

FISKALNA DECENTRALIZACIJA I REGIONALNI RAZVOJ HRVATSKE

Zdravko Petak

Fakultet političkih znanosti, Zagreb

UDK 336.1/5:352

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 12.10.1992.

Autor u članku razmatra odnos fiskalnog sustava i regionalnog razvoja Hrvatske. U prvom dijelu teksta iznosi osnovne postavke teorije fiskalnog federalizma, poddiscipline unutar javnih financija. Tezu o centralizaciji javnih financija u Hrvatskoj promatra iznoseći komparativno iskustvo suvremenih fiskalnih sustava u unitarnim državama, koji pokazuju sličan stupanj centralizacije. Nakon toga ukazuje na značajke triju osnovnih sustava u vertikalnoj raspodjeli fiskalnih ovlasti: sustava separacije, zajednice i mješovitog sustava. Posebnu pažnju autor posvećuje razmatranju uloge međubudžetskih transfera u financiranju javnih potreba, negativno ocjenjujući nerazvijenost tog instituta u hrvatskom sustavu javnih financija.

Centralizacija financija zasigurno spada među najeksploatiranije teme o kojima raspravlja hrvatska politička javnost. Postavke o koncentraciji financijske moći čine se samorazumljivima, ne dovode se u pitanje, a razlike se očituju samo u tome da li to netko vrednuje pozitivnim ili negativnim ocjenama. Pri tome gotovo nitko ne obraća pažnju na to da se tvrdnje o centralizaciji ne potkrepljuju podacima i što je najvažnije ne specificiraju. Nije jasno na što se ta "stilizirana činjenica" odnosi: na centralizaciju sustava javnih financija, na sustav bankarstva, na sustav privatizacije društvenog vlasništva. Na ovome mjestu ne mogu ulaziti u razmatranje svih tih područja. Ograničit ću se na analizu osnovnih procesa u sustavu javnih financija i pokušati naznačiti u kojoj se mjeri može govoriti o centralizaciji ubiranja i raspoređivanja poreza. Taj je gospodarski segment višestruko zanimljiv. Gotovo pola društvenog proizvoda raspoređuje se preko državnog i općinskih proračuna, te državnih fondova. Veliki je broj institucija i pojedinaca izmakao djelovanju snaga tržišta i svoje prihode izravno veže na državne financije.

Istraživanje podjele nadležnosti između različitih razina vlasti u sustavu javnih financija pokriva disciplina što se naziva fiskalni federalizam. Prema mišljenju niza autora pod tom odrednicom ne treba promatrati isključivo ustrojstvo fiskalnih i financijskih¹ odnosa između federacije i federalnih jedinica. Spomenuta se odrednica

1 U suvremenoj svjetskoj literaturi iz područja javnih financija postoje razlike u poimanju izraza "fiskalni" i "financijski". U europskoj se tradiciji pod izrazom "fiskalni" poima ono što se odnosi na poreze – na pravo njihovog ustanovljavanja i ubiranja, dok se izrazom "financijski" označava rashodna strana proračuna – plaćanje javnih usluga i dobara. U američkoj tradiciji ne postoji takvo razlikovanje, već se, primjerice, izrazom *fiscal policy* (fiskalna politika) istodobno označavaju javni prihodi i javni rashodi.

može proširiti i na odnose između središnje i nižih razina vlasti unutar unitarnih država. Svi su fiskalni sistemi u određenoj mjeri zasnovani na načelima fiskalnog federalizma, a razlike u načinu financiranja između unitarnih i federativnih država više su u stupnju nego u vrsti². Iskustva fiskalnog federalizma mogu stoga biti vrlo interesantna i za Hrvatsku kao unitarnu državu. Problemi te discipline, međutim, nedostatno su obrađeni u domaćoj znanstvenoj i stručnoj literaturi. Stoga je ovo prilika da se ukaže na potrebu da se fiskalni federalizam adekvatnije ne razmatra samo na hrvatskim sveučilištima i znanstvenim institutima, nego i u državnim organima zaduženim za javne financije.

Fiskalni federalizam predstavlja dvostruki izazov za istraživača. S jedne je strane riječ o proučavanju teorije, apstraktnih modela preko kojih se analiziraju alokacija, distribucija i stabilizacija unutar sektora javne privrede. S druge strane radi se i o komparativnom proučavanju sustava što se razlikuju po fiskalnoj moći što je daju pojedinoj razini vlasti. Iskustva suvremenih svjetskih fiskalnih i financijskih sustava i proučavanje načina na koji se prikuplja novac za plaćanje javnih dobara i usluga za našu su zemlju višestruko zanimljiviji. Nije nipošto svejedno na koji će se način odrediti nadležnosti države, županija i lokalnih razina vlasti u financiranju obnove zemlje. Ili, na koji će način biti financirani ostali sustavi javnih potreba. Na osnovi svega toga moći će se vidjeti da sustav javnih financija snažno utječe na regionalni razvoj Hrvatske.

PREGLED OSNOVNIH PROCESA U RAZVOJU FISKALNOG FEDERALIZMA

Grubo govoreći, mogu se razlučiti tri faze u razvoju federaliziranih fiskalnih sustava. U prvoj je fazi bila naglašena decentralizacija u prikupljanju javnih prihoda. Posebno je to bio slučaj s klasičnim konfederacijama (kao što su to u prošlom stoljeću bile SAD i Švicarska). Izvorni prihod savezne vlade bile su samo carine i takse, a daleko najveći dio poreza prikupljao se na lokalnoj i na razini saveznih država. Razdoblje centralizacije počelo je nakon velike ekonomske krize 1929.-1933. godine. Osnovna karakteristika te faze bila je sve veća fiskalna preraspodjela u korist središnje vlasti, što se poglavito odnosila na oporezivanje profita i dohodaka fizičkih osoba. Suvremeni razvoj u sustavima fiskalnog federalizma odlikuje pojava značajnije decentralizacije. Dolazi do sve veće uloge lokalnih i vlada srednje razine (vlada saveznih država ili provincija, kantonalnih vlada i sl.) tako da se može govoriti o novoj fiskalnoj reformi.

JAVNA PRIVREDA I JAVNA DOBRA

Razgovor o decentralizaciji fiskalnog i financijskog sustava nije moguć ako se prije toga jasno ne odredi fenomen *javnih dobara*. Javna dobra vezana su uz ekonomsku ulogu države. Stoga je raspodjela javnih dobara temelj političkih sukoba oko ekonomskih pitanja. Podijelimo li ukupnu potrošnju na privatnu (osobnu), investicijsku i javnu, jasno se može pokazati sve veći rast javne potrošnje, što njezinu raspodjelu daje posebni pečat. Pitanja prihoda i rashoda, na koje se odnosi ta potrošnja,

2 Bosansko-hercegovački teoretičar javnih financija Kasim Begić, primjerice, tvrdi: "Elementi federalnosti u finansijskoj aktivnosti nameću se sami po sebi ne samo u federacijama nego i u unitarnim državama..." Kasim I. Begić, *Jugoslovenski 'sjever' i 'jug': međurepublička finansijska solidarnost*, Sarajevo, Oslobođenje, 1989., str. 19.

obično se nazivaju javnim financijama. Izraz financije, kao što sugerira jedan od najpoznatijih svjetskih teoretičara javnih financija, Richard Musgrave, odnosi se na probleme novca, likvidnosti, tržišta kapitala i slično. Međutim, ono što se naziva javnim financijama u svom se najvećem dijelu ne odnosi na te probleme, već na alokaciju sredstava, raspodjelu dohotka, stabilnost itd. Primjerenije bi stoga bilo upotrebljavati izraz "javna privreda", no spomenuti se izraz već uvriježio u znanstvenoj komunikaciji. Istraživanjima javne privrede dugo godina nije posvećivana značajnija pažnja, tako da su se javne financije označavale relativno nerazvijenijim dijelom ekonomske znanosti. Pojavom knjige *Teorija javnih financija* Richarda Musgravea takvo se stanje počelo mijenjati.

Ono čime se možemo poslužiti iz te knjige odnosi se na nalaz da se proces kreiranja budžetske politike može promatrati kroz faze *alokacije* sredstava, usklađivanja *raspodjele* i osiguranja ekonomske *stabilizacije*.

Funkcija alokacije, kao što je poznato iz ekonomske teorije, odnosi se na zadovoljavanje potreba putem usklađenog raspoređivanja sredstava na tržištu. Mehanizam formiranja cijena na tržištu u većini slučajeva omogućava efikasnu alokaciju sredstava. Ipak, snage ponude i potražnje ne dovode uvijek do takvog razvoja situacije. S jedne strane, postoji zakazivanje mehanizma ponude privatnih dobara (monopolističko ponašanje, primjerice), a s druge strane tržišna alokacija zakazuje kod javnih dobara kojima se zadovoljavaju društvene potrebe³. Tržište adekvatno zadovoljava privatne potrebe, dok se društvene potrebe moraju zadovoljiti preko budžeta. Osim odbijanja dobrovoljnog plaćanja, svakako treba istaknuti i drugi moment koji ukazuje na neuspješnu alokaciju javnih dobara putem tržišta. Društvene se potrebe mogu ostvarivati bez plaćanja, tako da izostaje model licitacije cijena na osnovi kojeg potrošač vrednuje pojedina dobra. Nedostaje prava skala preferencije društvenih potreba. Musgrave pokazuje da to naročito vrijedi za središnje državne financije, dok se kod lokalnih financija preferencije građana uočavaju znatno bolje. Decentraliziranjem fiskalnih i financijskih funkcija osigurava se bolja alokacija i izbjegava uniformnost javne potrošnje. U objašnjenju tog fenomena klasičnim je postao stav već spomenutog Musgravea: "Sam cilj fiskalnog federalizma, prema ovom stanovištu, je da omogućući raznim grupama koje žive u raznim državama da izraze različite preferencije u pogledu javnih usluga. A to neizbježno dovodi do razlika u nivou oporezivanja i javnih usluga"⁴. Uvođenjem značajnije fiskalne decentralizacije mogu se stvarati *policy* aranžmani koji adekvatnije zadovoljavaju preferencije stanovništva na određenom području. Charles Tiebout razvio je o tome poznati teorem, koji je objavio 1956. godine u članku pod naslovom "Čista teorija lokalnih troškova"⁵. Teorem se

3 "Društvene potrebe su one potrebe koje se zadovoljavaju putem usluga koje svi moraju da koriste u jednakom obimu. Ljudi koji ne plaćaju za usluge ne mogu da budu isključeni iz koristi koje iz njih proizlaze, a pošto ne mogu da budu isključeni iz koristi, oni neće da se obavežu na dobrovoljno plaćanje. Dakle, tržište ne može da zadovolji takve potrebe." Richard Musgrave, *Teorija javnih finansija*, Beograd, Naučna knjiga, str. 7.

4 Richard Musgrave, *idem*, str. 145.

5 Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", u: Bhajan S. Grewall et al. (eds), *The Economics of Federalism*, Canberra, Australian National University Press, 1980., str. 59-68. Tekst je prvotno objavljen u časopisu *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956., str. 416-424.

zasniva na alokaciji osoba kroz porezne jurisdikcije, koje na najbolji način zadovoljavaju njihove potrebe za lokalnim javnim dobrima. Potrošač se, prema tom modelu, zaustavlja u onoj jurisdikciji koja njegove preferencije maksimalno zadovoljava. Shodno tome, "što je veći broj lokalnih zajednica, ili što su veće razlike između njih, potrošač će biti bliže situaciji da potpuno ostvari preferencijsku poziciju"⁶. Iako je taj teorem doživio kasnije niz osporavanja kod teoretičara javnih financija⁷, ukazao je na značajne prednosti koje se postižu kod alokacije u decentraliziranim, za razliku od centraliziranih sustava javnih financija. U nizu slučajeva pokazalo se stoga da vrijedi teorem decentralizacije Wallaca Oatesa. U situaciji različitosti potreba, te uz pretpostavku jednake cijene proizvodnje, efikasnije je da se vlada nižeg nivoa bavi nabavom dobara. Jer, što su potrebe raznolikije, dobitak je veći. Budući da tržišni proces ne otkriva preferencije potrošača u pogledu društvenih potreba, na njegovo mjesto mora doći politički proces. Pojedinci se moraju složiti s činjenicom da će odluka većine presuditi o tipu zadovoljavanja društvenih potreba.

Za razliku od alokacije, koja ima zadaću da se sredstva prebacuju od zadovoljenja privatnih na zadovoljenje javnih potreba, distribucija ima osnovni cilj da se sredstva jedne osobe prebace na raspolaganje drugoj osobi. Proces distribucije, koristeći sistem poreza i transfernih rashoda, treba osigurati pravilno stanje raspodjele. Stabilizacijska je funkcija javnih financija, pak, održavanje visokog stupnja korištenja sredstava i stabilne vrijednosti novca.

STUPANJ CENTRALIZACIJE JAVNIH FINACIJA U HRVATSKOJ

Centralizacija javnih financija u Hrvatskoj zadana je kao politički problem, budući da se znanstvena istraživanja do sada nisu bavila razmatranjem tog problema. Sve do kraja osamdesetih godina u Hrvatskoj je bio na djelu izrazito decentralizirani sustav javnih financija. Na najbolji način to pokazuju podaci u tablici br. 1.

Tablica 1

Ukupni naplaćeni prihodi po različitim razinama vlasti u bivšoj Jugoslaviji

	1985.	1986.
NAPLAĆENI DRUŠTVENI PRIHODI UKUPNO	100.0	100.0
Na razini federacije	21.2	21.9
Na razini republika i pokrajina	34.9	38.7
Na razini općina, gradova i zajednica općina	43.9	39.4

Izvor: Pero Jurković, *Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi*, Zagreb, Informator, str. 163.

6 *Ibidem*, str. 61.

7 Širi prikaz te diskusije nalazi se u studiji: Zdravko Petak, *Fiskalni i ekonomski federalizam u bivšoj Jugoslaviji, EEZ, Australiji, Kanadi i SAD*, Zagreb, Fakultet političkih nauka, 1991., str. 50-57.

Kao što se iz priloženog vidi, najveći dio javnih prihoda naplaćivao se na razini općina, što je bila jedinstvena situacija u komparativnim fiskalnim sustavima. Nakon toga je započeo proces centraliziranja javnih prihoda na razini Hrvatske. Na razinu tadašnje republike najprije su preneseni fiskalni izvori za plaćanje niza usluga javnog karaktera: policije, sudstva, zdravstva i najvećeg dijela prosvjete. Na taj se način nastojala osigurati jednakost u ponudi osnovnih javnih dobara i usluga za sve građane, što je politika svih država u svijetu.

Druga faza u procesu centralizacije javnih financija na razini hrvatske države vezana je uz prenošenje prihoda što su pripadali bivšoj federaciji. Na tadašnjoj saveznoj razini vršilo se financiranje obrane, diplomacije i vanjske politike, invalidsko-boračke zaštite, troškova savezne administracije itd. Uspostavom neovisne države Hrvatske, na teret njezinog budžeta preneseno je financiranje spomenutih sektora. Na taj je način uspostavljena fiskalna struktura u kojoj oko 87% poreznih prihoda pripada vlastima Republike Hrvatske, a oko 13% općinskim vlastima (tablica br. 2).

Tablica 2

Raspodjela fiskalnih ovlasti između državne i općinskih vlasti u Republici Hrvatskoj (I.-IX. mjesec 1992.)

	u milijunima HRD	u %
Ukupni fiskalni prihodi	53.091,2	100,0
Prihodi državnog budžeta	46.149,0	86,9
Prihodi općinskih budžeta	6.942,2	13,1

Takvom strukturom javnog financiranja na razini države osigurava se zadovoljenje klasičnih i izvanrednih javnih potreba: obrana, socijalna skrb i zbrinjavanje prognanika, naknade ratnih šteta, osiguravanje prometa u neokupiranom dijelu zemlje, financiranje policije, prosvjete i vojnih invalida itd. Izvan financiranja javnih potreba putem budžeta ostaju zdravstveno i mirovinsko osiguranje, doplaci za djecu i zapošljavanje, koji se financiraju putem državnih fondova u koje sredstva priteču na osnovi doprinosa. Uzme li se i to u obzir, dobivamo cjeloviti prikaz fiskalne strukture u Hrvatskoj (tablica br. 3.)

Tablica 3

Raspodjela fiskalnih prihoda između države, državnih fondova i općina (I.-IX. mjesec 1992.)

	u milijunima HRD	u %
Ukupni fiskalni prihodi	88.539,2	100,0
Prihodi državnog budžeta	46.149,0	52,1
Prihodi državnih fondova	35.448,0	40,0
Prihodi općinskih budžeta	6.942,2	7,9

Fiskalna struktura koja je na taj način uspostavljena, dakako, bitno je drugačija od one što je važila u eri samoupravljanja i komunalnog uređenja. Istovremeno, takva se struktura ne razlikuje bitno od fiskalnih struktura u ostalim unitarnim državama.

No, prije iznošenja komparativnih podataka za ostale zemlje, htio bih razmotriti strukturu javnog trošenja u Hrvatskoj, pri čemu će izvan analize ostati državni fondovi. Na taj će se način bolje vidjeti zašto je oko 87% budžetskih prihoda, odnosno 92% ukupnih fiskalnih prihoda, centralizirano na razini Hrvatske. Udjele najvećih korisnika i stavki državnog budžeta prema projekciji Republike Hrvatske za 1992. godinu pokazuje tablica br. 4.

Tablica 4

Najveći korisnici državnog budžeta Republike Hrvatske

Ministarstvo obrane	20.000	30,1%
Plaće zaposlenih u javnim djelatnostima	11.000	16,6%
Intervencije u gospodarstvu	8.270	12,4%
Ministarstvo rada, socijalne skrbi i obitelji	5.230	7,8%
Budžetske rezerve	5.000	7,5%
Ministarstvo prometa i veza	3.050	4,6%
Naknade za ratna razaranja	3.040	4,5%
Ministarstvo unutarnjih poslova	2.500	3,7%
Ministarstvo prosvjete, kulture i sporta	1.993	3,0%
Mirovine i zaštita boraca, vojne mirovine	1.900	2,8%

Izvor: *Narodne novine*, br. 73A, 31. prosinca 1991.

Podaci pokazuju da na 10 najvećih korisnika/stavki državnog budžeta otpada ukupno 93,5% njegovih sredstava. Na prvom su mjestu uvjerljivo troškovi obrane, koji bez plaća zaposlenih u ministarstvu obrane i Hrvatske vojske (koje su iskazane zajedno sa svim ostalim plaćama) iznose 30% javnog trošenja na razini države. Na drugom su mjestu plaće djelatnika u javnom sektoru (od sveučilišnih i srednjoškolskih profesora, ravnatelja muzeja i bolnica, do profesionalnih vojnika i policajaca), na trećem su mjestu intervencije u gospodarstvu, unutar kojih najveći dio otpada na otkup kratkoročnih državnih obveznica i kamate na deponiranu štednju. Od spomenutih se usluga jedino izdvajaju intervencije u gospodarstvu, no ne treba zaboraviti da je Hrvatska organizirala proizvodnju u ratnim uvjetima i dobrim dijelom za potrebe rata. Takav tip proizvodnje nije moguće organizirati bez značajne uloge države.

Spomenutu strukturu javnih troškova država je vlast pokušala financirati jednom vrlo riskantnom strukturom prihoda (vidi tablicu br. 5), gdje je udio klasičnih fiskalnih izvora (poreza i carina) trebao biti nešto ispod 50%. Čak preko 50% prihoda budžeta planiralo se ostvariti inozemnim kreditima i pomoćima, prodajom stanova, državnim zajmom, te emisijskom dobiti i kreditima Narodne banke Hrvatske.

Tablica 5**Plan prihoda budžeta Republike Hrvatske za 1992.**

	Milijuna HRD	%	Udio pojedinih fiskalnih prihoda (u %)
Porez iz dobiti	600	0,91	2,09
Porez iz plaća	12.650	19,10	44,00
Porez na promet	11.100	16,76	38,60
Takse	400	0,60	1,39
Carine	4.000	6,04	13,92
Državni zajam	10.000	15,09	–
Prodaja stanova	9.600	14,49	–
Emisijska dobit NBH	2.500	3,77	–
Kredit NBH	3.500	5,28	–
Ino-krediti i inozemna pomoć	11.500	17,36	–
Ostalo	398	0,60	–

Izvor: *Narodne novine*, br. 73A, 31. prosinca 1991.

Iako su pojedinačno gledano porezi iz plaća radnika i porez na promet trebali biti najveći izvori budžeta, porezi, carine i takse činili su ukupno samo 43,41% planiranih budžetskih prihoda. Budući da državni zajam, prodaja stanova i inozemna pomoć nisu donijeli ni približno od očekivanih prihoda, takva je struktura državnog budžeta nužno vodila u galopirajuću inflaciju.

Politika javnih financija, što ih je provodila hrvatska država, mogla bi se stoga prije označiti kao inflatorno financiranje budžeta, nego kao centralizacija javnih financija. O podjeli fiskalnih nadležnosti između države i općina osnovnu nam sliku daju podaci u narednoj tabeli (tablica br. 6).

Tablica 6**Podjela fiskalnih nadležnosti u republici**

PRIHODI REPUBLIKE HRVATSKE	PRIHODI OPĆINA
Porez na promet	
Porez na dobit pravnih osoba (poduzeća)	Porez na dobit fizičkih osoba
Republički porez iz plaće radnika	Općinski porez iz plaće radnika
Porez iz neto-plaće radnika	Porez na prihod od poljoprivrede
Porez na prihode od autorskih prava i sl*	

PRIHODI REPUBLIKE HRVATSKE	PRIHODI OPĆINA
Porez na UPG	
Porez na promet nekretnina**	
	Porez na prihod od mirovine
	Porez na nasljedstva i darove
	Porez na dobitke
Administrativne i sudske takse*	Komunalne takse
Carine	
Ostali izvori: emisijska dobit NBH; državni zajmovi; kamate na depozitna sredstva itd.,	
* Ustupaju se općinama; ** Općini se ustupa 60% poreza.	

Izvor: Zakon o pripadnosti javnih prihoda Republici Hrvatskoj i jedinicama lokalne samouprave i stopama republičkih poreza, *Narodne novine*, br. 73, 31. prosinca 1991.

Iz priložene strukture fiskalnih prihoda vidljivo je da općine posjeduju prilično velika ovlaštenja u oporezivanju, koja su, posve nepotrebno, ograničena na izravno oporezivanje. Zanimljivo je to da u nas lokalne zajednice imaju vrlo široka ovlaštenja u neposrednom oporezivanju. Imaju pravo nametati posebne poreze na dohotke i oporezivati dobit fizičkih osoba. I, što je posebno važno, državnim je zakonom regulirana samo stopa oporezivanja dobiti, ali ne i općinskog oporezivanja plaća. Čak je i za klasične sustave fiskalnog federalizma, da ne govorimo o fiskalnim sustavima u unitarnim državama, svojstvena prilično velika centralizacija oporezivanja dohodaka i profita. Poglada li se razvoj sistema fiskalnog federalizma tijekom ovog stoljeća, može se uočiti da je u središtu svih poreznih reformi bio porez na dohodak⁸. Nije jasno zašto, s druge strane, općine nemaju pravo samostalnog oporezivanja prometa nekretnina, kad takva vrsta poreza čini oko 3/4 prihoda lokalnih vlasti u SAD.

Ukoliko se pod fiskalnom centralizacijom podrazumijeva preuzimanje niza poreznih izvora pod nadležnost državne vlasti, raspoloživi podaci ne ukazuju na takav proces. Državna je vlast za čitavo vrijeme rata uvela samo jedan dodatni prihod -- porez iz neto-plaća⁹. Općinama nije oduzimano pravo ubiranja osnovnih prihoda: općinskog poreza iz plaća radnika i poreza na dobit fizičkih osoba. Možda je moguće govoriti o

8 "Do preraspodjele financijske nadležnosti oblast neposrednog oporezivanja bila je u rukama federalnih jedinica, tako da su se federacije finansirale uglavnom od posrednih poreza (akciza, poreza na promet i carina), a dobrim dijelom i od tzv. matrikularnih doprinosa federalnih jedinica. Međutim, situacija se poslije istaknute preraspodjele ovlaštenja u osnovi izmijenila. Primjera radi, do građanskog rata u SAD carine su učestvovala sa preko 90% u saveznim izvornim prihodima, a poslije II svjetskog rata porez na dohodak (fizičkih lica i korporacija) obezbjeđuje preko 60% prihoda federalnog budžeta. Gotovo istovjetni podaci vrijede i za ostale federacije (Švajcarska, Kanada, SR Njemačka)". Kasim I. Begić, *idem*, str. 24-25.

9 Zakon o pripadnosti javnih prihoda Republici Hrvatskoj i jedinicama lokalne samouprave i stopama republičkih poreza, *Narodne novine*, br. 73, 31. prosinca 1991., str. 2213-14.

drugim vidovima centralizacije, primjerice, centralizaciji javnih financija do koje je došlo preuzimanjem nadležnosti što ih je posjedovala bivša federalna vlada. No, čini se da je "stilizirana činjenica" o centralizaciji više pod utjecajem procesa u ostalim sferama kretanja kapitala -- bankovnog kapitala ili kapitala što će se akumulirati na osnovi prodaje društvenog vlasništva. Rasprava o tome, međutim, nije predmet ovog rada. No, za posve pouzdane zaključke može se upotrijebiti metoda kompariranja stupnja centralizacije u suvremenim fiskalnim sustavima.

STUPANJ CENTRALIZACIJE U SUVREMENIM FISKALNIM SUSTAVIMA

Stupanj decentralizacije procesa oporezivanja u priličnoj se mjeri razlikuje u zemaljama s različitim vertikalnim ustrojem vlasti. Postoje države koje predstavljaju sustave fiskalnog federalizma u užem smislu riječi, kao što su američka, švicarska, njemačka ili kanadska federacija. Postoje, zatim, unitarne države s izraženijom fiskalnom decentralizacijom, kao što je Švedska, i unitarne zemlje s izrazitom centralizacijom, kao što su Francuska i Nizozemska. Podjelu fiskalnih nadležnosti u najrazvijenijim svjetskim privredama, što je bila uspostavljena na kraju ere nesmetanog gospodarskog prosperiteta i stalnog širenja države blagostanja, ilustriraju podaci u tablici br. 7.

Tablica 7

Udio sakupljenih poreza od strane različitih razina vlasti sredinom sedamdesetih godina

	Nacionalne vlade	Državne ili provincijske vlade	Lokalne vlade
V. BRITANIJA	87.3	–	12,7
FRANCUSKA	93.5	–	6.5
NIZOZEMSKA	97.6	–	2.4
ŠVEDSKA	70.4	–	29.6
SAD	54.4	22.7	18.9
SR NJEMAČKA	53.1	33.7	13.2

Izvor: Arnold J. Heidenheimer, *Taxation Policy*, u: A. J. Heidenheimer, H. Hecló and C. T. Adams, *Comparative Public Policy*, New York, St. Martin's Press, 1983., str. 182.

Podaci pokazuju da je u federativnim državama (SAD, Njemačka) saveznoj vlasti pripadalo nešto preko, a vlastima federalnih i lokalnih jedinica nešto manje od polovice ukupnih poreznih prihoda. U unitarnim državama središnja je vlast uzimala od 70% poreza u Švedskoj do 97% poreza u Nizozemskoj. Hrvatski sustav javnih financija gotovo je identičan britanskom sustavu, i manje je centraliziran od sustava u Nizozemskoj i Francuskoj.

Nadalje, može se navesti da su mnogi fiskalni sustavi imali neusporedivo značajnije procese centralizacije nego što je to slučaj s procesima u Hrvatskoj tijekom

1990.-1992. To vrlo dobro pokazuje i primjer Sjedinjenih Američkih Država (tablica br. 8). Zbog potreba financiranja rata značajno je povećano trošenje na razini savezne države u odnosu na trošenje na razini federalnih i lokalnih jedinica. U razdoblju od velike ekonomske krize početkom 30-ih godina do završetka drugog svjetskog rata javno se trošenje na federalnoj povećalo s otprilike 1/3 na 2/3 budžetskih izdataka.

Tablica 8

Struktura javnog trošenja u SAD po razinama vlasti

GODINA	FEDERACIJA	SAV. DRŽAVE/LOKALNE VLASTI
1902.	38%	62%
1913.	39%	61%
1922.	34%	66%
1932.	35%	65%
1940.	51%	49%
1950.	65%	35%
1960.	61%	39%
1970.	51%	49%
1980.	47%	53%
1985.	44%	56%

Izvor: Robert P. Inman, "Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order", in: Harvey S. Rosen (ed.), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, Chicago, University of Chicago Press, 1988., str. 34 i 37.

U proučavanju komparativnih fiskalnih sustava smatra se da javne financije mogu, u osnovi, biti zasnovane na tri tipa odnosa: (1) sistemu *separacije*, (2) sistemu *zajednice* i (3) *mješovitom* sistemu. Sistem separacije ukratko se može opisati kao takav fiskalni ustroj unutar kojeg se svi porezi uvode i ubiru od strane članica državne zajednice, a fiksne se dotacije daju vlasti na razini saveza. Za sistem zajednice karakteristično je, pak, da se svi porezi ubiru od strane saveza, a da se fiksne dotacije daju njegovim članicama. Mješoviti sistem određen je između tih dviju krajnosti i zasniva se na pravilu da je ubiranje i raspoređivanje poreznih prihoda podijeljeno između središnje i nižih razina vlasti. Prvi tip odnosa, uz nužne izuzetke, karakterističan je za konfederacije. Izvorni prihod mogu biti samo carine i takse, a porezi se samo na osnovi zajedničkog dogovora mogu koristiti za zajednički budžet. Sistem zajednice karakterističan je za unitarne države, dok je mješoviti sistem karakterističan za suvremene federacije, ali i za unitarne države koje provode snažniju decentralizaciju. Stupanj te mješovitosti razlikuje se od zemlje do zemlje. U Australiji je preko 80% poreza u nadležnosti saveznih vlasti, tako da se financijski procesi prvenstveno očituju kroz odluke o visini transfera što ih federalna vlada upućuje pojedinim federalnim jedinicama. U Sjedinjenim Američkim Državama postoji specifičan sistem konkurencije poreznih oblika i poreznih razina. Federalna vlada ima u svojoj nadležnosti oporezivanje dohodaka (profiti, zarade zaposlenih), vlade američkih saveznih država prvenstveno oporezivanje prometa proizvoda, a lokalne vlade oporezivanje nekretnina.

MEĐUBUDŽETSKI FINACIJSKI TRANSFERI

Međubudžetski ili međuvladini transferi predstavljaju instrument financijskog izravnjavanja između različitih nivoa vlasti. Njima se omogućuje ravnomjerna raspodjela javnih usluga u pojedinim sustavima javnih financija. Sve jedinice vlasti nemaju dostatne kapacitete da bi zadovoljile utvrđene javne potrebe. Nesklad između fiskalnih nadležnosti i razine zadovoljavanja javnih usluga dovodi do vertikalne fiskalne neravnoteže. Centralizacija u prikupljanju prihoda opravdava se stoga potrebom da se upravlja nacionalnom ekonomijom i osigurava pravičnost u poreznom sistemu. Osnovni oblik koji poprimaju takvi transferi su tzv. *uvjetne* (namjenske) i *bezučjetne* (nenamjenske) dotacije što ih središnje vlasti upućuju na niže razine kako bi se spomenute neravnoteže smanjile. Prvom vrstom dotacija središnja vlast doznajava nižim razinama vlasti određeni iznos sredstava za točno utvrđene svrhe. Kod druge vrste dotacija radi se o davanju sredstava nenamjenskog karaktera nižim jedinicama.

O značaju međuvladinih transfera možda najbolje govori podatak da su u Sjedinjenim Američkim Državama 1901. godine oni predstavljali 1% prihoda državnih i lokalnih vlasti, da bi pola stoljeća kasnije dostigli 11%. U drugim je zemljama taj postotak i veći, tako da u Australiji dotacije savezne vlasti dostižu preko 35% državnih prihoda.

Za razliku od spomenutih zemalja, u Hrvatskoj je taj financijski institut posve nerazvijen. Za ilustraciju može poslužiti podatak da dopunska sredstva općinama (koja se mogu označiti kao međubudžetski transfer) predstavljaju tek 0,51% rashodne strane budžeta Republike Hrvatske. Stimuliranje regionalnog razvoja nužno bi moralo značiti proširenje uloge tih transfera, jer lokalne i regionalne jedinice, koje imaju problema da vlastitim fiskalnim kapacitetima osiguraju zadovoljenje javnih potreba, ne mogu voditi apsolutno elastičnu politiku oporezivanja. Razlog tome je to što preveliko oporezivanje može obeshrabrili proizvođače i potrošače na njihovom području. Želi li se ravnomjerniji razvitak jedne zemlje, potrebno je da središnja vlast putem transfera stimulira razvoj pojedinih regija, gradova i lokalnih jedinica.

U tome ne treba otići u drugu krajnost i razviti preveliko oslanjanje na financijsko izravnjavanje. O negativnim stranama financijskih transfera svjedoči iskustvo Australije. U Australiji već duže vrijeme traje velika rasprava o ulozi transfera u njihovom sustavu fiskalnog federalizma. Australijski ekonomisti sve češće ističu da preveliko oslanjanje na transfere savezne vlade smanjuje efikasnost i odgovornost federalnih jedinica. Navodim karakterističan stav: "Budući da države imaju više odgovornosti u *policy* procesu nego što su njihovi vlastiti izvori prihoda i da jako ovise o dotacijama Commonwealtha, sistem može podstaći vještinu stjecanja dotacija i rasipništvo u trošenju..."¹⁰

U Australiji postoji vrlo razgraniti sistem dotacija kojima federalna vlast sufinancira nedostatne fiskalne kapacitete pojedinih saveznih država. Dotacije jednom godišnje određuje federacija. O dodjeli transfera odlučuje Komisija za dotacije Commonwealtha (CGC). Od šest federalnih jedinica, obično su dvije – Zapadna Australija i Tasmanija – redovito tražile dotacije, dvije – Queensland i Južna Australija – dotacije su tražile povremeno, a preostale dvije – Novi Južni Wales i Viktorija – nisu tražile dotacije.

10 Brian Galligan and Cliff Walsh, Australian Federalism: Developments and Prospects, *Publius*, br. 4, 1990., str. 8.

Od početka 80-ih godina započinje proces ograničavanja javnog sektora. Države su postale manje zavisne od dotacija. I to ne zato što su u nadležnost dobile šira fiskalna ovlaštenja. Osnovni razlog bio je u smanjivanju udjela dotacija u društvenom proizvodu. To je natjeralo države da se mnogo snažnije oslone na vlastite izvore.

U isto vrijeme, savezne su se države suočile sa smanjivanjem općih (bezuovjetnih) dotacija i s povećanjem namjenskih (uvjetnih) dotacija. Podaci u tablici br. 9 to jasno pokazuju. Od gotovo dvotrećinskog udjela opći su se transferi smanjili na udio ispod 50%, tako da je početkom ovog desetljeća udio namjenskih prvi put nadmašio opće transfere.

Tablica 9

Plaćanja Commonwealtha državama i teritorijima

	Ukupno mil.\$	Opće dotacije % od uk.	Opće dotacije mil.\$	Namjenske dotacije % od uk.	Namjenske dotacije mil.\$
1985.-1986.	22.048	62	13.649	38	8.398
1986.-1987.	23.370	62	14.552	38	8.818
1987.-1988.	24.096	61	14.869	39	9.227
1988.-1989.	25.086	54	13.677	46	11.409
1989.-1990.	26.211	52	13.650	48	12.560
1990.-1991.	28.057	49	13.978	51	14.079
1991.-1992.*	29.421	49	14.545	51	14.875

Izvor: *Idem*, str. 9. (*Za razdoblje 1991.-1992. riječ je o procjeni.)

PERSPEKTIVE FISKALNE DECENTRALIZACIJE U HRVATSKOJ

Pred politikom razvoja Hrvatske stoji potreba razvoja razrađenijeg sustava javnih financija. Pored uvođenja poreznog sustava primjerenog tržišnom gospodarstvu, koji će se zasnivati na porezima na dodatnu vrijednost i porezu na potrošnju, od posrednih poreza, i na porezima na dohodak fizičkih osoba i porezima na profite poduzeća, od neposrednih poreza, valjat će razviti i njegovu vertikalnu dimenziju. Završetkom rata i smanjivanjem troškova obrane zbrinjavanja izbjeglica i prognanika bit će moguće provođenje određene decentralizacije javnih financija. Držim da bi u Hrvatskoj trebalo razvijati sustav koji će biti sličniji, primjerice, švedskom nego nizozemskom. To bi, drugim riječima, trebalo značiti da bi regionalnim (županijskim) i lokalnim vlastima trebalo pripasti barem oko 1/4 javnih prihoda. Osnovna logika podjele trebala bi se zasnivati na što većoj centralizaciji oporezivanja dohodaka i profita, i što većoj decentralizaciji oporezivanja potrošnje i prometa nekretnina. Uz to, zbog koordinacije regionalnog razvitka bit će poželjno značajnije razviti institut međubudžetskih transfera. Uspješnost regionalnog razvitka Hrvatske u izravnoj je vezi s razvijanjem mješovitog fiskalnog sustava karakterističnog za decentralizirane unitarne države.

FISCAL DECENTRALIZATION AND REGIONAL DEVELOPMENT IN CROATIA

Zdravko Petak

Faculty of Political Sciences, Zagreb

In this text the author discusses the relationship between the fiscal system and regional development in Croatia. In the first part of the text the basic propositions of the theory of fiscal federalism, a subdiscipline within public finances is presented. The thesis on the centralization of public finances in Croatia is regarded by presenting the comparative experience of contemporary fiscal systems in unitarian states, which show a similar degree of centralization. Subsequently, the characteristics of three basic systems in the vertical division of fiscal authority have been indicated: the system of separation, the system of community, and the mixed system. Special attention is devoted to analyzing the role of interbudget transfer in financing public needs, evaluating negatively the underdevelopment of this institute in the Croatian system of public finances.