sustava transfera (World Bank, 2011). Njihova prednost je to što daju dovoljno informacija o javnim uslugama na subnacionalnoj razini (Abdelhak et al, 2012). Nedostatak im je to što su kao i kvantitativni pokazatelji dostupni za mali broj zemalja. Svi dosad navedeni pokazatelji fiskalne decentralizacije trude se objasniti ulogu nižih razina vlasti u pružanju javnih usluga, no svaki od njih ima određene nedostatke, zbog čega u tome samo djelomično uspijevaju. Kako bi se fiskalna decentralizacija u potpunosti mogla razumjeti i objasniti, Abdelhak et al. (2012) predlažu formiranje novog pristupa prikupljanju podataka.

Politička decentralizacija može poprimiti brojne oblike i mjeri se na različite načine, no u empirijskim istraživanjima njezini najčešće spominjani pokazatelji su izborna

decentralizacija koja otkriva jesu li lokalni političari izabrani na lokalnim izborima ili su imenovani od strane središnje vlasti, te decentralizacija donošenja odluka koja podrazumijeva da lokalna vlast ima političku moć donošenja odluka bez uplitanja središnje države barem za jedno političko područje (Kyriacou i Roca-Sagales, 2009). Izborna decentralizacija se u brojnim postojećim istraživanjima mjeri pomoću *dummy* varijable koju je generirala Svjetska banka, a može se pronaći u godišnjem izvještaju pod nazivom *World Development Report*, za 1999/2000. godinu. Ako se u zemlji održavaju regionalni izbori, varijabla će poprimiti vrijednost 1, dok će u suprotnom njezina vrijednost biti jednaka 0. Često se koristi i Schneiderova (2003) mjera izborne decentralizacije koja se temelji na postojanju parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora 1996. godine. Navedeni indeks konstruiran je tako da može poprimiti vrijednost između 0 i 1, s tim da veća vrijednost znači veći stupanj decentralizacije.

Za mjerenje političke decentralizacije mogu se koristiti i podaci iz baze *Database of Political Institutions* (DPI) koje pruža Svjetska banka, a dostupni su za razdoblje od 1975. do 2015. godine. Pokazatelji iz ove baze daju informacije o tome je li općinska i provincijska vlada lokalno izabrana, kao i o političkom uređenju države, odnosno o tome je li neka država federacija, te koliko razina vlasti ima. Kyriacou i Roca-Sagales (2011) prema Eleazar (1995) predlažu mjerenje stupnja autonomije putem dummy varijable koja će imati vrijednost 1 ukoliko su nižim razinama vlasti ustavno dodijeljene ekskluzivne ovlasti odlučivanja za barem jedno političko područje. Svoje mjerilo političke decentralizacije formira i Treisman (2002) u obliku dummy varijable koja istražuje utjecaj bikameralizma, odnosno dvodomne vlasti, a koriste je i drugi istraživači u svojim studijama.

3. KVALITETA JAVNOG UPRAVLJANJA

3.1. Definicija i odrednice kvalitetne javne uprave

Borrmann et al. (2006) definiraju institucije kao ograničenja osmišljena od strane ljudi, koja uređuju političke, ekonomske i društvene odnose. Prema Azfar et al. (1999), radi se o formalnim i neformalnim pravilima, odnosno praksama koje upravljaju ponašanjem i djelovanjem pojedinca, te stvaranjem politike, pri čemu se bave dizajnom nadležnosti, političkog sustava i strukture državne uprave. Postojanje institucija je neophodno iz razloga što smanjuju nesigurnosti nastale uslijed nedostatka informacija o ponašanju sudionika u procesu interakcije. Njihova kvaliteta utječe na niz društvenih i političkih čimbenika, između ostalog na ekonomski razvoj, socijalno povjerenje i potrošnju države, zdravlje i smrtnost, te politički legitimitet (Svallfors, 2013).

Smatra se da je kvaliteta vlasti, odnosno institucija, koja se ponekad naziva i "sposobnost države", na odgovarajućoj razini kada vlada neke zemlje obavlja sve potrebne aktivnosti i upravlja javnim službama na nepristran i učinkovit način (Charron et al, 2015). Pokazatelja koji odražavaju kvalitetu vlasti je mnogo, a kao najvažniji se ističu nekorumpirani javni sektor, snažna i nepristrana vladavina prava, odnosno zaštita imovinskih prava, te birokratska učinkovitost vlade u nepristranom upravljanju javnim dobrima i uslugama (Charron et al, 2015). Svjetska banka (2017) navodi predanost, koordinaciju i suradnju kao ključne funkcije institucija pri kreiranju odgovarajućih pravila i resursa, koje će omogućiti ostvarenje razvojnih ciljeva.

Kako zaključuje Buser (2010), institucije su često interaktivne, te ovise jedne o drugima. Kao primjer potonjeg navodi obvezu plaćanja poreza kao jednu instituciju, koja u određenim uvjetima može ovisiti o snažnom pravnom sustavu, koji u ovom slučaju predstavlja drugu, potpornu instituciju. Povezanost ovih institucija očituje se u činjenici da će pravni sustav osigurati izdržavanje zatvorske kazne ukoliko naplata poreza ne bude uspješno provedena. Kyriacou i Roca-Sagales (2014) mišljenja su da razvijene zemlje imaju tendenciju da razviju kvalitetnije institucije od slabije razvijenih zemalja zbog mogućeg pozitivnog učinka ostvarenih visokih prihoda na obrazovanje i pismenost.

S ekonomskog stajališta, pozitivan utjecaj institucija podrazumijeva smanjenje asimetrije informacija o tržišnim sudionicima, uvjetima i robi, što poboljšava suradnju. Kada postoji povjerenje u imovinska prava i vladavinu zakona, smanjuju se troškovi transakcija, što

pozitivno utječe na sklapanje novih poslova, a povećava se učinkovitost i funkcioniranje tržišta. Kvalitetne institucije omogućavaju tehnološki napredak, koji poboljšava produktivnost i konkurentnost, te olakšava provođenje strukturnih promjena (Borrmann et al, 2006). Svallfors (2013) primjećuje da kvaliteta vlasti može utjecati i na stavove prema socijalnoj politici. Kada građani vjeruju u pošteno upravljanje i učinkovitost institucija, bit će skloniji podržati vlasti u provođenju njihove politike, te im osigurati resurse. S druge strane, brojna istraživanja koja su provedena na području ekonomije razvoja i u komparativnoj politici pokazuju da loša kvaliteta institucija, odnosno disfunkcionalna stanja, kao što su visoka korupcija, slaba vladavina prava i niska nepristranost, uzrokuju brojne socijalne i ekonomske probleme, uključujući nižu razinu gospodarskog razvoja, veću nejednakost prihoda, nižu razinu sreće i nižu ukupnu subjektivnu dobrobit (Charron et al, 2015).

Kvaliteta institucija je, kako primjećuju mnogi znanstvenici, povezana s pojmom decentralizacije, a o tome koliko je značajna prisutnost sveobuhvatnog institucionalnog okvira, govori i Buser (2010), koji institucionalno okruženje smatra odlučujućim čimbenikom u tome hoće li decentralizacija biti korisna za neki narod ili ne. Dabla-Norris (2006) vjeruje da su administrativne i tehničke sposobnosti subnacionalnih vlasti, koje su potrebne za učinkovito obavljanje njihovih dodijeljenih odgovornosti, preduvjet za uspješnu decentralizaciju, te naglašava važnost potpornih institucija kao što su demokratsko zastupanje, proračunski procesi, kapacitet prikupljanja prihoda lokalne uprave, te mehanizam za osiguranje koordinacije i suradnje između različitih razina vlasti, bez kojih višestruki sustav upravljanja ne bi mogao uspješno funkcionirati. De Mello i Barenstein (2001) upozoravaju da institucionalne osnove za fiskalnu decentralizaciju, koje podrazumijevaju raspodjelu prihoda i pravila vezana za upravljanje rashodima, trebaju biti uspostavljene prije političke liberalizacije, jer u suprotnom politička decentralizacija može prenijeti moć nacionalnih i lokalnih elita. Buser (2010) ističe da su dizajn i razina decentralizacije sastavni dio institucionalnog okruženja, te samim tim također spadaju u institucije.

U posljednje vrijeme se reforme vezane za poboljšanje kvalitete institucija provode u sve većem broju, kako u zemljama u razvoju, tako i u onim zemljama koje su već postigle makroekonomsku stabilnost, te provode drugu generaciju reformi s ciljem nadogradnje socijalnih i pravnih institucija, želeći tako poboljšati upravljanje (De Mello i Barenstein, 2001). Svjesne utjecaja kvalitete institucija na prosperitet građana, brojne nevladine udruge, istraživački centri i međunarodne organizacije, uključujući Svjetsku banku, Međunarodni monetarni fond i Ujedinjene narode, koriste je za procjenu razvijenosti neke zemlje (Asongu,

2012). O njihovom shvaćanju kvalitete vlasti najbolje govori sljedeća izjava: "Promicanje dobrog upravljanja u svim njegovim aspektima, uključujući osiguravanje vladavine prava, poboljšanje učinkovitosti i odgovornosti javnog sektora i rješavanje korupcije bitni su elementi okvira unutar kojeg gospodarstva mogu napredovati" (Asongu, 2012 prema MMF, 2005).

Izvora kojima su se istraživači mogli poslužiti u procjenama učinka kvalitete institucija, donedavno je bilo relativno malo. S vremenom dolazi do porasta dostupnosti podataka, te je stvoreno nekoliko novih pokazatelja. Između ostalog, formirani su indeksi koji mjere korupciju, političku slobodu, te daju informacije o obrazovanju i zdravstvu (Huther i Shah, 1998). Neki se znanstvenici koriste subjektivnim mjerama, koje su konstruirane na temelju podataka dobivenih iz anketa tvrtki, grupa za procjenu rizika, te na temelju informacija od građana i nevladinih udruga, dok se drugi okreću tradicionalnim izvorima podataka kao što su baze Svjetske banke i MMF-a (Charron et al, 2015). Navedeni pokazatelji, iako teoretski različiti, mogu biti međusobno korelirani, bez obzira na podatke i metodologiju koja se koristila pri njihovom izračunu, te među nekim stručnjacima vlada mišljenje da kvalitetu vlasti treba promatrati kao opću karakteristiku zemalja, a ne razlikovati brojne temeljne komponente (Charron et al, 2015 prema Tabellini, 2008).

Podatke koji se trenutno upotrebljavaju u istraživanjima o kvaliteti vladavine karakteriziraju dva ključna nedostatka. Prvi je isključivi fokus na nacionalnu razinu, koji može predstavljati problem, jer ono što se čini bitnim za dobrobit pojedinca na državnoj razini, ne mora biti bitno za njegovu dobrobit na razini regije. Drugi nedostatak proizlazi iz toga što su brojni važni čimbenici kao npr. korupcija, tajni i ne mogu se izravno mjeriti, dok je nepristranost, pravno gledano također teško razjasniti (Charron et al, 2015). Korupcija je nezakonita aktivnost, koju Kunicova i Rose-Ackerman (2005) definiraju kao zloupotrebu javnog ureda za privatnu financijsku dobit od strane izabranog službenika. Ovaj fenomen se znatno proširio svijetom u posljednjem desetljeću, a pitanje korupcije osobito je važno za slabije razvijene zemlje koje nemaju stabilne institucije. Adsera et al. (2003) smatraju da se vlada bez korupcije pojavljuje samo onda kada građanska pripadnost i određena etička uvjerenja predstavljaju dominantne vrijednosti u političkoj zajednici.

Najtočnijim i najpouzdanijim mjerilima kvalitete upravljanja, korištenim u dosadašnjim znanstvenim istraživanjima, smatraju se *Worldwide Governance Indicators*, pokazatelji formirani od strane Kaufmanna i ostalih stručnjaka Svjetske banke krajem

devedesetih godina (Rodriguez-Pose i Di Cataldo, 2014). Konstruirani su u skladu s mišljenjem da je upravljanje proces odabira, nadziranja i zamjene vlade, sposobnost vlade da formulira i provodi politike na učinkovit način, te respekt koji građani i države imaju prema institucijama koje donose važne odluke vezane za gospodarstvo i društvene interakcije među njima (Rodriguez-Pose i Di Cataldo, 2014 prema Kaufmann et al. 2009). Radi se o indikatorima koji pružaju informacije o stanju institucija na razini zemalja, te se redovito ažuriraju. Stvoreni su na temelju 340 varijabli iz brojnih izvora, te se odnose na sljedećih šest dimenzija: 1. glas i odgovornost; 2. političku stabilnost i odsutnost nasilja; 3. učinkovitost vlade; 4. regulatorna kvaliteta; 5. vladavina prava i 6. kontrola korupcije (Rodriguez-Pose i Di Cataldo, 2014).

Neki od indikatora iz baze podataka *International Country Risk Guide* (ICRG), također su čest izbor znanstvenika u empirijskim studijama vezanim za institucionalnu kvalitetu. Ovaj izvor stvoren je ranih 80-ih godina od strane PRS (*Political Risk Services*), grupe s ciljem procjenjivanja političkih, gospodarskih i financijskih rizika. Dostupni su podaci za 140 zemalja, te su korisnicima na raspolaganju ukupno 22 indikatora (PRS Group, 2018). Adsera et al. (2003) ističu nekoliko bitnih indeksa za mjerenje kvalitete vlasti: korupcija – indeks se odnosi na potražnju za mitom od strane političke i upravne vlasti, te na prakse kao što su nepotizam i pokroviteljstvo, birokratska kvaliteta – mjeri institucionalnu snagu, stručnost, te kvalitetu i stabilnost državne službe, vladavina prava – indeks kojim se procjenjuje snaga i stabilnost pravnog sustava.

Prema Huther i Shah (1998), kvaliteta upravljanja je višeslojan pojam, te svi njezini aspekti ne mogu biti obuhvaćeni jednim indeksom. Izdvajaju ključne sposobnosti koje čine kvalitetnu vlast (osiguranje političke transparentnosti i prava glasa za sve građane, pružanje učinkovitih javnih usluga, briga za zdravlje i dobrobit građana, te stvaranje povoljne klime za stabilan gospodarski rast), te povodeći se njima kreiraju indeks upravljanja sastavljen od četiri indeksa prikazana u tablici 1. Indeksi su stvoreni na temelju podataka Svjetske banke iz brošure za 1992. godinu, a Huther i Shah (1998) smatraju da mogu biti korisni za usporedbu razlike u kvaliteti institucionalnog okruženja na razini država, s obzirom da obuhvaćaju njezine najvažnije dimenzije.

Prvi od njih, indeks sudjelovanja građana, sastoji se od dva pod-indeksa – stupnja političke slobode unutar zemlje i razine političke stabilnosti u zemlji. Politička sloboda procjenjuje postoji li sposobnost građana da utječu na kvalitetu vlasti u zemlji i u kojoj mjeri.

Indeks orijentacije vlade prema pružanju javnih dobara i usluga se sastoji od sljedeća tri pokazatelja: nepostojanja korupcije, birokratske učinkovitosti i učinkovitosti pravosuđa. Ovi indeksi procjenjuju u kojoj su mjeri javni službenici spremni služiti građanima, a ne ostvarenju svojih osobnih koristi i koristi njihovih stranki. Učinkovitost pravosuđa također predstavlja važan preduvjet za poboljšanje gospodarskog rasta neke države (Huther i Shah, 1998).

Tablica 1: Komponente indeksa upravljanja

Ime indeksa	Komponente indeksa
Indeks sudjelovanja građana (CP)	Politička sloboda (PF) Politička stabilnost (PS)
Indeks orijentacije vlade (GO)	Učinkovitost pravosuđa (JE) Birokratska učinkovitost (RT) Izostanak korupcije (CO)
Indeks društvenog razvoja (SD)	Indeks ljudskog razvoja (HD) Jednaka distribucija dohotka (GI)
Indeks gospodarskog upravljanja (EM)	Vanjska orijentacija (OO) Neovisnost središnje banke (CB) Omjer duga i BDP-a (DB)

Izvor: Izrada autora prema Huther i Shah (1998)

Indeks društvenog razvoja je kombinacija indeksa ljudskog razvoja o kojem informacije pružaju Ujedinjeni narodi i Gini koeficijenata, koji predstavljaju kvantitativnu vrijednost stupnja dohodovne nejednakosti. Gini koeficijenti formirani su na temelju informacija dobivenih istraživanjem o raspodjeli dohotka, dok je indeks ljudskog razvoja konstruiran iz procjene životnog ciklusa, prosječne razine obrazovanja i dohotka po stanovniku (Huther i Shah, 1998). Posljednji indeks iz tablice, indeks gospodarskog upravljanja, sastavljen je od tri komponente: omjera duga i BDP-a koji je mjerilo fiskalne politike, neovisnosti središnje banke kao pokazatelja koji predstavlja monetarnu politiku, te vanjske orijentacije. Indeks neovisnosti središnje banke podrazumijeva njezinu zakonsku neovisnost, a vanjska orijentacija je spoj dva mjerila: percepcije investitora i uloge vlade u trgovinskim odnosima. Huther i Shah (1998) upozoravaju da indeks fiskalne politike odnosno omjer duga i BDP-a nije idealan pokazatelj institucionalne kvalitete. S obzirom da je javni

dug kumulativna mjera fiskalne politike, povijesna komponenta predstavlja određeno ograničenje. Moguća je pojava pristranosti pokazatelja monetarne i fiskalne politike, vezana za visinu prihoda zemlje, no u tom slučaju ne bi trebala biti jaka jer korelacija između prihoda i ovih indikatora nije značajna (Huther i Shah, 1998).

3.2. Kvaliteta javnog upravljanja u zemljama srednje i istočne Europe

Nakon 1989. godine dolazi do promjena u institucionalnoj i pravnoj strukturi brojnih zemalja srednje i istočne Europe. Raspadom Sovjetskog saveza i Jugoslavije nastaje skupina suverenih zemalja koje su započele proces tranzicije iz diktature i gospodarstva utemeljenog na državnom vlasništvu do demokracije i tržišnog gospodarstva, što je također značilo povećanje političke slobode i uvođenje vladavine prava. Cilj je bio stvoriti kvalitetan institucionalni okvir koji bi bio potpora gospodarstvu u novonastalim uvjetima. Snažne institucije, kao jedan od stupova gospodarskog rasta, trebale su potaknuti inovativnost, rast proizvodnje i poduzetništva, smanjiti transakcijske troškove, osigurati veću učinkovitost tržišnog mehanizma te zaštitu imovinskih prava.

Tranzicijski proces je zahtijevao da se država odrekne nekih funkcija koje je prethodno obavljala, dok je s druge strane morala ostati snažna i učinkovita kako bi mogla stabilizirati gospodarstvo, liberalizirati uvjete poslovanja, privatizirati poduzeća i mijenjati institucionalno okruženje, što se naziva "paradoksom prilagodbe države" (Szarzec et al, 2014). Da bi se moglo govoriti o tzv. "dobroj državi", upravljanje je trebalo biti demokratsko i zakonito, te je moralo biti zajamčeno poštivanje osnovnih ljudskih prava. Na početku svog tranzicijskog puta većina zemalja srednje i istočne Europe posjeduje slična institucionalna obilježja, što je nasljeđe centralno orijentiranog, planskog gospodarskog upravljanja, koje je bilo zajednička karakteristika navedenih zemlja dugi niz godina. Radi se o postsocijalističkim zemljama u kojima je tada vladala niska razina demokracije, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, kao i niska radna učinkovitost. Neučinkovito pravosuđe i korupcija predstavljali su velike probleme čije je rješavanje zahtijevalo provođenje temeljnih reformi političkih i ekonomskih institucija (Szarzec et al, 2014).

Izlaskom iz početne faze, razlike među tranzicijskim zemljama postaju izraženije, što potvrđuju brojni pokazatelji kvalitete institucija. Države koje su podnijele zahtjev za članstvo u EU, NATO-u ili OECD-u bile su motiviranije za provođenje promjena, s obzirom da su

demokracija, poštivanje građanskih sloboda i promicanje tržišnog gospodarstva bili uvjeti koje su trebale zadovoljiti kako bi se pridružile navedenim organizacijama. Szarzec et al. (2014) primjećuju da se Baltičke zemlje i zemlje srednje Europe, uključujući Češku, Estoniju, Mađarsku, Latviju, Litvu, Poljsku i Slovačku, smatraju potpuno demokratskim zemljama, te su postigle visoku razinu ekonomskih i političkih sloboda, jednaku onoj koju ostvaruju države EU-15. Navedene zemlje, s Estonijom kao predvodnikom, mogu se pohvaliti dobrim upravljanjem. Prema Szarzec et al. (2014) najveći napredak zabilježile su u razdoblju od 1996. do 2012. godine, što je posebno vidljivo kod pokazatelja političke stabilnosti i odsutnosti terorizma i nasilja.

Zemlje jugoistočne Europe, među kojima su Hrvatska, Bugarska, Albanija i Rumunjska, također su ostvarile povećanje građanskih i ekonomskih sloboda i političkih prava, dok su bivše sovjetske republike (Rusija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Ukrajina) zadržale nisku razinu političke slobode. Szarzec et al. (2014) kao primjer navode *House Freedom Rating*, podatke iz 2013. godine, prema kojima su Azerbajdžan, Rusija i Bjelorusija klasificirane kao diktature lišene političke slobode, te predviđa da će vrijednost ovog pokazatelja u navedenim zemljama ostati nepromijenjena. Također, Szarzec et al. (2014) ističu Estoniju i Litvu kao zemlje u kojima vladaju najveće gospodarske slobode, uzevši u obzir podatke o indeksu ekonomske slobode (*Index of Economic Freedom*) iz 2013. godine, dok su navedene slobode u Ukrajini prema istim podacima klasificirane kao "potisnute".

U svim tranzicijskim zemljama, pa čak i onima koje su članice EU, problem predstavljaju niska regulatorna kvaliteta, slaba vladavina prava i nedovoljna kontrola korupcije, što može biti nasljeđe prethodnog ekonomskog i političkog uređenja, ali isto tako može biti i dokaz neučinkovitosti vladajućih elita u prihvaćanju i izvršavanju zakona. Iznimka su jedino Slovenija i Estonija u kojima su vladavina prava i kontrola korupcije visoko ocijenjene, dok je situacija najteža u bivšim sovjetskim republikama. Szarzec et al. (2014) uspoređuju tranzicijske zemlje s obzirom na državne institucije i razinu dohotka po glavi stanovnika, te zaključuje da su zemlje koje imaju manje kvalitetne institucije sklonije političkoj i socijalnoj destabilizaciji, te ostvaruju slabiji rast gospodarstva.

Dok se u nekim zemljama, poput Mađarske, Poljske, Češke, Rusije i baltičkih zemalja guverneri, gradonačelnici i ostali predstavnici nižih razina vlasti biraju na demokratskim izborima, u drugima ih imenuje središnja vlast (Ukrajina, Gruzija), a izbori na subnacionalnoj razini ne postoje ni u Bjelorusiji ni Azerbajdžanu. Dabla-Norris (2006) ističe važnost

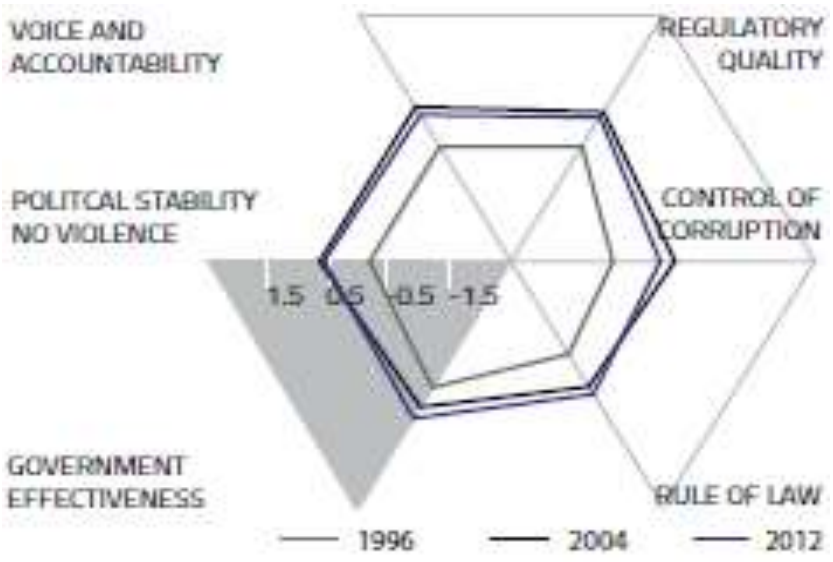
demokracije, te upozorava da imenovanje lokalnih dužnosnika od strane središnje vlasti pogoduje lokalnim elitama koje imaju poboljšani pristup javnim resursima što povećava mogućnost nastanka korupcije. Mađarska, Češka i Poljska provele su pravne i institucionalne reforme potrebne za učinkovitu decentralizaciju, čime je uspješno definirana uloga središnje vlasti, dok su vezano za niže razine vlasti neka pitanja ostala neriješena (Dabla-Norris, 2006). Rusija i Ukrajina također su stvorile pravni i institucionalni okvir koji uređuje odnose između središnje, regionalne i provincijske vlasti, te na taj način utrle put decentralizaciji. U Bjelorusiji i Azerbajdžanu postoje kontradikcije između različitih zakona, zbog čega uloge različitih razina vlasti nisu dobro definirane, te se preklapaju. To onemogućava jasnu podjelu i stvara konfuziju vezanu uz funkcije i načine interakcije među različitim razinama vlasti.

Dabla-Norris (2006) naglašava da je suradnja na političkoj i tehničkoj razini preduvjet za stvaranje učinkovitog sustava s transparentnom, redovitom i sveobuhvatnom razmjenom informacija. Među tranzicijskim zemljama mali je broj onih kod kojih postoji veza između središnje državne agencije (ministarstva financija i drugih ministarstava) i regionalnih vladinih agencija (financijskih odjela i sektorskih odjela), a kao pozitivni primjeri ističu se Estonija, Litva, Mađarska i Poljska. Proračunski proces na subnacionalnoj razini u većini tranzicijskih zemalja, s nekoliko iznimaka, nije dovoljno razvijen, te Dabla-Norris (2006) formiranje kvalitetnih institucija za fiskalno upravljanje smatra glavnim izazovom za ove zemlje. One bi, ukoliko žele ostvariti napredak i provesti uspješnu decentralizaciju, u budućnosti trebale na jasan, transparentan i realan način formulirati ciljeve proračuna, te pratiti njegovo izvršenje i upravljanje gotovinom na svim razinama vlasti. Kada se govori o prikupljanju poreza, u većini tranzicijskih zemalja porezna uprava je središnja agencija koja je odgovorna za naplatu poreza na svim razinama vlasti.

Što se tiče Hrvatske, Szarzec et al. (2014) navode da su 2000. godine održani parlamentarni, a 2001. predsjednički izbori koji su udovoljavali standardima demokracije i pravednosti, te su provedene ekonomske i političke reforme usmjerene na stvaranje tržišnog gospodarstva, poštivanje građanskih prava i borbu protiv korupcije. Hrvatska je članica Vijeća Europe (1996), Svjetske trgovinske organizacije (2000), NATO-a (2009), a 2013. pridružuje se Europskoj uniji. Prema FH *Freedom Rating* indeksu Hrvatska se od 2000. godine, od kada je vrijednost navedenog indeksa u porastu, smatra slobodnom zemljom, dok se prema indeksu ekonomske slobode smatra "umjereno slobodnom" zemljom (Szarzec et al, 2014). Na slici 2. prikazane su vrijednosti nekoliko indikatora koji odražavaju kvalitetu vlasti u Hrvatskoj

1996., 2004. i 2012. godine. Radi se o pokazateljima koji se mogu pronaći u bazi Svjetske banke, WGI.

Slika 2: Pokazatelji kvalitete institucija u Hrvatskoj



Izvor: Szarzec et al. (2014) prema WGI (2014)

Od 1996. do 2012. godine znatno je povećana kvaliteta upravljanja, dok je indeks kontrole korupcije u promatranom razdoblju ostao negativan. Taj podatak potvrđuje da je u Hrvatskoj, kao i u brojnim drugim tranzicijskim zemljama, korupcija značajan problem koji onemogućava učinkovito provođenje decentralizacije, smanjuje povjerenje građana u institucije i sprječava gospodarski napredak, te je potrebno uložiti dodatne napore u njezino suzbijanje. Drugi su pokazatelji pak pozitivni, te je 2012. godine ocjena efikasnosti vlade i političke stabilnosti bila 0,70, dok je odsutnost nasilja ocijenjena sa 0,58, iz čega se može iščitati da su državne institucije u Hrvatskoj na visokoj razini (Szarzec et al, 2014).

4. UTJECAJ FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA KVALITETU JAVNE UPRAVE

4.1. Fiskalna decentralizacija i kvaliteta javne uprave

Studije koje proučavaju odnos fiskalne decentralizacije i kvalitete javne uprave čine relativno mali udio u ukupnom broju empirijskih istraživanja koja se bave tematikom decentralizacije. Mnogo je veći broj radova koji istražuju njezin utjecaj na regionalne nejednakosti ili gospodarski rast, a kada se govori o kvaliteti javne uprave, istraživačima pažnju najviše zaokuplja veza decentralizacije i korupcije konkretno. Unutar malobrojne literature koja se posvećuje kvaliteti institucija, većina znanstvenika pronalazi pozitivnu vezu između nje i fiskalne decentralizacije. U nastavku će biti navedeni neki od najvažnijih zaključaka, kao i metode koje se koriste pri provođenju ovih istraživanja.

Huther i Shah (1998) istražuju odnos kvalitete institucija i fiskalne decentralizacije na 80 zemalja u različitim fazama gospodarskog razvitka koristeći OLS regresiju. Cilj rada bio je popuniti prazninu u mjerenju kvalitete vlasti, te se konstruira indeks koji je izračunat na način da se kombiniraju indeksi o ekonomskom upravljanju, društvenoj pravdi, smanjenju korupcije, političkoj i demografskoj odgovornosti, te sudjelovanju građana. Rezultati istraživanja su u skladu s teorijskom literaturom o fiskalnom federalizmu. Dolazi se do zaključka da usklađivanje usluga s preferencijama građana i približavanje vlade ljudima dovodi do poboljšanja kvalitete institucija, što povećava odgovornost javnog sektora. Autori sugeriraju da visoko centralizirane zemlje mogu povećati kvalitetu upravljanja decentralizacijom izdataka, bez straha od prekomjerne decentralizacije. Ipak, kao problem ovog istraživanja ističe se pristranost zbog izostavljenih varijabli. Naime, podaci o javnoj potrošnji nižih razina vlasti dostupni su samo za četrdeset zemalja od ukupnih osamdeset koje se nalaze u uzorku, a kod izračuna indeksa kvalitete nedostajale su vrijednosti za neke od zemalja iz uzorka, te su morale biti nadopunjene procjenama istih.

De Mello i Barenstein (2001) proučavaju utjecaj stupnja decentralizacije prihoda i rashoda nižih razina vlasti na kvalitetu upravljanja pri čemu u uzorak uzimaju 78 zemalja u razdoblju od 1980. do 1998. godine. Provode kros-sekcijsku analizu uz pomoć koje dolaze do zaključka da su zemlje s višim stupnjem decentralizacije manje korumpirane. Kao pokazatelje kvalitete upravljanja koriste visinu korupcije, vladavinu prava i učinkovitost vlade, te u analizu uključuju kontrolne varijable veličinu populacije i utjecaj BDP-a *per capita*. Ove kontrolne varijable koriste se iz razloga što bogatija društva redovito imaju kvalitetnije

institucije, te zbog toga što javno upravljanje može biti teže u zemljama s većim brojem stanovnika jer postoje veće regionalne razlike u dohotku, klimi, potrebama i preferencijama, te etničkim obilježjima. Indikatori decentralizacije izračunati su na temelju GFS podataka Međunarodnog monetarnog fonda. Istraživanje pokazuje da odnos decentralizacije i upravljanja ovisi o načinu na koji se financiraju subnacionalni rashodi. Što je veći udio neoporezivih prihoda, potpora i transfera od viših razina vlasti u ukupnim subnacionalnim prihodima, to će povezanost ove dvije varijable biti veća.

Fisman i Gatti (2002) koncentriraju se na odnos decentralizacije i korupcije, te navedene varijable mjere pomoću indeksa. Kao glavno mjerilo korupcije koristi se indeks iz baze podataka *International Country Risk Guide* (ICRG), čija je prednost, kako ističu autori, najveća pokrivenost zemalja. Fiskalnu decentralizaciju u radu predstavlja udio subnacionalne potrošnje u ukupnoj državnoj potrošnji, izračunat pomoću podataka iz GFS baze. Kontrolira se utjecaj nekoliko faktora: BDP-a *per capita*, građanskih prava, veličine populacije, te državnog udjela u potrošnji ili udjela u BDP-u. Analiza se vrši pomoću OLS regresije, a podaci koji se koriste su godišnji. Promatra se razdoblje od 1980. do 1995. godine. Dobiveni rezultati ukazuju na to da je fiskalna decentralizacija, snažno i statistički značajno povezana s nižom korupcijom u svim promatranim zemljama.

Rezultati istraživanja koje provodi Treisman (2002) pak pokazuju da fiskalna decentralizacija na neke pokazatelje kvalitete upravljanja može djelovati pozitivno, dok na druge može imati negativan utjecaj. Mjerilo fiskalne decentralizacije autor konstruira na temelju GFS podataka, a kvaliteta upravljanja mjeri se pomoću dva mjerila korupcije (indeks koji izračunava *Transparency International*, te mjerilo formirano od strane Svjetske banke), te pomoću različitih kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja koji daju informacije o količini javnih usluga u zdravstvu, obrazovanju i infrastrukturi. Provedena regresijska analiza na uzorku od 166 zemalja dokazuje da decentralizacija potrošnje ima pozitivan utjecaj na infrastrukturu, dok će se kvaliteta zdravstvenih i obrazovnih usluga smanjiti s povećanjem stupnja decentralizacije. Kontrolne varijable u ovom istraživanju predstavljaju BDP *per capita*, demokracija, veličina države mjerena u teritoriju i stanovništvu, etnička podijeljenost, te pravni sustav.

Dreher (2006) analizira utjecaj decentralizacije prihoda, potrošnje i zapošljavanja na kvalitetu vlasti koju predstavljaju sljedeći pokazatelji: poštivanje zakona i reda, troškovi pokretanja novih poslova i pravna neovisnost. Pri tome provodi kros-sekcijsku regresiju u

kojoj promatra 129 zemalja, te analizu panel podataka gdje u uzorak uzima 70 zemalja. Promatra razdoblje od 1984. do 2001. godine, a kao kontrolne varijable uzima BDP, veličinu populacije i građanske slobode. Zemlje iz uzorka dijeli na dvije podgrupe s obzirom na razinu dohotka u skladu s definicijom Svjetske banke. Za rješavanje potencijalnog problema endogenosti upotrebljava instrumentalne varijable. Dolazi do zaključka da decentralizacija prihoda i rashoda pozitivno djeluju na sudsku neovisnost jednako u zemljama s visokim i niskim dohotkom. Decentralizacija prihoda također smanjuje troškove pokretanja novih poslova, te pozitivno utječe na poštivanje reda i zakona, no ti se utjecaji smanjuju s porastom bogatstva zemalja.

U skladu s rezultatima prethodno navedenog istraživanja su i zaključci koje donose Kyriacou i Roca-Sagales (2009). Oni također otkrivaju da je pozitivan učinak koji fiskalna decentralizacija ima na kvalitetu vlasti veći u zemljama s niskim i srednje visokim dohotkom. Provode analizu panel podataka na uzorku od 29 zemalja u svim fazama gospodarskog razvoja, a kvalitetu upravljanja mjere razinom korupcije, kvalitetom birokracije i poštivanjem zakona i reda. Pokazatelj kvalitete vlasti koji se koristi u ovom radu predstavlja prosjek tri dimenzije: korupcije, vladavine zakona i birokratske kvalitete, koje dolaze iz ICRG baze podataka. Ponašanje navedenih varijabli promatra se u vremenskom razdoblju od 1984. do 1997. godine. Kako bi se procijenile razlike u učinkovitosti između bogatih i siromašnih zemalja, uvodi se efekt interakcije između fiskalne decentralizacije i dohotka.

Kyriacou i Roca-Sagales (2011) provode još jedno empirijsko istraživanje u kojem proučavaju odnos decentralizacije i kvalitete institucija. Pritom koriste kros-sekcijsku analizu u koju uključuju 101 zemlju, te nebalansirane panel podatke gdje je veličina uzorka 58 zemalja, a promatra se razdoblje od 1998. do 2006. godine. Kvaliteta vlasti mjeri se varijablom koja je formirana kao srednja vrijednost sljedećih pokazatelja: kontrole korupcije, vladavine prava, regulatorne kvalitete i efektivnosti vlade. Navedeni pokazatelji mogu se pronaći u bazi podataka *Worldwide Government Indicators* (WGI) koju je kreirala Svjetska banka. Kao pokazatelj decentralizacije koristi se udio prihoda nižih razina vlasti u ukupnim javnim prihodima koji se izračunava na temelju MMF-ovih GFS podataka. Rezultati koje dobivaju u skladu su s većim dijelom empirijske literature, te ukazuju da fiskalna decentralizacija poboljšava kvalitetu vlade u svim promatranim zemljama. Ipak, autori upozoravaju da će ta pozitivna veza biti ostvarena samo ukoliko fiskalna decentralizacija nije popraćena političkom decentralizacijom.

4.2. Politička decentralizacija i kvaliteta javne uprave

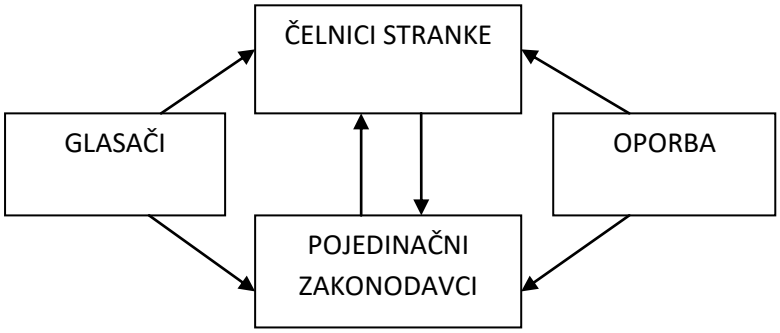
Dok većina teorijskih i empirijskih istraživanja potvrđuje da fiskalna decentralizacija poboljšava kvalitetu institucija u zemljama koje ju provode, mišljenja oko političke decentralizacije su podijeljena. Neki teoretičari smatraju da će njezin utjecaj na javnu upravu biti pozitivan, dok drugi vjeruju da će prevladati negativan učinak i da će njezino provođenje smanjiti kvalitetu javnog upravljanja. Kyriacou i Roca-Sagales (2011) objašnjavaju mogući pozitivan učinak kroz subnacionalne izbore koji će osnažiti birače i vjerojatno povećati kvalitetu vlade, jer će birači biti bolje informirani o aktivnostima vlasti, te će ih biti u mogućnosti kazniti za neprihvatljivo ponašanje tako što će im uskratiti svoj glas na izborima. Isto tako upozoravaju na mogućnost zarobljavanja lokalnih političara od strane posebnih interesa, što se može dogoditi jer su lokalne vlasti manje nadzirane i manje moćne nego središnja vlast, korupcija može biti izglednija u lokalnim sredinama zbog poznanstava i bližih odnosa interesnih skupina i onih koji su na vlasti, te ukoliko je veći broj faktora koji nisu mobilni (poljoprivrednici, radnici, potrošači), od mobilnih (investitori).

U skladu s navedenim su i empirijska istraživanja koja pokazuju različite rezultate. Razlog tomu, između ostalog, mogu biti i brojni pokazatelji kojima se istraživači koriste u mjerenju političke decentralizacije. Fisman i Gatti (2002) uvode federalizam kao kontrolnu varijablu u istraživanje odnosa decentralizacije i korupcije. Ima oblik *dummy* varijable kojom se provjerava prisutnost federalnog uređenja u nekoj zemlji. Zaključuju da nema statistički značajne povezanosti između federalizma i korupcije. Treisman (2002) provodi kros-sekcijsku analizu koja također pokazuje da ne postoji statistički značajan utjecaj izborne decentralizacije i decentralizacije donošenja odluka na korupciju. Ističe važnost zajedničkog djelovanja političke i fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlade, zbog čega uključuje efekt interakcije. Ni nakon toga rezultati ne pokazuju statistički značajnu vezu. Istraživanje pak dokazuje da zemlje s više razina vlasti imaju veći stupanj korupcije i manje učinkovito pružaju javne zdravstvene usluge i infrastrukturu, dok činjenica jesu li vlade izabrane ili imenovane nema jasan učinak. Autor smatra da su neki koeficijenti beznačajni zbog nedostataka korištenih podataka, a problem može predstavljati i endogenost koja nije testirana i ispravljena pomoću odgovarajućih instrumentalnih varijabli.

Gerring i Thacker (2004) pak otkrivaju da je federalizam povezan s većim stupnjem korupcije, dok će unitarizam i parlamentarizam doprinijeti smanjenju političke korupcije u demokratskim organizacijama. Koristi se standardna OLS regresija, a u istraživanje su

uključene sve države za koje su dostupni podaci, osim onih u kojima suvereno političko tijelo nije izabrano, ili gdje izbor među kandidatima nije dopušten. Do zaključaka koji su u skladu s nalazima ovog istraživanja dolaze i Kunicova i Rose-Ackerman (2005), koje proučavaju kako različiti izborni sustavi utječu na korupciju. Naglašavaju institucionalne korijene korupcije, te pretpostavljaju da će promjene u institucionalnim strukturama izazvati promjene u razini korupcije. Mišljenja su da izborna pravila utječu na sposobnost i motivaciju birača i oporbenih političara da se organiziraju i prate korupciju vladajućih. Na slici 3. prikazani su odnosi koje oblikuju izborna pravila, a koji se stvaraju između sljedećih aktera: vodećih čelnika stranke, pojedinačnih zakonodavaca koji nisu u vodstvu, političkih protivnika (pojedinaca ili stranki), te birača.

Slika 3: Nadziranje političke korupcije



Izvor: Izrada autora prema Kunicova i Rose-Ackerman (2005)

U nadziranju političke korupcije sudjeluju samo birači i politička opozicija, pojedinačno ili zajedno. Vodeći političari brinu o individualnom bogatstvu i o tome kako ponovno dobiti izbore, dok kandidati iz oporbe žele ostvariti pobjedu na novim izborima, zbog čega im je u interesu otkrivanje korupcije. Birači ne gledaju blagonaklono na pojavu korupcije jer iskorištavanje javnih resursa radi privatne dobiti od strane političara smanjuje njihov utjecaj u odlučivanju o javnim projektima od kojih imaju koristi. U empirijskom ispitivanju navedenih tvrdnji Kunicova i Rose Ackerman (2005) koriste *cross-country* podatke, pri čemu je kao pokazatelj korupcije uzet indeks Svjetske banke, a institucionalne podatke čine varijable izbornog sustava, koje su također konstruirane na temelju podataka Svjetske banke, točnije baze podataka DPI. Federalna struktura uključena je u analizu kao jedna od kontrolnih varijabli, te je izražena kao *dummy* varijabla koja poprima vrijednost 1 ukoliko postoje regije koje imaju regulatorne ovlasti i autonomiju u oporezivanju i potrošnji. Provodi se OLS regresija.

Enikolopov i Zhuravskaya (2007) ispituju ovisnost rezultata decentralizacije o značajkama političkih institucija. Koriste podatke o političkim institucijama, fiskalnoj decentralizaciji, gospodarskom rastu, ishodu pružanja javnih usluga, te različite kontrolne varijable za 95 zemalja tijekom vremenskog razdoblja od 1975. do 2000. godine. Provodi se analiza panel podataka i kros-sekcijska analiza pomoću kojih se dolazi do zaključka da fiskalna decentralizacija u kombinaciji s jednom vrstom političke centralizacije, odnosno snažnim nacionalnim strankama, značajno povećava efikasnost javnog sektora, kontrolu korupcije, vladavinu zakona i poboljšava pružanje zdravstvenih i obrazovnih usluga. Kao mjerilo fiskalne decentralizacije koristi se udio prihoda i rashoda nižih razina vlasti u ukupnim državnim prihodima, odnosno rashodima koje pruža GFS. Mjerila političke decentralizacije preuzeta su iz baze podataka DPI. Za mjerenje kvalitete vlasti koriste se indeksi Svjetske banke o kvaliteti upravljanja, regulatornoj kvaliteti, vladavini prava i kontroli nad korupcijom, te indeks korupcije koji pruža *Transparency International*. Iz razloga što visina dohotka može utjecati na odnos decentralizacije i kvalitete vlasti, uzorak je podijeljen na dva poduzorka, gdje prvi poduzorak čine razvijene zemlje, a drugi zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje.

Fan et al. (2009) dolaze do zaključka da ni federalizam, ni izborna decentralizacija, kao ni decentralizacija donošenja odluka nemaju statistički značajan utjecaj na korupciju. Podaci o korupciji prikupljeni su pomoću ankete koju je proveo tim Svjetske banke, koji je intervjuirao menadžere u tvrtkama u 80 zemalja tijekom 1999. i 2000. godine. Podaci o decentralizaciji su prikupljeni na temelju informacija iz više od 480 izvora. Uzorak zemalja je podijeljen relativno razvijene i manje razvijene zemlje s obzirom na BDP *per capita*. Kyriacou i Roca-Sagales (2009) uključuju efekt interakcije između fiskalne decentralizacije i decentralizacije donošenja odluka i izborne decentralizacije. Otkrivaju da ove vrste političke decentralizacije smanjuju pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu institucija u siromašnim i srednje dohodovnim zemljama, dok ti isti oblici decentralizacije povećavaju pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije u bogatijim zemljama. Zaključuju da su političke institucije u siromašnijim zemljama slabije razvijene, pa ne mogu iskoristiti pozitivne učinke izborne decentralizacije i decentralizacije donošenja odluka. Shodno tome dolaze do zaključka da se granične prednosti decentralizacije u odnosu na kvalitetu vlasti smanjuju kad se BDP po stanovniku povećava.

Kyriacou i Roca-Sagales (2011) i u sljedećem istraživanju potvrđuju da politička decentralizacija ublažava pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti.

Negativan utjecaj političke decentralizacije postoji u svim zemljama i nakon što se provede kontrola stupnja demokratske zrelosti. Za mjerenje političke decentralizacije koriste se brojni pokazatelji. Izborna decentralizacija se mjeri putem varijable Svjetske banke za 1999. godinu, a korišten je i Schneiderov (2003) indeks političke decentralizacije, kao i Treismanovo (2002) mjerilo političke decentralizacije. Autonomija se mjeri putem dummy varijable koja poprima vrijednost 1 ukoliko su subnacionalnim vlastima ustavno zajamčene ekskluzivne ovlasti odlučivanja za barem jedno političko područje. Također se koristi Gerringov i Thackerov (2004) indeks koji kombinira autonomiju i bikameralizam. Indeks se kreće u rangu od 1 do 5, s tim da vrijednost 5 poprimaju nefederalne zemlje s jednodomnim zakonodavstvom.

5. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE UTJECAJA FISKALNE DECENTRALIZACIJE NA KVALITETU JAVNE UPRAVE

5.1. Podaci i metodologija istraživanja

Predmet istraživanja je, kao što je prethodno navedeno, utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti, koji će biti ispitivan pomoću višestruke linearne regresije. U analizu će biti uključeno 17 zemalja srednje i istočne Europe: Albanija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Moldavija, Poljska, Rumunjska, Rusija, Slovačka, Slovenija i Ukrajina. Proučavat će se postoji li pozitivna i statistički značajna veza između fiskalne decentralizacije i kvalitete vlasti, kao što pretpostavlja prva hipoteza, te utječe li politička decentralizacija negativno na taj odnos kao što je predviđeno postavljanjem druge hipoteze istraživanja. Proučava se 15-godišnje razdoblje od 1998. do 2012. godine. Istraživanje se provodi u statističkom programu SPSS.

Kao indikator kvalitete institucija, koja je u modelu zavisna varijabla, koristit će se indeks kvalitete vlasti formiran kao srednja vrijednost sljedećih pokazatelja: kontrole korupcije, regulatorne kvalitete, vladavine prava i efektivnosti vlade. Radi se o podacima Svjetske banke iz skupine WGI. Prva nezavisna varijabla, fiskalna decentralizacija, bit će mjerena udjelom prihoda nižih razina vlasti u ukupnim državnim prihodima koji je konstruiran na temelju podataka iz baze GFS u vlasništvu Međunarodnog monetarnog fonda. Iako se ovim podacima prigovara da ne odražavaju višedimenzionalnost decentralizacije, te ne daju informacije o izvoru subnacionalnih prihoda i rashoda (tuđi ili vlastiti), ova mjerila se koriste u velikom broju studija zbog svoje dostupnosti podataka i jednostavnosti korištenja. Također, za srednje i slabije razvijene zemlje koje se nalaze u uzorku ovog rada nisu dostupni alternativni podaci.

Druga nezavisna varijabla u modelu je politička decentralizacija, koju istraživači mjere na brojne načine. U ovom istraživanju ona će se promatrati kroz perspektivu decentralizacije donošenja odluka, te će se kao njezin pokazatelj upotrijebiti *dummy* varijabla *Authority* iz baze podataka DPI. Ukoliko niže razine vlasti imaju autoritet u donošenju odluka o oporezivanju, potrošnji ili donošenju zakona, poprimit će vrijednost 1, dok u suprotnom ostaje 0. Po uzoru na prethodno provedene srodne studije, u model će se uključiti kontrolne varijable. To se radi kako bi se izbjegao problem pojave pristranosti zbog izostavljenih varijabli. Ako se ne uključe u model, zahvaljujući svom utjecaju na zavisnu varijablu i nezavisne varijable, mogu značajno izmijeniti rezultat istraživanja.

Pri odabiru navedenih varijabli slijedio se primjer koji daju Kyriacou i Roca-Sagales (2011), te se u konačnici u model uključuju četiri kontrolne varijable: BDP *per capita*, odnosno njegova logaritamska vrijednost, trgovinska otvorenost, veličina države, te indeks *voice and accountability*, kojim se mjeri postojanje prava glasa i odgovornosti. Kyriacou i Roca-Sagales (2009) smatraju da se utjecaj BDP-a *per capita* treba uzeti u obzir jer bogate zemlje imaju veću državnu kvalitetu, s obzirom da gospodarski razvoj institucije čini pristupačnijima, što objašnjavaju pozitivnim učinkom dohotka na obrazovanje i pismenost. Indeks *voice and accountability* koristi se kao indikator demokracije, te se u model uključuje jer se očekuje da će u zemljama s višom razinom demokracije političari ponašati odgovornije, te će se smanjiti razina korupcije (Kyriacou i Roca-Sagales, 2009). Demokracija se također povezuje s većim stupnjem decentralizacije.

Povećanje državnog sektora bi pak moglo povećati razinu korupcije, no s druge strane, moglo bi pozitivno djelovati na vladavinu zakona i birokratsku kvalitetu. U ovom radu mjeri se kao državni udio u realnom BDP-u, a može se pronaći u bazi podataka *Penn World Tables*. Trgovinska otvorenost, koja se mjeri kao omjer izvoza i uvoza u realnom BDP-u, te BDP *per capita* dobiveni su iz baze podataka Svjetske banke (2018), dok indeks *voice and accountability* pripada skupini indeksa WGI.

5.2. Testiranje hipoteza i analiza rezultata istraživanja

Kako bi se ispitao utjecaj nezavisnih varijabli fiskalne i političke decentralizacije na zavisnu varijablu kvalitete institucija, koristi se metoda višestruke regresije. Navedene varijable, kao i one instrumentalne, čiji se utjecaj kontrolira, ulaze u model u isto vrijeme, odjednom, što se naziva ENTER metoda odabira. Postojanje korelacije između korištenih varijabli ispitano je pomoću Pearsonovog koeficijenta korelacije. Dobivena korelacijska matrica nalazi se u prilogu 1. Značajnost modela regresije testira se pomoću F-testa, pri čemu se postavljaju sljedeće hipoteze:

H_0: $\beta_0=\beta_1=\beta_2=\ldots.=\beta_k=0$

H_1: $\beta_j \neq 0 \quad j=1,2,3,\ldots.k$

Nulta hipoteza se prihvaća ukoliko nijedan koeficijent nezavisnih varijabli navedenih u modelu nije statistički značajan. Ukoliko test pokaže da je barem jedna od navedenih

varijabli statistički značajna, nulta hipoteza se odbacuje, a prihvaća se alternativna hipoteza H_1.

Tablica 2: Summary model

Model Summary

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	,984[a]	,968	,965	,1403336	,968	315,505	6	63	,000

a. Predictors: (Constant), voice and accountability, openness, political decentralization, government size, fiscal decentralization, GDP per capita

Izvor: Izrada autora

U tablici 2. nalaze se sumirani pokazatelji koji vrijede za cijeli procijenjeni model, te se može iščitati da je vrijednost koeficijenta determinacije, odnosno R^2, jednaka 0,968, što znači da je 96,8% ukupnog zbroja kvadrata odstupanja kvalitete vlasti od aritmetičke sredine protumačeno ovim regresijskim modelom. *Adjusted* R^2 objašnjava se na način da je 96,5% ukupnog zbroja kvadrata odstupanja kvalitete vlasti od aritmetičke sredine protumačeno ovim modelom, korigirano za gubitke u stupnjevima slobode.

Sljedeći korak u istraživanju je provođenje analize varijance (ANOVA), čiji su rezultati prikazani u tablici 3. Korišteni model je dobar, odnosno statistički značajan, što se zaključuje na temelju pokazatelja signifikantnosti koji iznosi 0,000, što je statistički značajno pri svim razinama signifikantnosti (1%, 5% i 10%).

Tablica 3: Analiza varijance (ANOVA)

ANOVA[a]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	37,280	6	6,213	315,505	,000[b]
	Residual	1,241	63	,020		
	Total	38,521	69			

a. Dependent Variable: government quality

b. Predictors: (Constant), voice and accountability, openness, political decentralization, government size, fiscal decentralization, GDP per capita

Izvor: Izrada autora

Tablica 4. koja se nalazi u nastavku prikazuje standardizirane koeficijente β za svaku varijablu korištenu u modelu, kao i njihovu signifikantnost, te koeficijente parcijalne korelacije. Parametar β koji se nalazi uz fiskalnu decentralizaciju ima pozitivan predznak i iznosi 0,15 što znači da kada udio subnacionalnih prihoda u ukupnim državnim prihodima poraste za jednu jedinicu, indeks kvalitete vlasti poraste za 0,15. Signifikantnost pak iznosi 0,002, što je značajno pri svim razinama. Iz navedenih pokazatelja može se zaključiti da fiskalna decentralizacija pozitivno i statistički značajno utječe na kvalitetu vlasti, te se prihvaća prva glavna hipoteza istraživanja.

Tablica 4: Koeficijenti

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-1,131	,507		-2,229	,029					
	fiscal decentralization	,011	,003	,150	3,227	,002	-,617	,377	,073	,236	4,245
	political decentralization	-,062	,061	-,033	-1,021	,311	,301	-,128	-,023	,504	1,982
	GDP per capita	,271	,113	,116	2,395	,020	,691	,289	,054	,217	4,607
	openness	,002	,001	,053	1,466	,148	,122	,182	,033	,388	2,575
	government size	-1,578	,716	-,076	-2,204	,031	,187	-,267	-,050	,432	2,317
	voice and accountability	,805	,041	1,037	19,472	,000	,962	,926	,440	,180	5,547

a. Dependent Variable: government quality

Izvor: Izrada autora

Koeficijent β uz političku decentralizaciju iznosi -0,033, što znači da se kvaliteta vlasti smanji za 0,033 kada se politička decentralizacija poveća za jednu jedinicu. Iako je navedeni koeficijent negativan, nije se pokazao statistički značajan (signifikantnost jednaka 0,311), pa se ne može prihvatiti druga hipoteza istraživanja koja pretpostavlja negativnu, statistički značajnu vezu između političke decentralizacije i kvalitete institucija.

Što se tiče kontrolnih varijabli, indeks postojanja prava glasa i odgovornosti pokazao se statistički značajan, te ostvaruje pozitivnu vezu s kvalitetom institucija (β=1,037). BDP *per capita* i veličina javnog sektora statistički su značajni samo pri razini signifikantnosti od 10%, s tim da BDP per capita ima pozitivan (β=0,116), a veličina javnog sektora negativan utjecaj (β= -0,076) na kvalitetu javne uprave. Trgovinska otvorenost nije se pokazala statistički značajna, te prema ovom modelu nema utjecaja na institucionalnu kvalitetu.

Pomoću parcijalnih koeficijenata korelacije provjerava se korelacija između zavisne i svake pojedine nezavisne varijable uz isključenje utjecaja ostalih nezavisnih varijabli. Parcijalni koeficijent korelacije za fiskalnu decentralizaciju iznosi 0,377, što znači da toliko iznosi linearna korelacija između fiskalne decentralizacije i kvalitete vlasti, uz isključenje ostalih utjecaja. Linearna korelacija između političke decentralizacije i kvalitete vlasti iznosi -0,128 uz isključene utjecaje ostalih varijabli. S obzirom da je dokazano da fiskalna decentralizacija značajno utječe na kvalitetu institucija, prihvaća se alternativna hipoteza H_1 koja glasi da najmanje jedna regresorska varijabla značajno utječe na zavisnu varijablu.

Kako bi se dodatno testirala druga glavna hipoteza istraživanja, kojom se pretpostavlja da politička decentralizacija negativno utječe na odnos fiskalne decentralizacije i kvalitete institucija, formirat će se varijabla interakcije između fiskalne i političke decentralizacije kojom će se istražiti zajednički utjecaj ove dvije varijable na kvalitetu institucija. Tablica 5. prikazuje rezultate analize varijance nakon uvođenja efekta interakcije. Model je statistički značajan pri svim razinama signifikantnosti.

Tablica 5: ANOVA, zajednički utjecaj političke i fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti

ANOVA[a]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	37,280	5	7,456	384,497	,000[b]
	Residual	1,241	64	,019		
	Total	38,521	69			

a. Dependent Variable: government quality

b. Predictors: (Constant), voice and accountability, openness, government size, FDxPD, GDP per capita

Izvor: Izrada autora

U tablici 6. koja prikazuje koeficijente može se vidjeti da standardizirani koeficijent β iznosi -0,147, što znači da povećanje zajedničkog utjecaja fiskalne i političke decentralizacije za jednu jedinicu smanjuje indeks kvalitete vlasti za 0,147, uz ostale nezavisne varijable nepromijenjene. Signifikantnost iznosi 0,001, te je koeficijent statistički značajan. To dovodi do zaključka da zajednički utjecaj fiskalne i političke decentralizacije negativno i statistički značajno djeluje na kvalitetu institucija. Drugim riječima, ovaj model pokazuje negativan utjecaj političke decentralizacije na odnos fiskalne decentralizacije i kvalitete vlasti.

Tablica 6: Koeficijenti, zajednički utjecaj političke i fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,941	,484		-1,945	,056					
	FDxPD	-,060	,018	-,147	-3,407	,001	,667	-,392	-,076	,269	3,711
	GDP per capita	,297	,105	,127	2,835	,006	,691	,334	,064	,249	4,011
	openness	,002	,001	,055	1,676	,099	,122	,205	,038	,475	2,106
	government size	-1,512	,707	-,073	-2,138	,036	,187	-,258	-,048	,436	2,295
	voice and accountability	,795	,039	1,024	20,454	,000	,962	,931	,459	,201	4,976

a. Dependent Variable: government quality

Izvor: Izrada autora

Zbog činjenice da se u višestrukoj regresijskoj analizi koristi više nezavisnih varijabli, brojni znanstvenici upozoravaju na mogućnost pojave multikolinearnosti, koja može dovesti do dobivanja iskrivljenih i nerealnih ocjena pri objašnjavanju zavisne varijable. S obzirom da su VIF (*Variance Infaltion Factor*) koeficijenti za sve korištene varijable manji od 10, problem multikolinearnosti u ovom slučaju ne postoji.

6. ZAKLJUČAK

Decentralizacija se može opisati kao povećanje uloge nižih razina vlasti na način da im se omogući više sredstava, te veća autonomija i pravo izbora pri upravljanju tim sredstvima. U posljednje vrijeme sve više postaje instrument koji se koristi za ostvarenje različitih ekonomskih i političkih ciljeva, te se sve više prepoznaju njezine prednosti u smislu povećanja konkurencije među nižim razinama vlasti i približavanja vlasti građanima. Ipak, u određenim slučajevima njezin utjecaj može biti negativan, te može dovesti do stvaranja prepreka u provođenju reformi i problema u koordinaciji. Dok je bogatije zemlje koriste za povećanje efikasnosti javnog sektora, slabije razvijene zemlje se nadaju da će provođenjem decentralizacije riješiti probleme s makroekonomskom nestabilnošću i lošom kvalitetom upravljanja. Ovim radom nastojalo se istražiti u kojoj će mjeri decentralizacija uistinu riješiti problem neučinkovitog upravljanja u nekadašnjim zemljama tranzicije.

Proučava se odnos između fiskalne i političke decentralizacije na jednoj, i kvalitete institucija na drugoj strani. U uzorku se nalazi 17 zemalja srednje i istočne Europe, u razdoblju od 1998. do 2012. godine. Dokazano je da fiskalna decentralizacija pozitivno i statistički značajno djeluje na kvalitetu institucija zemalja iz uzorka. Rezultati istraživanja su u skladu s većinom empirijske literature ove tematike. Odnos političke decentralizacije i kvalitete javne uprave pokazao se negativnim, ali ne i statistički značajnim. Formiranjem varijable interakcije između fiskalne i političke decentralizacije taj odnos postaje statistički značajan. Može se doći do zaključka da će fiskalna decentralizacija pozitivno utjecati na kvalitetu vlasti samo kad nije udružena s političkom decentralizacijom. Negativan utjecaj političke decentralizacije u zemljama s nižim i srednjim razinama dohotka može se objasniti postojanjem nerazvijenih lokalnih političkih institucija u tim zemljama, zbog kojih se ne mogu iskoristiti potencijalni dobici od izborne decentralizacije i decentralizacije odlučivanja. Naime, kod ovakvih institucija postoji veća mogućnost da će biti podložne ostvarenju vlastitih, odnosno zarobljavanju lokalnih gospodarskih interesa.

Može se zaključiti da utjecaj decentralizacije na kvalitetu javne uprave ovisi o mnoštvu čimbenika koje je ponekad teško obuhvatiti jednim statističkim modelom. Lako je uočiti da je ostavljeno mnogo prostora za daljnja istraživanja na ovu temu. Veliko ograničenje pri provođenju empirijskih studija predstavlja slaba dostupnost podataka, te bi u budućnosti trebalo poraditi na konstruiranju novih mjerila koja će na bolji način odražavati višedimenzionalnost decentralizacije, nego što je to slučaj s postojećima.

LITERATURA

1. Abdelhak, F., et al. (2012): Measuring decentralization and the local public sector: a survey of current methodologies (Vol. 1). IDG Working Paper.

2. Adsera, A., et al. (2003): Are you being served? Political accountability and quality of government. The Journal of Law, Economics, and Organization, 19(2), 445-490.

3. Ahmad, M. E. et al. (2008): Local service provision in selected OECD countries: Do decentralized operations work better? (No. 8-67). International Monetary Fund.

4. Aristovnik, A. (2012): Fiscal decentralization in Eastern Europe, a twenty-year perspective. Munich Personal RePEc Archive.

5. Asongu, S. A. (2012): Government quality determinants of stock market performance in African countries. Journal of African Business, 13(3), 183-199.

6. Azfar, O., et al. (1999): Decentralization, governance and public services: the impact of institutional arrangements. Centre for Institutional Reform and the Informal Sector, 1-37.

7. Bahl, R. (1999): Implementation rules for fiscal decentralization. International Studies Program Working Paper, 30.

8. Beck, T., et al., (2001): New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions. 15:1, 165-176 (September), World Bank Economic Review., dostupno na:http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH [18.05.2017.]

9. Bird, R. M., Wallich, C. (1993): Fiscal decentralization and intergovernmental relations in transition economies: Towards a systematic framework of analysis (Vol. 1122). World Bank Publications.

10. Borrmann, A., et al. (2006): Institutional quality and the gains from trade. Kyklos, 59(3), 345-368.

11. Breuss, F., Eller, M. (2004): Decentralising the public sector: Fiscal Decentralisation and Economic Growth: Is there Really a Link? CESifo DICE Report, 2(1), 3-9.

12. Brosio, G., Ahmad, E. (2008): Local service provision in selected OECD countries: Do decentralized operations work better?.

13. Buser, W. D. (2010): Impact of Public Sector Fiscal Decentralization on Economic Performance and Government Size Across High Income OECD Countries.

14. Canaleta, C. G., et al. (2002): Decentralisation and regional economic disparities, dostupno na: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36819723/306.pdf [04.05.2018.]

15. Charron, N., et al. (2015): Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. Social Indicators Research, 122(2), 315-346.
16. Dabla-Norris, E. (2006): The challenge of fiscal decentralisation in transition countries. Comparative Economic Studies, 48(1), 100-131.
17. De Mello, L. R., Barenstein, M. (2001): Fiscal decentralization and governance: A cross-country analysis., dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract [18.05.2017.]
18. Dreher, A. (2006): Power to the people? The impact of decentralization on governance., dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879574 [18.05.2017.]
19. Ebel, R., Yilmaz, S. (2002): Način mjerenja fiskalne decentralizacije i njezin utjecaj na makroekonomske pokazatelje. U: Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javne financije TIVE PUBLIC ADMINISTRA.
20. Enikolopov, R., Zhuravskaya, E. (2007): Decentralization and political institutions. Journal of public economics, 91(11-12), 2261-2290.
21. Fan, C. S., et al. (2009): Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. Journal of Public Economics, 93(1-2), 14-34.
22. Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015): "The Next Generation of the Penn World Table" American Economic Review, 105(10), 3150-3182, dostupno na: www.ggdc.net/pwt [27.09.2018.]
23. Feruglio, N., Anderson, D. (2008): Overview of Fiscal Decentralization, dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/FeruglioandAndersonoverviewofFiscaldecentralization.pdf. [18.05.2017.]
24. Fisman, R., Gatti, R. (2002): Decentralization and corruption: evidence across countries. Journal of Public Economics, 83(3), 325-345.
25. Gerring, J., Thacker, S. C. (2004): Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism. British Journal of Political Science, 34(2), 295-330.
26. Huther, J., Shah, A. (1998): Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization (Vol. 1894). World Bank Publications.
27. International Monetary Fund (2018): Governance Finance Statistics, dostupno na: https://www.imf.org/en/Data [27.09.2018.]
28. Krtalić, S., Gasparini, A. (2007): Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji?. Ekonomska istraživanja, 20(2), 104-115.
29. Kunicova, J., Rose-Ackerman, S. (2005): Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. British Journal of Political Science, *35*(4), 573-606.

30. Kyriacou, A., Roca-Sagales, O. (2009): Fiscal decentralization and the quality of government: Evidence from panel data. Hacienda Publica Espanola, 189(2), 131-156.
31. Kyriacou, A. P., Roca-Sagales, O. (2011): Fiscal and political decentralization and government quality. Environment and Planning C: Government and Policy, 29(2), 204-223., dostupno na: http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1016r [18.05.2017.]
32. Kyriacou, A. P., Roca-Sagales, O. (2014): Regional disparities and government quality: redistributive conflict crowds out good government. Spatial Economic Analysis, 9(2), 183-201.
33. Martinez-Vazquez, J., et al. (2017): The impact of fiscal decentralization: A survey. Journal of Economic Surveys, 31(4), 1095-1129.
34. Nikolić, N. (1999): Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet, Split
35. Oates, W. E. (1999): An essay on fiscal federalism. Journal of economic literature, 37(3), 1120-1149.
36. Petak, Z. (1992): Fiskalna decentralizacija i regionalni razvoj Hrvatske. Društvena istraživanja, 1(1 (1)), 101-113.
37. Petak, Z. (2004): How to measure decentralization: The case-study from central European countries. Zagreb: University of Zagreb.
38. Prud'homme, R. (1995): The dangers of decentralization. The world bank research observer, 10(2), 201-220.
39. Rodríguez-Pose, A., et al. (2009): Fiscal decentralisation, efficiency, and growth. Environment and Planning A, 41(9), 2041-2062.
40. Rodriguez-Pose, A., Kroijer, A. (2009): Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe. Growth and Change, 40(3), 387-417.
41. Rodriguez-Pose, A., Ezcurra R. (2010): "Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis", Journal of Economic Geography, Vol. 10, pp. 619-644.
42. Rodriguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2010): Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. Journal of Economic Geography, 11(4), 619-643.
43. Rodriguez-Pose, A., Di Cataldo, M. (2014): Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. Journal of Economic Geography, 15(4), 673-706.
44. Sacchi, A., Salotti S. (2011): Income inequality, regional disparities, and fiscal decentralization in industrialized countries.

45. Schneider, A. (2003): Decentralization: Conceptualization and measurement. Studies in comparative international development, 38(3), 32., dostupno na: https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Schneider_Decentralization.pdf [18.05.2017.]
46. Smoke, P. (2001): Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice. Geneva, Switzerland: United Nations Research Institute for Social Development.
47. Svallfors, S. (2013): Government quality, egalitarianism, and attitudes to taxes and social spending: a European comparison. European Political Science Review, 5(3), 363-380.
48. Szarowska, I. (2015): Impact of Fiscal Decentralisation on Economic Development in The European Union. Acta academica karviniensia, (2).
49. Szarzec, K., et al. (2014): Institutions in transition countries.
50. Thiessen, U. (2001): Fiscal Decentralisation & Economic Growth in High-income OECD Countries. ENEPRI Working Paper No. 1, January 2001.
51. Treisman, D. (2002): Decentralization and the Quality of Government. unpublished paper, Department of Political Science, UCLA.
http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/DecandGovt.pdf [18.05.2017.]
52. Weingast, B. R. (1995): The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. Journal of Law, Economics, & Organization, 1-31.
53. World Bank (2001): Decentralization & Subnational Regional Economics, dostupno na: http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm [18.05.2017.]
54. World Bank (2017): World Development Report: Governance and the Law.
World Bank Group (2018): World Data Bank, dostupno na: https://data.worldbank.org/indicator/ [27.09.2018.]
55. World Bank (2018): World Governance Indicators, dostupno na: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home [27.09.2018.]
56. Zelenika, R. (2000): Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela, Ekonomski fakultet u Rijeci, Rijeka.

POPIS SLIKA

Slika 1: Stupovi fiskalne decentralizacije, str. 12.

Slika 2: Pokazatelji kvalitete institucija u Hrvatskoj, str. 31.

Slika 3: Nadziranje političke korupcije, str. 36.

POPIS TABLICA

Tablica 1: Komponente indeksa upravljanja, str. 27.

Tablica 2: Summary model, str. 41.

Tablica 3: Analiza varijance (ANOVA), str. 41.

Tablica 4: Koeficijenti, str. 42.

Tablica 5: ANOVA, zajednički utjecaj političke i fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti, str. 43.

Tablica 6: : Koeficijenti, zajednički utjecaj političke i fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti, str. 44.

SAŽETAK

Ovaj rad proučava utjecaj fiskalne i političke decentralizacije na kvalitetu javnog upravljanja u zemljama srednje i istočne Europe. Uzorak sadrži 17 bivših tranzicijskih zemalja, te se promatra razdoblje od 1998. do 2012. godine. Proučavaju se sljedeće zemlje: Albanija, Azerbajdžan, Bjelorusija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Moldavija, Poljska, Rumunjska, Rusija, Slovačka, Slovenija i Ukrajina. Hipoteze se testiraju pomoću višestruke linearne regresije, čiji rezultati dovode do zaključka da fiskalna decentralizacija pozitivno i statistički značajno djeluje na kvalitetu institucija, dok politička decentralizacija ostvaruje negativan, ali ne i statistički značajan utjecaj na zavisnu varijablu. U model su uključene i određene kontrolne varijable: BDP *per capita,* trgovinska otvorenost, veličina javnog sektora i pravo glasa i odgovornost. Formiranjem interakcijske varijable između političke i fiskalne decentralizacije dodatno se istražuje utjecaj političke decentralizacije na kvalitetu institucija, te se ovaj put pokazuje statistički značajan. Dokazano je da politička decentralizacija neutralizira pozitivan utjecaj fiskalne decentralizacije na kvalitetu vlasti, što se objašnjava postojanjem nerazvijenih lokalnih političkih institucija u većini tranzicijskih zemalja, zbog čega nije moguće iskoristiti pozitivne učinke decentralizacije izbora i odlučivanja.

Ključne riječi: kvaliteta javne uprave, fiskalna decentralizacija, politička decentralizacija, zemlje srednje i istočne Europe

SUMMARY

This paper studies the impact of fiscal and political decentralization on the quality of governance in Central and Eastern European countries. The sample contains 17 former transitional countries, and the period from 1998 to 2012 is being observed. The following countries are being studied: Albania, Azerbaijan, Belarus, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Moldova, Poland, Romania, Russia, Slovakia, Slovenia and Ukraine. Hypotheses are being tested by multiple linear regression analysis, whose results lead to conclusion that fiscal decentralization has positive and statistically significant impact on the quality of institutions, while political decentralization has negative but not statistically significant impact on the dependent variable. Certain control variables are included in the model: GDP per capita, trade openness, the size of the public sector and the voice and accountability. By forming an interaction variable between political and fiscal decentralization, the impact of political decentralization on the quality of institutions is further explored, and now is statistically significant. Political decentralization has been shown to neutralize the positive impact of fiscal decentralization on the quality of government, which is explained by the existence of underdeveloped local political institutions in the most of transitional countries, which makes it impossible to use the positive effects of decentralization of choice and decision-making decentralization.

Key words: quality of governance, fiscal decentralization, political decentralization, Central and Eastern European countries

Prilog 1: Korelacijska matrica

Correlations

		government quality	fiscal decentralization	political decentralization	GDP per capita	openness	governement size	voice and accountability
government quality	Pearson Correlation	1	-,252**	,305**	,725**	,344**	,276**	,912**
	Sig. (2-tailed)		,000	,007	,000	,000	,000	,000
	N	221	190	78	221	221	221	221
fiscal decentralization	Pearson Correlation	-,252**	1	,005	,007	-,022	,058	-,297**
	Sig. (2-tailed)	,000		,964	,923	,749	,397	,000
	N	190	216	80	216	216	216	190
political decentralization	Pearson Correlation	,305**	,005	1	,344**	-,052	-,145	,264*
	Sig. (2-tailed)	,007	,964		,001	,623	,173	,019
	N	78	80	90	90	90	90	78
GDP per capita	Pearson Correlation	,725**	,007	,344**	1	,229**	-,024	,563**
	Sig. (2-tailed)	,000	,923	,001		,000	,705	,000
	N	221	216	90	255	255	255	221
openness	Pearson Correlation	,344**	-,022	-,052	,229**	1	,028	,221**
	Sig. (2-tailed)	,000	,749	,623	,000		,658	,001
	N	221	216	90	255	255	255	221
governement size	Pearson Correlation	,276**	,058	-,145	-,024	,028	1	,337**
	Sig. (2-tailed)	,000	,397	,173	,705	,658		,000
	N	221	216	90	255	255	255	221
voice and accountability	Pearson Correlation	,912**	-,297**	,264*	,563**	,221**	,337**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,019	,000	,001	,000	
	N	221	190	78	221	221	221	221

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).