

Fiscal Federalism

PRIKAZ KNJIGE

Wallace E. Oates

Cheltenham i Northampton, MA: Edward Elgar, 2011, 256 str.

Fiskalni federalizam dio je ekonomike javnog sektora i teorijski okvir unutar kojeg se istražuje ekonomska uloga različitih razina fiskalne vlasti, njihove mogućnosti određivanja visine poreza i upotrebe prikupljenih sredstava te njihove međusobne fiskalne veze u osiguravanju transfernih prihoda. Teorija fiskalnog federalizma nastoji pružiti odgovor na niz važnih pitanja, primjerice o tome koji su razlozi za prihvatanje federativne ili unitarne strukture u državi, koja pravila treba poštivati u dodjeljivanju odgovornosti, aktivnosti, funkcija i izvora prihoda različitim razinama fiskalne vlasti ili koja je razina fiskalne vlasti najpogodnija za obavljanje pojedine javne funkcije, te zbog toga propituje koje je javne funkcije i instrumente najbolje centralizirati, a koje decentralizirati (Oates, 1999). Drugim riječima, fiskalni federalizam istražuje kako se nadležnosti (rashodna strana) i fiskalni instrumenti (prihodna strana) dijele među različitim razinama javne administracije. Važno područje koje fiskalni federalizam istražuje odnosi se na ulogu i poželjan oblik transfernih prihoda ili pomoći kojima središnja razina vlasti dijeli svoje prihode s nižim razinama fiskalne vlasti.

S obzirom na svoju orijentiranost praktičnim fiskalnim problemima i pitanjima u federaciji, najveću je primjenu taj dio teorije ekonomike javnog sektora našao u federativnim državama (SAD-u, Kanadi, Australiji, Njemačkoj, Švicarskoj). U unitarnim se državama teorija fiskalnog federalizma uspješno koristi u analiziranju strukture i djelovanja sustava u kojem postoji više od jednog nositelja fiskalne vlasti (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska) (King, 1984).

Teorija fiskalnog federalizma polazište je i za opisivanje modela financiranja nižih razina fiskalne vlasti, za koji se u skorije vrijeme sve više koristi pojam fiskalne decentralizacije. Fiskalna decentralizacija podrazumijeva prijenos fiskalne snage od središnje na niže razine vlasti (regionalne i lokalne) za financiranje utvrđenih odgovornosti u ponudi javnih dobara i usluga. Budući da proizlazi iz utvrđene politike odnosa središnje i nižih razina fiskalne vlasti, ona obuhvaća politički, ekonomski i institucionalni okvir fiskalnih odnosa među različitim razinama vlasti.

Knjiga *Fiscal Federalism* autora Wallacea E. Oatesa je reprint izdanje klasične knjige koju je vodeći autor u tom području napisao 1972. godine. Ona predstavlja prvo sveobuhvatno djelo o odnosu ekonomske teorije prema nizu pitanja vezanih uz problematiku više razina javne vlasti, od kojih posebno treba spomenuti ulogu različitih razina vlasti u provođenju osnovnih funkcija javnog sektora (stabilizacijske, alokacijske i distribucijske), odgovornosti u području javnog trošenja (javnih rashoda), efikasno određivanje javnih prihoda za središnju, regionalnu i lokalnu razinu vlasti, dodjeljivanje prava na utvrđivanje vlastitih prihoda nižim razinama vlasti, rješavanje pitanja pomoći između različitih razina fiskalne vlasti i problematiku zaduživanja nižih razina vlasti. Knjigu svakako treba razumijevati kao klasično teorijsko štivo, koje nudi temeljna znanja u području tzv. prve generacije teorije fiskalnog federalizma za razliku od druge generacije teorije – fiskalne decentralizacije. Područje fiskalne decentralizacije jedna je od rijetkih tema u ekonomiji koja je u relativno kratkom razdoblju, u posljednja dva desetljeća, postala jednom od najeksploatirаниjih tema istraživanja širom svijeta, od najrazvijenijih zapadnih demokracija, nerazvijenih azijskih i afričkih država, pa sve do tranzicijskih europskih država (Bahl i Linn, 1992; Bird i Wallich, 1992). Posebno treba napomenuti da sam autor nije stao u proučavanju ove važne problematike, već je svoj istraživački rad posvetio proučavanju različitih oblika strateškog ponašanja među političkim dionicima koji svojim djelovanjem utječu na efikasnost funkcioniranja fiskalnog sustava. Njegov rad je i u najnovije vrijeme usmjeren na empirijske studije, kao i na istraživanje formalnih političko-ekonomskih modela fiskalnih odnosa među razinama fiskalne vlasti (Oates, 2005; 2008). Ove su napomene nužne

kako bi se shvatila sveobuhvatnost rada i istraživanja autora te posebno kako bi se razumjela važnost reprint izdanja knjige *Fiscal Federalism*.

U uvodu knjige autor daje okvir za istraživanje fiskalnog federalizma te opisuje teorijski koncept koji je razvio Richard Musgrave za analizu triju osnovnih funkcija javnog sektora: funkcije preraspodjele dohotka, stabilizacijske funkcije i alokacijske funkcije. Autor sažima tri temeljna ekonomski problema kojima se bavi tradicionalna teorija fiskalnog federalizma: efikasna preraspodjela dohotka (problem preraspodjele), održavanje visoke razine zaposlenosti uz stabilnu razinu cijena (problem stabilizacije) i utvrđivanje efikasnog modela upotrebe resursa (alokacijski problem).

Polazeći od osnovnih ekonomskih problema kojima se bavi teorija fiskalnog federalizma, autor u prvom dijelu knjige, «Ekonomski pristup federalizmu», opisuje organizaciju javnog sektora koja bi trebala na najbolji mogući način omogućiti javnoj vlasti da efikasno obavlja svoje zadaće. Autor se pita koji bi oblik javne vlasti jamčio najveći uspjeh u rješavanju ekonomskih problema alokacije, preraspodjele i stabilizacije. Da bi se dobio odgovor na to pitanje autor upućuje na potrebu analiziranja prednosti i nedostataka centraliziranog i decentraliziranog obavljanja osnovnih ekonomskih zadataka javnog sektora. Autorov je zaključak da u centraliziranom i decentraliziranom sustavu postoje određene prednosti, ali i ozbiljni nedostaci u obavljanju funkcija javnog sektora. Primarnu odgovornost za stabilizacijsku funkciju javnog sektora, prema teoriji fiskalnog federalizma, ima središnja fiskalna vlast. Središnja je vlast odgovorna za ukupnu makroekonomsku politiku kojoj je cilj stabilnost cijena i zaposlenosti. Stabilizacijska funkcija nije važna funkcija lokalne vlasti, jer se lokalne vlasti mogu u nekoj mjeri koristiti instrumentima fiskalne, a nikako instrumentima monetarne politike. Primarnu odgovornost za funkciju preraspodjele dohotka teorija fiskalnog federalizma daje središnjoj fiskalnoj vlasti. Razlozi za to leže u mogućim problemima koji bi mogli proizaći uslijed mobilnosti faktora proizvodnje i zbog nejednakosti vlastitih sredstava među jedinicama lokalne i regionalne vlasti. Tako bi omogućavanje nižoj razini vlasti da sama obavlja redistribucijsku funkciju moglo potaći bogate stanovnike i poduzeća da se

presele u ona područja koja imaju niže lokalne poreze. Zato je prirodno da je viša razina fiskalne vlasti odgovorna za redistribuciju dohotka, posebno ako su ciljevi redistribucije dohotka rezultat konsenzusa na nacionalnoj razini. Ipak, kod redistribucijske funkcije nije moguće dati jednoznačan odgovor u pogledu odgovornosti pojedine razine fiskalne vlasti, jer ona ovisi o ustrojstvu države, ekonomskoj integriranosti ukupnog geografskog prostora države, povijesno i nacionalno uvjetovanoj povezanosti stanovništva koje u njoj živi, regionalnim nejednakostima u razvoju itd. Općenito se smatra da se odluke o raspodjeli dohotka moraju donositi na nižim razinama što je država nacionalno i razvojno heterogenija i manje gospodarski povezana. Alokacijska je funkcija, prema teoriji fiskalnog federalizma, ona funkcija javnog sektora koja bi trebala biti decentralizirana i ona daje najbolji motiv za uvođenje federativnog državnog sustava i/ili sustava s više razina odlučivanja. Osnovni razlog zbog kojeg niže razine vlasti vode računa o alokaciji sredstava jest taj što potražnja za javnim dobrima i uslugama nije jedinstvena unutar područja jedne države. Stoga bi pružanje jedinstvene razine javnih dobara i usluga na cijelom području države i to od strane središnje fiskalne vlasti dovelo do neodgovarajuće alokacije resursa.

Drugi dio knjige, «Podjela funkcija između razina javne vlasti», odnosi se na središnji dio proučavanja fiskalnog federalizma i u tom dijelu autor iznosi argumentaciju za odgovarajući stupanj decentralizacije javnog sektora. Prema samom autoru, podjela javnih funkcija između razina javne vlasti traži pažljivo istraživanje. Da bi došao do relevantnih zaključaka, autor u svom istraživanju polazi od veoma jednostavnog modela javnog sektora u kojem su jasne podjele javnih funkcija među razinama javne vlasti te, pomalo komplikirajući analizu uvođenjem eksternalija, dolazi do bitnih zaključaka koji se tiču potrebe za postojanjem odgovarajućih fiskalnih programa u odnosima između različitih razina javne vlasti. To se posebno odnosi na sustav pomoći nižim razinama javne vlasti.

U trećem dijelu, «Teorija i primjena državnih pomoći», autor se bavi pitanjima rješavanja pomoći između različitih razina fiskalne vlasti. Posebno su obrađene uvjetovane i neuvjetovane pomoći i njihova uloga u ostvarivanju efikasne upotrebe resursa i preraspodjeli dohotka. Potreba

postojanja pomoći objašnjava se u teoriji općim pravilom da pravo na uvođenje većine glavnih vrsta poreza uglavnom pripada središnjoj fiskalnoj vlasti, dok su odgovornosti za važne javne rashode delegirane regionalnim i lokalnim vlastima. Budući da fiskalne odgovornosti sve više rastu, javlja se vertikalna neravnoteža, što znači da se u proračunima niže razine fiskalne vlasti pojavljuje fiskalni deficit kao razlika između vlastitih poreznih i neporeznih prihoda (bez pomoći središnje države) i ukupnih rashoda. Postoji i horizontalna neravnoteža budući da fiskalni kapacitet niže razine vlasti varira. U tom se slučaju razlika između prihoda i rashoda pokriva pomoćima središnje države (koje uključuju i podjelu poreznih prihoda), zaduživanjem ili kombinacijom tih dvaju načina. Stvaranje solidnog sustava pomoći između različitih razina fiskalne vlasti važno je ne samo zbog preraspodjele sredstava unutar države, već da bi se efikasno ograničila i nadzirala visina zaduživanja niže razine vlasti. Još je jedna dimenzija sustava pomoći važna, a ona se odnosi na postizanje željenih ciljeva. Da bi se izmjerio učinak pomoći, autor smatra da je potrebno odgovoriti na niz pitanja: kakvi su učinci raspodjele sredstava pomoći i mogu li lokalne i regionalne vlasti pomoći sredstava pomoći efikasnije donositi svoje fiskalne odluke te hoće li ih pomoći potaknuti na efikasnost u ostvarivanju vlastitih prihoda, hoće li sustav pomoći izjednačiti razlike u pružanju javnih usluga između bogatih i siromašnih područja, hoće li od sredstava pomoći priteći dovoljno sredstava lokalnim i regionalnim vlastima, hoće li ukupan fiskalni sustav djelovati efikasnije te hoće li i u kojoj mjeri sustav pomoći povećati neovisnost lokalnih i regionalnih vlasti. Unutar sustava pomoći nije lako izabrati konkretnu vrstu programa pomoći, zato autor daje i odabранe primjere nekih država (Australija, Kanada, Švicarska, Njemačka) i obrazlaže razloge uvođenja pojedinog sustava pomoći.

«Oporezivanje i financiranje duga u federalivnom sustavu» naslov je četvrtog dijela knjige. U njemu autor razmatra pitanje oporezivanja i financiranja duga u višerazinskom javnom sektoru. Polazeći od kriterija za ocjenu i uspostavu efikasnog poreznog sustava, te iznoseći opća načela efikasnog modela lokalnih financija u kojem fiskalna uloga pripada (uz poreze) korisničkim naknadama, zajedničkim porezima koji se dijele između više razina vlasti, autor upozorava na posebnu ulogu zaduživanja. Iako je

zaduživanje jedan od načina financiranja javne vlasti, ono nije redovan oblik financiranja decentraliziranih razina vlasti i one ga koriste za financiranje samo dijela rashoda (kapitalnih projekata) pod određenim uvjetima.

U petom dijelu pod naslovom «Empirijsko istraživanje federalnih finansija», za razliku od teorijskog istraživanja u prethodnim dijelovima, autor ukazuje na neka važna pitanja federalnih finansija koristeći se rezultatima provedenih empirijskih istraživanja. Tako je autorova pažnja usmjerena na istraživanja socijalno poželjne raspodjele dohotka u Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadi i drugim zemljama. Autor prikazuje i rezultate ekonometrijskih istraživanja stupnja fiskalne centralizacije, kao i decentralizacije i veličine javnog sektora. Sve su to teme koje su od znanstvenog interesa i koje se proučavaju i u najnovije vrijeme.

Šestidio nosi naslov, «Dinamika federalizma». U njemu autor zaključuje temu prikazom razvoja fiskalnog federalizma tijekom vremena. Autor zaključuje da je teško govoriti o optimalnom stupnju (de)centralizacije javnog sektora, ali smatra da se u većini država mijenja ekonomska i socijalna struktura na način da se opravdano čini da (de)centralizacija ima važan utjecaj na organizaciju i funkcioniranje javnog sektora. Pri tome su, prema autoru, tri ključna faktora koji na to utječu: unapređenje prometnih veza, efikasniji sustav komunikacija i rastuća razina dohotka po stanovniku. Autor daje i osvrt na povijesne tendencije povezane s fiskalnom centralizacijom u nekim zemljama te zaključuje da se ipak budućnost fiskalnog federalizma može očekivati u unitarnim javnim financijama s većom ili manjom mjerom decentralizacije donošenja odluka u javnom sektoru, pri čemu se skoro sa sigurnošću i dalje može očekivati određeni stupanj centralizacije u funkciji redistribucije (određenih programa). Autor smatra da se može očekivati i određena decentralizacija u pružanju pojedinih javnih usluga te zaključuje da će decentralizirane razine javnih vlasti zadržati važnu ulogu u javnom sektoru.

Ekonomska teorija ne daje jednoznačan zaključak o najboljoj podjeli fiskalnih odgovornosti između središnje, regionalne i lokalne vlasti, odnosno o optimalnoj fiskalnoj decentralizaciji, već govorи o najboljem

rješenju za određenu državu, ovisno o njenom institucionalnom okruženju. U teoriji o fiskalnom federalizmu naznačene su osnovne prepostavke koje determiniraju razinu decentralizacije. To su: veličina države mjerena veličinom geografskog područja i brojem stanovnika, heterogenost stanovništva, stupanj razvijenosti mјeren visinom dohotka po stanovniku, stupanj političke, ekonomске i društvene stabilnosti u državi te vrste poreznih prihoda. Složenost problematike fiskalne decentralizacije ovisna je i o složenosti i strukturi pojedine države. Pri tome se ne može izreći jednoznačan zaključak o prednostima fiskalne decentralizacije jer iako svaki oblik fiskalnog federalizma označava određeni stupanj preraspodjele dohotka, fiskalnom se centralizacijom favoriziraju siromašnije, a diskriminiraju bogatije lokalne zajednice u državi i ujedno olakšava rješavanje pitanja eksternalija, višestrukog oporezivanja i djelomično vođenja stabilizacijske politike, ali istovremeno guši inicijativa i odgovornost lokalnih zajednica u gospodarenju raspoloživim sredstvima.

Potrebno je naglasiti da je ova knjiga obogaćena i analitičkim dodacima koji slijede iza svakog od šest dijelova knjige. Oni omogućuju bolje razumijevanje ove složene problematike.

Primarni interes za ovu knjigu nalazi se kod studenata koji studiraju javne financije i ekonomiku javnog sektora, ali i kod istraživača u istraživačkim institutima i profesora na sveučilištima čiji je istraživački interes usmjeren prema pitanjima donošenja odluka u javnom sektoru. Za očekivati je da će se, zbog uočenog trenda fiskalne decentralizacije koji neće mimoći niti Hrvatsku, interes za proučavanje sadržaja ove knjige proširiti i na praktičare odnosno stručnjake u državnoj upravi, regionalnoj i lokalnoj samoupravi čija je svakodnevna profesionalna aktivnost usmjerena na konkretna pitanja u području odgovornosti i financiranja dijela javnih funkcija. Zbog sve većih pritisaka povezanih s restrukturiranjem javnog sektora u Hrvatskoj za očekivati je da bi se među čitateljima ove knjige mogli (ili trebali) naći i političari čije su glavne zadaće usmjerene prema donošenju političkih odluka koje se tiču podjele odgovornosti u provođenju i financiranju javnih funkcija, suradnje između svih razina javnih vlasti,

privatnog sektora i civilnog društva, kao i donošenju odluka o budućem stupnju decentralizacije u državi.

Literatura

Bahl, Roy W. i Johannes F. Linn, 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York, NY: Oxford University Press i World Bank.

Bird, Richard M. i Christine I. Wallich, 1992, *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies*, Washington, DC: World Bank.

King, David, 1984, *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*, London: George Allen i Unwin.

Oates, Wallace E., 1999, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3), str. 1120-1149.

Oates, Wallace E., 2005, "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12(4), str. 349-379.

Oates, Wallace E., 2008, "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, 61(2), str. 37-62.

Dubravka Jurlina Alibegović
Ekonomski institut, Zagreb