

Centar za liberalno-demokratske studije

Boško Mijatović

EKONOMSKO-FINANSIJSKI ASPEKTI
REGIONALIZACIJE SRBIJE

Radni dokumenti
br. 2

Napisano za projekt *Regionalizacija Srbije*

maj 2002.

I EKONOMSKI ASPEKT REGIONALIZACIJE SRBIJE

Uvod

Regionalizacija, kao i svaki drugi oblik decentralizacije, predstavlja ozbiljnu reformu države i donosi mnoge očekivane i često neočekivane, ali znatne posledice po politički, ekonomski i socijalni život. Regionalizacija je izazov, jer postavlja pred političke činioce složen problem dizajniranja i implementacije novog sklopa državne organizacije, čiji je cilj unapređenje političkih, ekonomskih i socijalnih funkcija države, a ne njihovo kvarenje. Svetska iskustva ne daju, na žalost, pravo na preveliki optimizam.

Regionalizacija se najčešće izvodi iz političkih razloga, a ekonomski su ili sekundarni ili zanemareni. Takva dominacija političkog rezona ugrožava elementarna načela i argumente ekonomske struke, dovodeći u opasnost principe racionalnog pristupa decentralizaciji, a time i ekonomsku efikasnost i jednakost građana. Stoga bi pri regionalizaciji Srbije trebalo izbeći greške drugih zemalja (eklatantan primer je ruska decentralizacija) i pristupiti poslu promišljeno i bez žurbe.

NAČELNA RAZMATRANJA

O ekonomskim funkcijama države

Država standardno poseduje četiri ekonomske funkcije: regulacionu, stabilizacionu, redistribucionu i alokacionu.

Regulacija: zakonodavna i srodna aktivnost koja postavlja granice ekonomskim slobodama i privatnoj ekonomskoj aktivnosti, sa ciljem povećanja efikasnosti poslovanja, smanjenja rizika, valjanog uređenja međusobnih odnosa aktera i slično. Primeri regulacije su propisi o preduzećima, obligacijama, bankama, hartijama od vrednosti, radnim odnosima, spoljnoj trgovini, novcu, standardima kvaliteta proizvoda, sigurnosti i životne sredine i slično. Od regulacije i njenog sprovođenja zavisi karakter ekonomskog sistema, a regulacija je presudna za obezbeđenje jedinstvenog tržišta.

Stabilizacija: briga o makroekonomskom zdravlju privrede, tj. borba protiv privrednih ciklusa (za punu zaposlenost), inflacije, platnih deficita itd. Dakle, ekonomska politika u užem smislu.

Redistribucija: neki pojedinci i neki krajevi su manje obdareni resursima od drugih ili zaostali iz istorijskih razloga, pa država radi na ujednačavanju, koliko se i kada nađe za shodno.

Alokacija: država efikasnije snabdeva građane pojedinim dobrima nego privatni sektor (odbrana, policija, novac, putevi, ulično svetlo, kanalizacija itd), pa mora odlučiti šta će, kako i koliko od tih dobara proizvesti i kako će ih finansirati.

Ekonomski aspekt decentralizacije

Osnovni razlozi za decentralizaciju su obično politički i vezuju se za približavanje vlasti narodu, odnosno širenje demokratije, a uz pretpostavke da će

‘spuštanje’ vlasti na niže nivoe stvoriti mogućnost, prvo, da se potpunije izraze preferencije ljudi i, drugo, da će građani lakše kontrolisati i smenjivati vlast na nižem nivou nego na višem. Međutim, pitanje je da li ovo osnovnu uverenje klasične teorije demokratije u korist decentralizacije i dalje stoji i da li je ubedljivo, jer novije političke teorije naglasak stavljaju na ulogu političke elite i profesionalnih političara u političkom životu. Aktivni građani, koji stalno brinu o opštem dobru, nisu više u teorijskoj modi.

Ekonomski razlozi u korist decentralizacije su sledeći:

- može se povećati efikasnost kada se o javnim rashodima odlučuje na nivou koji je bliži i osetljiviji za lokalnu publiku za koju se odluke i donose, stoga što je verovatnije da će bolje odražavati lokalne preferencije i tražnju za lokalnim uslugama nego udaljena centralna vlada,
- iz konkurencije vlada istog ili različitih nivoa mogu proisteći koristi za efikasnost, pošto one mogu da delaju tako da u što većoj meri zadovolje želje građana, i
- građani su spremiji da plaćaju usluge koje odgovaraju njihovim preferencijama, posebno ukoliko su uključeni u proces donošenja odluka o tim uslugama.

Da li je decentralizacija dobra ili loša ekonomska strategija zavisi od više činilaca, a krajnji odgovor na ovo pitanje teško je dati. Na makroekonomskom planu postoje izražene bojazni da je u decentralizovanom ambijentu znatno komplikovanije voditi stabilizacionu politiku (posebno fiskalnu) i da je moguće da decentralizacija donese opštu nestabilnost kroz nivo i strukturu ukupnih javnih rashoda, visinu deficita i javnog duga. Nepovoljna iskustva su doživele brojne zemlje, od Brazila i Argentine do Rusije.

Pored zahteva za očuvanjem jedinstvenog tržišta i njegovih institucija, centralna tema diskusije o decentralizaciji je, sa ekonomskog i ne samo ekonomskog stanovišta, briga o međuregionalnoj i interpersonalnoj jednakosti. Neka područja su obilnije snabdevena resursima od drugih, a neka su zaostala iz istorijskih razloga. Stoga je potrebna državna intervencija koja će, bar u određenoj meri, obezbediti transfer resursa u zaostala područja kako bi se svim građanima obezbedio minimalni nivo osnovnih usluga, a bez obzira na to gde žive. Slično tome, programi podrške siromašnima morali bi biti jedinstveno organizovani za celu državnu teritoriju, jer bi njihova regionalizacija dovela pojedince u različitu poziciju, a u zavisnosti od mesta življenja; pored toga, socijalni programi obično imaju, zbog mobilnosti pojedinaca, šire eksterne efekte, pa ih je bolje organizovati na najvišim nivoima državne hijerarhije.

Drugi aspekt jednakosti je jednakosti svih građana jedne države i njihovih organizacija pred zakonom, kao važan element kako sam po sebi, ali i kao bitna pretpostavka efikasne tržišne ekonomije i ukupnog blagostanja. Naime,

Pored toga, decentralizacija donosi određene opasnosti:

- 1) širenje korupcije, klijentelizma i nepotizma, posebno u prvom periodu po decentralizaciji, dok se ne stabilizuju prilike i ne uhodaju mehanizmi direktne kontrole od strane sudskih ili viših državnih nivoa i indirektna kontrole od strane javnosti i glasača,
- 2) manju efikasnost odučivanja i veće rasipanje novca, a zbog manjih administrativnih i tehničkih kapaciteta novoustanovljene administracije, i
- 3) dodatne administrativne troškove, koji obično nastaju pojavom novih organa i novih birokratija (skupštine, izvršni i upravni organi).

Četiri državne funkcije u decentralizovanom ambijentu

Pogledajmo kako se pomenute četiri funkcije slažu sa idejom višestepene državne organizacije.

Osnovni aksiom, jezgro, srce ekonomskog razmatranja državne decentralizacije je da **mora biti očuvano jedinstveno tržište**, tj. da ono ne sme biti dovedeno u pitanje decentralizacijom. Očuvanje jedinstvenog tržišta u uslovima regionalizacije ne podrazumeva samo slobodu trgovanja između regiona (i odsustvo carina i drugih formalnih prepreka), već i jedinstvenu regulaciju ekonomske aktivnosti (ako ne u svakom detalju, onda u suštini). Jedinstveno tržište obuhvata i slobodno kretanje kapitala, radne snage i usluga. Jedinstvena regulacija stavlja sve aktere, bez obzira gde im je sedište ili prebivalište, u jednak položaj, što je ne samo pravedno, već i podstiče efikasnost.

Alternativa jedinstvenoj regulaciji je koncept kompetitivnog federalizma, gde članice imaju velika ovlašćenja, ali se pretpostavlja da će ih konkurencija prisiliti na ujednačavanje regulacije i oporezivanja, a zbog mobilnosti kapitala i, u manjoj meri, ljudi, koji će se seliti iz regiona sa strožom regulacijom i višim porezima u one druge. Iako teorijski interesantna, ova ideja se u stvarnom životu ne primenjuje, a tamo gde i bez namere postoji daje loše rezultate (poreski ratovi u Brazilu, na primer). Stoga Evropska unija napreduje u izgradnji federalnog ustrojstva kroz širenje jedinstvene regulacije, jer konkurencija nije rezultirala spontanom harmonizacijom ekonomske regulacije i poreske politike u prošlosti.

Održanje jedinstvenog tržišta mora biti uslov *sine qua non* svake razumne decentralizacije. Sve prepreke jednakosti učesnika na jedinstvenom tržištu, a može ih biti puno i mogu biti prikrivene (na primer, pitanje formalnog prebivališta kod zaposlenja), neprihvatljive su sa ekonomskog stanovišta. Sledi da sve one funkcije koje bi se eventualno dale regionima, a koje mogu doneti narušavanje jedinstvenog tržišta, nisu prihvatljive.

Stabilizacija (monetarna, fiskalna, spoljnoekonomska politika) se isključivo posmatra kao centralna funkcija, jer niža jedinica nema ni instrumente (novac, carine itd), ni interesa da je obavlja (pošto bi trošak stabilizacije podnela sama, a korist bi imale sve ostale).

Redistributivna funkcija bi takođe morala da se obavlja na centralnom nivou, kako se čini u savremenim federacijama. Jer, interpersonalna redistribucija isključivo unutar jednog regiona ostavila bi netaknutim međuregionalne razlike. A ako je Srbija država, onda mora da bude zainteresovana za jednakost položaja svih građana. Svakako, redistributivni programi koji se sprovode na državnom nivou mogu biti sprovedeni lokalno, kako se to obično čini (i u Srbiji), kao što i vlasti nižih nivoa mogu organizovati dopunske socijalne programe. Međutim, osnovna rešenja programa (sticanje prava i finansiranje) trebalo bi da budu određena na republičkom nivou.

Alokaciona funkcija je suštinsko područje valjane decentralizacije. Dakle, snabdevanje javnim dobrima, što je osnovna dužnost i razlog postojanja države, prava je stvar za decentralizaciju.

Možemo zaključiti, zajedno sa nalazom iz jedne studije Svetske banke, da “decentralizacija nije ni dobra ni loša za efikasnost, jednakost ili makroekonomsku stabilnost, već... njeni efekti prevashodno zavise od primenjenog institucionalnog dizajna”.

Decentralizacija, deregulacija i privatizacija

U zemlji u kojoj je regulacija široka, u kojoj država obavlja brojne funkcije i u kojoj su porezi visoki, prirodni su zahtevi i pritisci usmereni ka decentralizaciji, zasnovani na uverenju da će se na lokalnom ili regionalnom nivou lakše savladati Levijatan i život zajednice urediti na dobar način.

U takvoj situaciji, međutim, (dalja) decentralizacija nije jedini put. Alternativa decentralizaciji jeste bitno smanjenje regulacije, funkcija države i poreza. U jednoj zemlji, da odemo do krajnosti, u kojoj bi preovladala radikalna liberalna ideja države kao “noćnog čuvara”, tj. države koja bi se brinula samo za spoljnu i unutrašnju bezbednost i deljenje pravde, uopšte ne bi bilo ni potrebe, ni zahteva za decentralizacijom: to malo funkcija dobro bi obavljao centralni nivo državne uprave.

U savremenom svetu, negde radikalno, negde postepeno, napušta se ideja o snažnoj i benevolentnoj državi koja je dužna da odlučujuće utiče na život građana, maksimizujući društveno blagostanje u opštem i individualnom interesu. U nekadašnjem socijalističkom svetu, taj proces je bio brz i spektakularan, ali se bitne deregulacije i privatizacije odvijaju i u ostalom delu sveta.

Mnoge od funkcija koje su nekada smatrane striktno državnim danas podležu procesu privatizacije: od skupljanja đubreta i proizvodnje vode, preko elektroenergije, saobraćaja i telekomunikacija, do penzijskih fondova, zdravstva i višeg obrazovanja. Na primer, deregulacija i privatizacija energetskog i telekomunikacionom sektora, nekadašnjih nezaobilaznih oslonaca državnog vlasništva i intervencionizma, izvodi se u Evropskoj uniji, sa dobrim rezultatima.

Dakle, što je manja državna uloga u ekonomiji, to je manja potreba za decentralizacijom, bar sa ekonomskom stanovišta. Naravno, ne bi trebalo prihvatiti krajnost i odbaciti ideju svake decentralizacije na osnovu pretpostavke da privatizacija i deregulacija mogu biti potpuna zamena za decentralizaciju.

Raspodela funkcija, načela

Odgovor na pitanja koje će usluge (javna dobra) biti proizvedene na kom nivou državne organizacije i koji će način decentralizacije eventualni biti primenjen zavisi, načelno govoreći, od

- 1) tehničkih osobina proizvodnje javnog dobra i
- 2) eksternih efekata koje javno dobro emituje preko granice date jurisdikcije.

Ad 1. Efikasno snabdevanje javnim dobrima podrazumeva respektovanje tehničke efikasnosti njihove proizvodnje, što znači, *ceteris paribus*, da male teritorijalne jedinice ne bi trebalo da imaju za zadatak da proizvode dobro čija se proizvodnja jedino efikasno može organizovati u velikim razmerama, koje prevazilaze potrebe date lokalne zajednice. Argument ekonomije obima sugeriše da, na primer, ne bi trebalo da svaka opština podigne svoj univerzitet, elektroprivredu ili železnicu. Važi i obrnuto, da centralni nivo ne treba da se bavi proizvodnjom javnog dobra čija se proizvodnja efikasno može organizovati u malim razmerama, kao što je lokalni vodovod ili deponija smeća.

Ad 2. Razlozi efikasnosti zahtevaju da teritorijalna jedinica koja donose jednu odluku podnese sve troškove i koristi te odluke, tj. da se njeni efekti ne prenose u većoj meri preko granice te jedinice. Međutim, često se pokazuje da se efekti pojedinih odluka prelivaju preko granice jurisdikcije, što se naziva eksternim efektima. Oni mogu biti i pozitivni i negativni. Na primer, različita rešenja u dva

regiona u pogledu školovanja (besplatno – plaća se) ili državne pomoći siromašnima (visoka – niska) utiču na susedne regione i dovode do interregionalnih efekata, kao kada se (neki) stanovnici iz regiona u kojima se školstvo plaća i u kojima je pomoć siromašnima niska sele u region u kome je školovanje besplatno, a pomoć siromašnima visoka. Ili, različiti propisi o zaštiti životne sredine mogu dovesti do toga da region sa blažim propisima izvozi zagađenje u region sa strožom regulacijom.

Znatni eksterni efekti narušavaju načelo efikasnosti, jer 1) kada su pozitivni, tada se smanjuje interes regiona da finansira dati projekt (finansira ga sam, a korist imaju i drugi, kao u slučaju besplatnog obrazovanja), i 2) kada su negativni, tada se povećava interes date jedinice da izvozi svoje troškove drugima (kao u slučaju zagađenja), što vodi suboptimalnim rezultatima sa opšteg stanovišta.

Postojanje znatnih eksternih efekata je snažan argument u prilog podizanja regulacije ili proizvodnje datog javnog dobra na viši nivo (sa opštine na region ili sa regiona na državu) kako bi se proširenjem područja internalizovale i sve koristi i svi troškovi i povećala efikasnost. Stoga bi načelo podele nadležnosti između raznih nivoa države trebalo da odgovara “**području koristi**” koju jedno dobro (ili usluga) ima – vazдушna kontrola leta (saveznoj) državi, ulično osvetljenje opštini, a regionu one funkcije koje su zajedničke za više opština (regionalni putevi, bolnica itd). Na lokalnom ili regionalnom nivou, znači, treba odlučivati o onim javnim dobrima koja nemaju znatnije eksterne efekte, tj. o javnim dobrima (uslugama) čiji su efekti ograničeni na dato područje, jer nije razumno na lokalnom nivou donositi odluke koje se tiču šireg područja (o rekama koje protiču kroz nekoliko regiona ili o železničkoj mreži koja se tiče cele države). Slično tome, nema smisla da bolnicu koju zajednički koriste stanovnici više opština finansira samo jedna, pošto će ona vrlo brzo smanjiti finansiranje i time dovesti u pitanje zdravlje stanovnika celog regiona.

Pomenuti principi svakako pomažu kod raspodele funkcija na različite nivoe državne organizacije, ali ne pružaju decidan odgovor na svako pitanje. Postoje mnoge oblasti kod kojih nije lako odrediti u kojoj su meri značajni eksterni efekti, odnosno shvatanja o visini eksternih efekata mogu biti različita. Na primer, osnovno i srednje obrazovanje može se preneti na regione, polazeći od kriterijuma područja neposredne koristi i ekonomije obima, ali se može verovati da je potrebno da država, polazeći od šireg značaja obrazovanja za sveopšti socijalni i ekonomski napredak, učestvuje u regulaciji delatnosti, kontroli, pa, delimično, i u produkciji (na primer, udžbenika). Slično je i sa delovima zdravstvene zaštite (primarna i sekundarna), koje država može prepustiti regionima, ali uz zadržavanje regulativnih i kontrolnih mehanizama (primeri Italije i Španije).

Stoga se može zaključiti da snabdevanje pojedinim javnim dobrima može biti organizovano na različite načine:

- 1) kao isključiva nadležnost države,
- 2) kao isključiva nadležnost regiona ili opštine i
- 3) kao mešovita nadležnost države i regiona/opštine.

Strategija decentralizacija (i regionalizacije) trebalo bi da bude zasnovana na 1) efikasnom snabdevanju javnim dobrima, što znači zadovoljenje potreba i preferencija građana u što većoj meri i uz što niže troškove, 2) respektovanju načela solidarnosti među teritorijalnim jedinicama, a u nužnoj meri, i 3) obezbeđenju uslova za ekonomsku stabilnost i rast (uključujući i kapitalne projekte).

Ovi ciljevi obično ne mogu biti zadovoljeni uvek i istovremeno. Ostvarenje veće efikasnosti i autonomije može biti postignuto po cenu žrtvovanja jednakosti u nivou usluga, na primer. Stoga se teško može govoriti o “najboljoj podeli nadležnosti” bez vrednovanja efikasnosti, jednakosti i stabilnosti (rasta), kao kriterijuma strategije

decentralizacije. Pored toga, i najbolja podela nadležnosti verovatno će se menjati tokom vremena, pod uticajem kako tehnoloških ograničenja, tako i preferencija.

Jedna okvirna podela nadležnosti iz ekonomske oblasti na tri nivoa državne vlasti (država, regioni, lokalne zajednice) prikazana je u sledećoj tabeli.

OKVIRNA PODELA NADLEŽNOSTI

funkcije	regulacija i nadzor	obezbeđenje/ administracija	proizvodnja/ distribucija	napomena
spoljna trgovina	D	D	P	opšti interes
monetarna politika, kurs, banke	D	D	NB, P	opšti interes
trgovina među regionima	D	D	D	opšti interes
transferna plaćanja građanima	D	D	D	redistribucija
podsticaji privredi	D	D	D	regionali razvoj
osiguranje od nezaposlenosti	D	D	D	opšti interes, stabilizacija
vazduhoplovstvo i železnica	D	D	P, D	opšti interes
fiskalna politika	D, R	D, R, L	D, R, L, P	moguća koordinacija
regulacija	D	D, R, L	D, R, L, P	jedinstveno tržište
prirodna bogatstva	D	D, R, L	D, R, L, P	jedinstveno tržište
životna sredina	D, R	D, R, L	D, R, L, P	troškovi i koristi na raznim nivoima
privreda i usluge (i poljoprivreda)	D, R, L	D, R, L	P	mogući znati eksterni efekti
obrazovanje	D, R	D, R, L	R, L, P	mogući znati eksterni efekti
zdravstvo	D, R	D, R, L	R, L, P	mogući znati eksterni efekti
vodovod, kanalizacija, smeće, vatrogasci	L	L	L, P	lokalne koristi i troškovi
parkovi i rekreacija	D, R, L	D, R, L	D, R, L, P	primarno lokalno
međuregionalni putevi	D	R, L	R, L, P	
regionalni putevi	R	R, L	R, L, P	
lokalni putevi	L	L	L, P	

D-država, R-region, L-lokalna zajednica, NB-narodna banka, P-privatni sektor
 Pripremljeno uz pomoć *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, 1999

Primetimo tri osobine prethodne tabelle:

- Razdvojenost funkcije regulacije i nadzora, sa jedne, obezbeđenja i administriranja, sa druge, i proizvodnje i distribucije, sa treće strane. Razlog tome je mogućnost da se ove tri grupe državne aktivnosti vrše na različitim nivoima državne organizacije. Dok regulacionu i nadzornu funkciju obično vrše viši nivoi (država i region), dotle je izvršenje često povereno nižim nivoima državne organizacije (regionu i opštini) i privatnom sektoru.

- Privatni sektor se pojavljuje u funkciji proizvodnje i distribucije ne samo stoga što predstavlja objekt regulacije, već i stoga što može učestvovati u proizvodnji i distribuciji javnih dobara.
- Čista regulacija privatne ekonomske aktivnosti uglavnom pripada državi (prvi deo tabele), dok se regulacija, administriranje i neposredna proizvodnja javnih dobara deli između različitih nivoa (drugi deo tabele), a zavisno od karaktera samog javnog dobra.

PODELA EKONOMSKIH NADLEŽNOSTI U SRBIJI

Tranzicija

Od karaktera političkog i ekonomskog sistema u jednoj zemlji zavise kako funkcije države u ekonomskoj oblasti, tako i međusobni odnosi pojedinih nivoa vlasti, odnosno raspodela ekonomskih nadležnosti između njih. Tako su u jednoj socijalističkoj zemlji ekonomske funkcije države bitno drugačije u odnosu na zemlju sa liberalno-demokratskim poretom, pa je sledsveno i vertikalna raspodela tih funkcija različita. Optine u SFRJ su, na primer, oko 1950. godine bile nadležne za upravljanje manjim industrijskim preduzećima, dok u zemljama sa tržišnom privredom municipalne vlasti nemaju nikakvih ingerencija nad privredom, ne računajući poslove građevinskih dozvola, komunalija i slično.

Budući da je, posle demokratskih promena iz 2000. godine, Srbija ušla u period dubokih reformi političkog, ekonomskog i socijalnog karaktera, težeći izgradnji liberalno-demokratskog poretka, to se i uloga države u ekonomskom životu menja, a u ekonomskoj sferi bitno smanjuje. Država više neće upravljati, već samo regulisati, i to sve manje. To znači da preduzeća neće biti pod kontrolom države (ni kadrovskom, ni kvazivlasničkom), da će tržište kapitala i banke presudno uticati na investicije (a ne država), da će u brojne oblasti do skora rezervisane za državu ući privatni kapital (zdravstvo, obrazovanje itd). Naravno, postojaće određen broj javnih (državnih) preduzeća, ali sve manji i manje važan.

Pomenute promene ekonomskog sistema utiču i na pitanje nadležnosti pojedinih nivoa državne organizacije, jer se sa smanjenjem funkcija države smanjuje i mogući obim nadležnosti pojedinih nivoa, pa i regiona.

Odabrani model stvaranja regiona i podela nadležnosti

U ovoj studiji sugerisan je model stvaranja regiona na osnovu dobrovoljnog udruživanja opština, što donosi potrebu za izvesnim specifičnostima u dizajnu i dinamici regionalizacije Srbije u odnosu na "običan" model, po kome se ustavom propisuju i nadležnosti i teritorije regiona i obaveznost njihovog stvaranja.

Prvo, predviđene nadležnosti regiona trebalo bi da budu dovoljno atraktivne, kako bi opštine (stanovnici opština) uopšte pokazali interes za udruživanjem u region. Ukoliko bi država na regione prenela samo funkcije koje građani ne doživljavaju kao neposredno korisne, na primer pojedine od klasičnih državnih funkcija, moglo bi se dogoditi da formiranje regiona dođe u pitanje.

Drugo, to bi trebalo da budu funkcije za koje je očevidno da efikasnije mogu biti obavljane na regionalnom nego lokalnom nivou, kako bi stanovnici različitih opština videli da udruživanje donosi koristi.

Treće, dobro bi bilo da podela nadležnosti bude bar u izvesnoj meri fleksibilna, tako da udružene opštine mogu sa spiska nadležnosti predviđenih za regione odabrati funkcije koje će “njihov” region obavljati. Fleksibilnost korišćenja nadležnosti

- 1) respektuje dobrovoljni karakter udruživanja i povećava atraktivnost stvaranja regiona i
- 2) omogućuje preuzimanje nadležnosti prema napretku administrativnih i stručnih kapaciteta regionalnih organa uprave.

Ekonomске nadležnosti regiona

Regioni Srbije imali bi kompetencije u sledećim oblastima, a na osnovu načela ‘područja koristi’ i obezbeđujući da se time ne ugrožavaju interesi Srbije i drugih regiona:

1. prostorno planiranje, urbanizam i stanovanje,
2. izgradnja i održavanje infrastrukture regionalnog značaja i koordinacija razvoja (komunalne) infrastrukture u opštinama i gradovima,
3. poljoprivreda,
4. turizam,
5. šumarstvo,
6. lov i ribolov,
7. prekvalifikacije, dokvalifikacije i zapošljavanje,
8. ekologija, i
9. javni radovi.

Prostorno planiranje, urbanizam i stanovanje. Prostorno planiranje, urbanizam i regulacija stanovanja su imanentno državne funkcije, mada će tranzicioni procesi i ovde doneti smanjenje regulacije i šire respektovanje privatne svojine i prava izbora od strane vlasnika i investitora.

Na regionalnom nivou obavljale bi se funkcije od interesa za sve opštine i gradove u regionu, kao što su regulacija i planiranje zajedničkog prostora za ceo region. Klasično urbano planiranje bilo bi prepušteno opštinama i gradovima, uz koordinaciju, koliko je potrebno, na nivou regiona.

Izgradnja i održavanje infrastrukture regionalnog značaja. U skladu sa principom “područja koristi”, region bi trebalo da se bavi projektima infrastrukture koji pokrivaju područja više opština koje pripadaju regionu, ali ne prelaze okvire regiona. To su, na primer, regionalni putevi, regionalni vodovodi, kanali, irigacioni sistemi i slično. Regioni bi se brinuli o izgradnji (uključujući i finansiranje) i održavanju ovih sistema.

Ipak, većina infrastrukturnih i komunalnih sistema pripada drugim nivoima državne organizacije. Od republičkog interesa su železnice, komercijalni aerodromi, glavni putevi, reke, elektorivreda, gasovod, telekominikacije, veći sistemi za nadodnjavanje, važni mediji i slično i moraju ostati na državnom nivou. Pretežan broj preostalih (grejanje, gradski saobraćaj, najčešće vodovodi, kanalizacija, čistoća, groblja, lokalni putevi i ulice, ulično osvetljenje, parkovi, đubre, pijace itd) prirodno su vezani za opštine, odnosno gradove, pa bi oni i odlučivali.

Pored brige o regionalnim infrastrukturnim projektima, regioni bi mogli da vrše korisnu funkciju koordinacije izgradnje i finansiranja lokalne komunalne infrastrukture, kod koje je funkcija opština, odnosno gradova dominantna.

Poljoprivreda i turizam. Kod komercijalnog, “privatnog” sektora u tržišnoj privredi ekonomski razvoj se ili ne podstiče ili se to čini kroz regulaciju (porezi, carine itd), što znači na državnom nivou. Investicije se ne finansiraju iz fondova ili budžeta. Osnovni doprinos države privrednom napretku su dobre i stabilne institucije i zaštita ugovora i svojine, a ne nekadašnje finansiranje ukupnog razvoja državnim novcem. Lokalne zajednice mogu privlačiti investitore kroz pogodnosti koje daju u pogledu dobre lokacije, uređenih komunalija i infrastrukture, cene zakupa državne zemlje i slično.

Dve privredne grane – poljoprivreda i turizam – poseduju određene specifičnosti koje stvaraju mogućnost i potrebu u određenim okolnostima za državnim intervencijom, pored one opšte, regulacione.

Poljoprivreda, odnosno proizvodnja hrane predstavlja delatnost kako od strateškog, tako i od socijalnog interesa, tako da država interveniše kroz brojne instrumente – od robnih rezervi, preko otkupa i otkupnih cena, do direktnih dotacija bilo proizvođačima, bilo potrošačima. Iako je uloga republičkog nivoa i ovde dominantna, određeni prostor za uticaj postoji i na regionalnom planu. Ipak, regionalne vlasti bi trebalo da imaju na umu prelivanje koristi preko granice regiona, na druge delove zemlje, i da izbegavaju one mere čiji bi trošak podnele same, a korist imali svi regioni.

Veći turistički projekti često predstavljaju kombinaciju korišćenja nacionalnog bogatstva, izgradnje infrastrukture i investicija privatnog sektora, te je, stoga, uloga države često nužna. U ovom domenu je saradnja opštinskih i regionalnih vlasti prirodna.

Šumarstvo i lov i ribolov. Način korišćenja prirodnih bogatstava svakako podrazumeva ulogu države u regulaciji i njenom izvršenju.

Bez obzira na buduće rešenje o vlasništvu nad šumama (država Srbija ili neko drugi), neposredno upravljanje i eksploatacija mogli bi da budu organizovani na regionalnom nivou. Time bi se povećala efikasnost u odnosu na sadašnji aranžman sa velikim jedinstvenim preduzećem za eksploataciju.

Prekvalifikacije, dokvalifikacije i zapošljavanje. Nasleđenoj visokoj nezaposlenosti tranzicija dodaje novu, kao i zastarevanje znanja zaposlenih i nezaposlenih pojedinaca. Tržište radne snage je osnovni instrument rešavanja navedenih problema, ali dobra državna intervencija može potpomoći i ubrzati ovaj proces, posebno na pojedinim segmentima koji restrukturiraju ponudu i čine samo tržište fleksibilnijim i efikasnijim.

Osnovno radno zakonodavstvo mora biti na državnom nivou, kako bi se respektovale jednakost položaja čoveka na celoj teritoriji i povećala ekonomska efikasnost korišćenja jednog proizvodnog resursa na jedinstvenom tržištu. Takođe i osiguranje od nezaposlenosti mora biti jedinstveno, pored navedenog i zbog toga što predstavlja instrument makroekonomske, anticiklične politike.

Osnovne institucije tržišta radne snage, kao što su biroji za zapošljavanje (informaciona i posrednička funkcija), programi za obuku i trening (za dokvalifikaciju i prekvalifikaciju) i slično trebalo bi organizovati na nivou regiona. Jer, time bi se prevazišla strukturna ograničenja lokalnih tržišta radne snage po opštinama, odnosno gradovima, koja, na osnovu niske mobilnosti i nepoklapanja ponude i tražnje po kvalifikacijama, dodatno otežavaju uravnoteženje.

Ekologija. Zaštita prirodne sredine od preteranog zagađenja interes je svih, od pojedinca i najniže teritorijalne jedinice do države. Budući da zagađenje donosi značajne eksterne efekte, to bi osnovna ekonomska regulacija trebalo da bude doneta na

nivou Srbije, ali bi izvršenje moglo da bude preneto, zajedno sa dopunskom regulacijom, na regione.

Javni radovi. Javni radovi mogu biti obavljani na različitim nivoima državne organizacije, a u zavisnosti od ukupne makroekonomske situacije i lokalnih potreba. Jedan deo javnih radova tiče se projekata od značaja za više opština i stoga su pogodni za izvođenje na regionalnom nivou.

* * *

U nekima od pomenutih oblasti regionalne vlasti imale bi potpunu nadležnost, kako zakonodavnu, tako i izvršnu. U drugima bi regioni delili nadležnost sa državnim nivoom, kako bi se obezbedio minimum jednakih standarda za Srbiju kao celinu, a kroz zajedničko zakonodavstvo gde bi državni nivo obezbeđivao osnovno, okvirno zakonodavstvo, dok bi regionalni nivo razrađivao i dopunjavao državno zakonodavstvo prema lokalnim specifičnostima i preferencijama. U trećima bi republika zadržala potpunu zakonodavku funkciju, dok bi regioni stekli operativnu, odnosno izvršnu ulogu.

SOCIJALNA ZAŠTITA

Uvod

Socijalna zaštita obuhvata podršku siromašnoj porodici ili pojedincu da ostvari minimalanu socijalnu sigurnost, brigu o deci bez roditeljskog staranja, podršku invalidima i starim licima koji ne mogu da se brinu o sebi, pomoć porodicama u rizičnim grupama, brigu o porodicama sa više dece i podsticanje rađanja. Tri su osnovna oblika socijalne zaštite: novčani transferi, boravak u socijalnim ustanovama i savetodavna i slična pomoć.

Osnovna crta socijalne zaštite je redistribucija dohotka – od onih koji imaju ka onima koji nemaju ili imaju nedovoljno. Uzroci nemaštine mogu biti hronični (nesposobnost za rad) ili privremeni (gubitak posla i slično).

Socijalna zaštita u Srbiji najvećim delom se sprovodi na republičkom nivou. Kompletna zakonodavna regulativa je republička, dakle država propisuje o obezbeđuje najveći deo prava građana, tako da odgovarajuće ministarstvo vodi jedinstvenu socijalnu politiku na teritoriji Republike; država obezbeđuje najveći deo sredstava iz budžeta za isplatu obaveza prema korisnicima u novcu; republika finansira sve ustanove socijalne zaštite, kako centre za socijalni rad po opštinama, tako i ustanove za smeštaj i boravak pojedinaca iz ugroženih grupa; opštine imaju malu ulogu u socijalnoj zaštiti u Srbiji – one obezbeđuju jednokratnu pomoć u naturi privremeno ugroženima, subvencionišu komunalne troškove i slično.

Socijalna zaštita bi trebalo da bude zajednički zadatak svih nivoa vlasti. Samo će na taj način, kroz podelu uloga i različite inicijative, biti moguće postići olakšanje položaja siromašnih i onih kojima je pomoć potrebna. Svaki od nivoa poseduje određene prednosti koje bi trebalo da dođu do izražaja pri uspešnoj regionalizaciji Srbije.

Finansijski transferi

Osnovni instrumenti socijalne zaštite, posebno siromašnih, su novčane pomoći. Najvažnije su dve: socijalna pomoć ('materijalno obezbeđenje porodice') i dečji dodatak. Njima se pomažu siromašni građani, a posebno porodice s decom. Time država preraspodeljuje dohodak od boljestojećih građana ka siromašnima.

Organizacija programa finansijske podrške siromašnima može biti u funkcionalnom smislu dekomponovana na nekoliko elemenata: prvo, na kriterijume za utvrđivanje prava na podršku i na određivanje beneficija; drugo, na finansiranje; treće na administriranje; i četvrto, na nadzor. Moguće je, kako se u Srbiji i čini, pojedinim nivoima državne organizacije odrediti posebne uloge u programima podrške siromašnima.

Kako je već napred navedeno, postoje jaki razlozi za obavljanje redistributivne funkcije na centralnom nivou, kako se to čini u velikoj većini zemalja, uključujući i zrele federacije. Jer, interpersonalna redistribucija isključivo unutar jednog regiona ostavila bi netaknutim međuregionalne razlike. A ako je Srbija država, onda mora da bude zainteresovana za jednakost položaja svih građana i za najefikasnije korišćenje sredstava za siromašne.

Sa druge strane, u prilog decentralizacije sa republičkog nivoa na niže nivoe može se navesti jedan važan razlog: lokalno upravljanje programima borbe protiv siromaštva može, na osnovu bolje informisanosti, smanjiti troškove i poboljšati targetiranost. Međutim, ovaj argument govori u korist lokalnog adinistriranja socijalne zaštite, kako se u Srbiji i čini, a ne u korist regionalnog. Regionalni nivo je udaljen od pojedinca tek nešto manje od republičkog.

Utvrđivanje kriterijuma siromaštva na republičkom nivou ima više prednosti. Prvo, sredstva će biti distribuirana najvećem broju siromašnih ljudi bez obzira gde žive; ukoliko bi se kriterijumi određivali lokalno ili regionalno, sigurno je da bi se razlikovali i da bi jednako siromašni pojedinci našli u različitom položaju, a prema mestu življenja; znači, načelo jednakosti svih građana Srbije pred zakonom sugerise i jednake kriterijume, a to jedino obezbeđuje republička nadležnost. Drugo, omogućava se evaluacija projekata na teritoriji cele zemlje kako bi se ocenila, ali i povećala njihova efikasnost. I treće, republička nadležnost, praćena jedinstvenim kriterijumima, predstavljaju branu regionalnim i lokalnim elitama da preusmere sredstva namenjena siromašnima ka drugim svrhama. Neosetljivost jedinstvenih republičkih kriterijuma na lokalne vrednosti i preferencije može biti rešena dopunskim lokalnim programima zasnovanim na lokalnim sredstvima.

Finansiranje državne podrške siromašnima trebalo bi da bude republičko, kako bi se respektovalo načelo solidarnosti i kako bi građani siromašnijih krajeva imali jednaka prava kao i svi drugi.

Slično tome, i programi podrške deci i porodici (populacione politike) treba da ostanu na nivou republike, pošto su problemi dece i rađanja svakako državni, a ne lokalni ili regionalni.

Na taj način, republika bi bila garant standardnih finansijskih programa socijalne zaštite i zadržala odlučujući uticaj na njihovo sprovođenje. Svakako, regioni bi imali mogućnost, koju i sada imaju opštine, da stvaraju, u zavisnosti od preferencija stanovništva, dopunske ili nove programe socijalne zaštite, koje bi i sami finansirali. Ovakva se praksa pokazala vrlo dobro u Španiji.

Institucije

Osnovne institucije socijalne zaštite u Srbiji su centri za socijalni rad, koji predstavljaju dislocirane (po opštinama) jedinice Ministarstva za socijalna pitanja. Preko ovih centara administrira se najveći broj novčanih davanja (osim dečjih dodataka) i vrše savetodavne, pravne i slične usluge ugroženim građanima. Republici pripadaju i starački domovi, domovi za nezbrinutu decu i domovi za ometene u razvoju i duševno obolele. Lokalne zajednice poseduju određene institucije u oblasti dečje i druge zaštite (predškolske ustanove, odmor i rekreacija dece, ustanove za dnevni boravak odraslih itd), zatim administriraju dečje dodatke i slično.

Pojava regiona na teritorijalnoj mapi Srbije omogućuje preraspodelu funkcija između republike i opština, a u korist regiona. Pojavom srednjeg člana javlja se mogućnost da mu republika prepusti one nadležnosti koje je do sada držala zato što je opštinski nivo ipak bio neodgovarajući, ali i da to isto učine opštine za funkcije koje su zajedničke, ili se mogu efikasnije obavljati, na nivou više susednih opština, tj. u regionu.

U institucionalnom smislu, regioni bi mogli postati praktično osnovni nivo socijalne zaštite.

Centri za socijalni rad bi mogli da budu izmešteni iz Ministarstva za socijalna pitanja, dakle sa republičkog nivoa, na opštinski i regionalni, i to tako da postanu zajednička institucija opština i regiona za vršenje funkcija koje su im poverene. Republika bi samo vršila stručni nadzor nad radom centara za socijalni rad.

Republika bi mogla da na regione prenese i domove za stare i domove za napuštenu decu. Ove su funkcije, a posebno ona prva, prirodno regionalne i lokalne i ne postoji potreba da njima upravlja republika, kako se to sada čini.

Prenošenje pomenutih institucija na regione ne bi donelo probleme u njihovom finansiranju, a zbog predviđenog sistema ujednačavanja fiskalnih prihoda, tako da ne bi postojala opasnost da u slabije razvijenim regionima i domovi budu slabo finansirani.

Na republičkom nivou bi trebalo da ostanu domovi za ometene u razvoju i domovi za duševno obolela lica, kao specifične, osetljive i malobrojne ustanove.

II FINANSIRANJE REGIONA

NAČELNA RAZMATRANJA

Uvod

U prethodnim poglavljima sugerisana je raspodela funkcija koje bi vršila država na pojedine nivoe državne organizacije, a posebno na regionalni nivo. Na žalost, sve državne funkcije potrebno je finansirati, tj. obezbediti dovoljna sredstva za tekuća plaćanja i investicije, što znači da bi stvaranje regiona u Srbiji povuklo za sobom preraspodelu ukupnih fiskalnih prihoda i odvajanje jednog dela za finansiranje funkcija koje će biti obavljane u regionu. Ta je preraspodela sredstava prirodna jer se pojedine funkcije prenose sa drugih nivoa državne hijerarhije na novostvoreni regionalni, te je neminovno da obim sredstava za druge nivoe bude smanjen (zbog smanjenih funkcija), a u korist regionalnog.

Postoji realna opasnost, a verovatno i neminovnost, da ukupan obim državnih rashoda bude povećan kao posledica stvaranja regiona, jer u praktičnom životu teško da je moguće izvesti savršenu preraspodelu funkcija, službenika, državnih zgrada i opreme između drugih nivoa državne uprave i novostvorenih regiona. Stoga su neminovni izvesni gubici, odnosno povećanje administracije i uvećanje njenih troškova (primeri Italije i Španije), posebno u prvom periodu po ustanovljavanju regiona.

Svaki nivo bi trebalo da raspolaže dovoljnim prihodima za pokrivanje predviđenih funkcija u nužnom obimu kako bi se izbeglo nepotrebno i skupo zaduživanje na domaćem ili inostranom finansijskom tržištu. To istovremeno ne znači da svaki nivo državne organizacije mora sopstvenim sredstvima (sopstvenim porezima i drugim prihodima) finansirati svoje rashode, već je moguće da neki nivoi imaju višak prihoda nad rashodima, a drugi manjak i da se ti debalansi pokrivaju transferima ili drugim oblicima prenošenja prihoda sa jednog na drugi nivo, kako pokazuje bogato svetsko iskustvo.

Postoje brojni metodi obezbeđenja prihoda regionalnim vlastima. Oni se međusobno razlikuju po stepenu fiskalne autonomije koji obezbeđuju regionalnim vlastima, po lakoći naplate i administriranja, po pravednosti i ekonomskim efektima, po stepenu međuregionalne redistribucije koji mogu da obezbede.

Tri osnovna tipa prihoda, ili načina finansiranja javne potrošnje, su fiskalni prihodi (porezi, doprinosi za socijalno osiguranje, takse, naknade itd), transferna sredstva primljena od drugih nivoa državne organizacije i zajmovi od finansijskih institucija.

Tri osnovna pitanja koja će se provlačiti kroz ovaj odeljak i koja određuju karakter odnosa raznih nivoa državne organizacije su:

- 1) ko odlučuje o porezima i drugim fiskalnim dažbinama,
- 2) kako se rešava problem eventualnog manjka prihoda pojedinih nivoa državne organizacije u odnosu na predviđene rashode, a zbog odgovora na prvo pitanje – problem vertikalnih neravnoteža i

- 3) u kom stepenu će fiskalne institucije (uglavnom centralna vlada) prelivati sredstva ka siromašnijim subnacionalnim vladama – problem horizontalnih neravnoteža.

Fiskalni prihodi

Što regioni imaju važnije i finansijski skuplje funkcije (na primer, zdravstvo, prosvetu, policiju), to je značaj finansijskog aranžmana kojim će se te funkcije finansirati veći. I obrnuto, ukoliko su nadležnosti regiona manje (na primer, ograničene na administrativne funkcije), to je lakše, a s obzirom na relativno mali obim sredstava, rešiti problem finansiranja regiona.

Mogući su različiti metodi finansiranja javnih dobara na različitim nivoima:

- da svaki nivo raspolaže sopstvenim izvorima prihoda, o kojima samostalno odlučuje;
- da postoje zajednički izvori i podela prihoda (tax-sharing), gde je moguće da svaki nivo vodi sopstvenu poresku politiku na istom poreskom obliku ili da jedan nivo odlučuje o poreskoj politici, a da drugi prima propisani procenat;
- da jedan nivo daje drugom nivou dotacije, a prema određenim kriterijumima ili ad hoc procedurama;
- moguća je i kombinacija ovih metoda.

Svi pomenuti metodi, sa dodatnim varijetetima, primenjuju se u savremenom svetu, kako u unitarnim, tako i u federalnim zemljama. Naravno, postojeća poreska konfiguracija u jednoj zemlji obično nije posledica racionalnog izbora, već fiskalne istorije i političkih procesa (ideologija, pogrešnih teorija, uticaja lobi grupa i slično).

Korisno je, kao i uvek, razmotriti i ustanoviti izesna načela finansiranja regiona i raspodele javnih prihoda na pojedine nivoe državne organizacije, koja će nam kasnije pomoći da pokušamo rešiti pitanje finansiranja regiona u Srbiji.

Prvo, regioni bi, kao i drugi nivoi vlasti, trebalo da raspolažu dovoljnim sredstvima za finansiranje nadležnosti koje im pripadaju. Ovo naoko trivijalno načelo često je kršeno u brojnim zemljama, uz neminovno zaduživanje, a sa veoma nepovoljnim efektima po visinu javnog duga i makroekonomsku stabilnost (na primer, Argentina).

Drugo, dobro bi bilo da se regionalne funkcije finansiraju iz sopstvenih prihoda, tj. iz prihoda o kojima odlučuje regionalna vlast. Ovo je dobro iz dva razloga: 1) zato što povećava odgovornost regionalnih vlasti pred biračkim telom, koje bi trebalo da čvršće kontroliše visinu poreza i drugih dažbina, kao i potrošnju ubranog novca, što znači polaganje računa regionalnih vlasti onima koji su ih birali i čiji novac troše; i 2) zato što će tada regionalne vlasti biti zainteresovane za što bolju naplatu poreza i drugih dažbina, što je veoma važno, jer, kako svetsko iskustvo pokazuje, subnacionalne vlasti umeju da pokažu izrazitu finansijsku neodgovornost onda kada prevashodno zavise od transfera novca sa centralnog državnog nivoa.

Treće, načelo samofinansiranja svih funkcija regiona nije moguće, osim za one najbogatije. Jer, princip međuregionalne solidarnosti, koji je praktično nezaobilazan u jednoj državi, nameće obavezu sufinansiranja (nekih ili svih) funkcija u siromašnijim regionima, čiji je fiskalni kapacitet nedovoljan da pokrije javna dobra i usluge na

potrebnom nivou. Stoga je izvesno prelivanje centralnih ili sredstava bogatijih regiona u obliku transfera u siromašnije regione neminovno.

Četvrto, slobodno vođenje poreske politike važnih poreza na regionalnom nivou ugrozilo bi vrlo važna načela ekonomske efikasnosti i jednakosti građana u datoj državi. Jer, različiti sistemi oporezivanja narušavaju jedinstveno tržište i vode distorzijama u alokaciji resursa, a time i do ekonomskih gubitaka. Zatim, različiti poreski sistemi po regionima vode različitom poreskom opterećenju, što, kada uzme veće razmere, znači da se građani i njihove organizacije nalaze u različitom položaju, a u zavisnosti od mesta življenja. Ovo načelo sugerise takav poreski sistem po kome će politiku svih važnijih poreza voditi centralna vlast, kako je to uobičajeno u svetu.

Ujednačena poreska politika predstavlja važan element jedinstvenog tržišta. Moguća su dva načina usklađivanja poreskog sistema i politike u jednoj zemlji: (1) zakonodavstvom na centralnom nivou, i (2) kroz poresku konkurenciju autonomnih regiona (i lokalnih vlasti).

Prvi način je uobičajen i koristi ga za najvažnije fiskalne prihode najveći broj zemalja, uključujući i prave federacije. Drugi način je kod nas malo poznat, ali je u teoriji odavno prisutan kao koncept kompetitivnog federalizma.¹ Ideja je da članice jedne federacije samostalno određuju poreze (kao i javnu potrošnju), ali da moraju da budu svesne činjenice da je poreska osnovica (kapital, rad, roba, dobit itd) pokretna stvar i da može, u slučaju visokih poreza, napustiti jednu članicu i preći u drugu. Na primer, ukoliko je porez na kapital znatno viši u jednoj članici, onda će se kapital seliti iz te članice u druge, tamo gde je poreska politika blaža. Zbog pokretljivosti poreskih osnovica, pojedine članice mnogih federacija, kao i samostalne zemlje, vode povoljnu poresku politiku kako bi privukle kapital i, manje, radnu snagu i drugih krajeva i ostvarile bolje ekonomske rezultate. Takva poreska konkurencija, sa jedne strane, može smanjiti poreske terete, što je pozitivno,² ali i može izazvati "trku na dole", tj. smanjenje javne potrošnje ispod socijalno poželjnog nivoa.

Kod odlučivanja o eventualnoj raspodeli poreskih izvora na različite nivoe vlasti moguće je primeniti načelo supsidijarnosti, poznato iz problema raspodele državnih funkcija. Ovde bi, slično, glasilo da dati porez treba prepustiti onom najnižem nivou na kome može biti efikasno primenjen i na kome nije neodgovarajući. Po ovom načelu, na primer, očigledno je da lokalnom nivou ne bi trebalo da budu prepuštene carine, poreze na prirodne resurse i na proizvodnju zbog mogućnosti izvoza poreskog tereta na druga područja, ali da centralni nivo ne bi trebalo da se bavi porezom na imovinu i naknadama za komunalne usluge.

Odluka o podeli prihoda na različite nivoe postavlja pred teoriju fiskalnog federalizma konfliktne ciljeve. Sa jedne strane, ekonomski i administrativni razlozi sugerisu da bi federalnom nivou trebalo da budu prepušteni prociklični porezi (koji su instrument makroekonomske politike), porezi sa mobilnom osnovicom (kako bi se izbegli međuregionalni poreski ratovi), redistributivni porezi (pošto je redistribucija

¹ U ekonomskoj teoriji se fiskalnim federalizmom naziva svaki slučaj znatnije vertikalne podele nadležnosti, pa i u unitarnim zemljama.

² Švajcarski federalizam se može smatrati kompetitivnim (Adamovich and Hosp, 2001), uz dobre rezultate, mada ne i uz ujednačavanje poreskih politika kantona. I američki federalizam je kompetitivan, jer su države (states) gotovo potpuno samostalne u vođenju poreske politike.

centralna funkcija) i porezi u vezi međunarodne trgovine, tj. porez na profit korporacija, porez na dohodak građana, porez na dodatu vrednost i carinske dažbine, što čini najveći deo poreskih prihoda u jednoj zemlji. Sa druge strane, postoji jaka potreba da drugi nivoi imaju sopstvene prihode, kako zbog jačanja odgovornosti, tako i zbog izbegavanja zavisnosti od federalnog nivoa i preteranog zaduživanja.

Peto, bitno različiti poreski sistemi po regionima neminovno bi doveli do nekonzistentnosti, dupliranja administracija i teškoća u naplati, pored klasičnih problema poreskih rupa ili dvostrukog oporezivanja. Pokazalo se i da izrazita fiskalna decentralizacija poreza (suverenost) jako ometa poreske reforme, kao u Brazilu i Argentini, gde već decenijama nije moguće postići potreban politički dogovor članica ovih federacija.³

Kao što se vidi, navedena sasvim razumna načela su uglavnom u međusobnom konfliktu, tako da je vrlo teško na osnovu direktne primene pravila izvršiti raspodelu poreskih oblika na pojedine nivoe državne organizacije.

U današnjem svetu pri vertikalnoj raspodeli fiskalnih dažbina dominiraju razlozi ekonomske i administrativne efikasnosti i centralna vlast obično drži gotovo sve konce poreske politike u svojim rukama. Tako je u federacijama, a još više u unitarnim regionalizovanim zemljama. U Italiji (1991) samo 2,4% ukupnih prihoda regiona poticalo od sopstvenih prihoda, dok su ostalo predstavljali transferi i, u manjoj, ali priličnoj meri, zaduživanje. Čak je u federalnoj Austriji (1993) situacija slična: sopstveni prihodi lendera 1,8%, učešće u centralnim porezima 44,9%, dok ostalo predstavljaju transferi i zaduživanje. U Španiji (1994), koja predstavlja pozitivan primer, samo 23,0% ukupnih prihoda regiona predstavljali su sopstveni prihodi, a ostalo su donosili transferi i zaduživanje.

Slično praksi rezonuje i fiskalna nauka – centralnoj vlasti se, iz pomenutih razloga, prepušta kontrola nad najvažnijim i najizdašnijim porezima, dok se regionalnim i lokalnim vlastima predviđaju neki specifični porezi i naknade, ali i učešće u prihodima od centralnih poreza.⁴

Najboljim prihodom regionalnih i lokalnih vlasti smatraju se naknade za usluge, posebno one komunalne (voda, struja itd) i infrastrukturne (putarine, takse na automobile). One su i pravedne i efikasne, jer njihova visina, bar načelno, odgovara koristi koju pojedinac ima od usluge.

Najboljim regionalnim porezom obično se smatra prirez (dodatni porez) na porez koji pripada centralnoj vlasti; na primer, prirez na centralni porez na dohodak građana (Kanada) ili prirez na porez na dodatu vrednost; tu regionalna vlast poseduje najvažniji atribut samostalnosti – sopstveno pravo da određuje poresku stopu, a time i obim prihoda;⁵ ovaj dodatni porez na postojeći porez ne pati od tehničkih problema

³ U Argentini svaki poreski zakon mora ratifikovati skupština federalne članice, pa tako svaka članica ima efektivno pravo veta.

⁴ Na primer, C. McLure and J. Martinez-Vasquez – Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, Asian Development Forum, World Bank, 2000; R. Bird - Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications, GSU, 2000

⁵ Ostala dva atributa poreske samostalnosti – pravo na propisivanje poreske osnovice i samostalno administriranje poreza – manje su važni.

konzistentnosti i složenog administriranja, niti, ukoliko međuregionalne razlike u stopama nisu velike, donosi ekonomske distorzije. I administrativno je jednostavan, jer centralni poreski organi ubiraju i prirez, a prihode od njega usmeravaju regionu. Da bi se izbegle eventualne velike razlike između regiona, moguće je limitirati dozvoljene poreske stope.

Porez na promet u maloprodaji i akcize mogu takođe bez velikih rizika biti korišćeni na regionalnom nivou, pošto ne mogu bitno uticati, ukoliko razlike u stopama nisu prevelike, ni na jedinstvenost tržišta, ni na alokaciju resursa.

Sledeći porez posebno pogodan za manje jedinice je porez na imovinu, koji zahteva dobro poznavanje lokalnih prilika. Ovaj porez je i glavni prihod lokalnih zajednica u razvijenim zemljama.

Posebno je pitanje prihoda socijalnog osiguranja (za penzije, zdravstvenu zaštitu i osiguranje od nezaposlenosti). Nepodeljeno je mišljenje, a i praksa da sva tri oblika državnog socijalnog osiguranja moraju biti organizovana na centralnom nivou. Tako čak i sve razvijene federacije (Austrija, Belgija, Švajcarska, Nemačka, Kanada, SAD) i regionalizovane zemlje (Italija i Španija) imaju jedinstveno državno penzijsko osiguranje. Takođe, Španija i Italija imaju jedinstveno državno zdravstveno osiguranje.

Vertikalna ravnoteža

Pošto prihodi od nakada i sopstvenih regionalnih poreza mogu biti nedovoljni, potrebno je osloniti se na centralni nivo. Osnovna su dva načina, a njihova upotreba bi trebalo da zavisi od preovlađujućih okolnosti.

Prvo, široko se koriste neposredni transferi (subvencije) sa centralnog nivoa, koji obično ima višak prihoda nad rashodima, ka nižim nivoima. Obim transfera može biti rezultat primene neke formule ili pravila, što je bolje, ili posledica političkih pregovora (cenjkanja), što je lošije rešenje. Diskreciono odlučivanje o transferima inferiorno je u odnosu na automatska pravila jer vodi dominaciji političkih razloga nad socijalnim i ekonomskom, odnosno preovladavanju pregovaračke veštine političara nad stvarnim potrebama. Sa druge strane, uvođenje formule, ma koliko ona bila razumna, može neke regione u prvi mah pogoditi, a drugima poboljšati poziciju, što bi stvorilo ne samo političke probleme, već i teškoće u finansiranju javne potrošnje u pogodenih regiona.

Transferi mogu biti opšti, u smislu da im namena nije unapred određena, i namenski ili uslovni, kod kojih je namena poznata. Ukoliko je centralni nivo preuzeo sve izdašnije poreze i ostavio sve regione bez dovoljno prihoda, tada je osnovna svrha transfera stvaranje mogućnosti svih regiona da finansiraju nužnu javnu potrošnju. To je onda najbolje činiti opštim transferima, bez uslovljanja. Naravno, implicitna pretpostavka je da su regionalni organi odgovorni i da nije potrebno da se centralna vlast meša, ili utiče, na odluke o namenama i karakteru lokalne javne potrošnje. Ukoliko, sa druge strane, centralna vlast prepušta regionalnim vlastima (spro)vođenje važnih nacionalnih politika, kao što su obrazovanje ili zdravstvo, tada je prirodno da uslovljava da se sredstva za ove delatnosti namenjena i transferisana zaista i na njih

utroše. Ovaj tip uslovljenosti rashoda može biti dopunjen uslovom performansi, odnosno postizanja određenih rezultata u datim delatnostima.

Treći metod je konfinansiranje, gde centralni nivo jednim delom učestvuje u finansiranju javne potrošnje na nižim nivoima. Ovaj se metod najčešće koristi kod investicionih projekata.

Drugo, široko je korišćen metod propisanog učešća regiona u prihodima od centralnih poreza (tax sharing) naplaćenim na području datog regiona. Tako se u Španiji 30% prihoda od poreza na dohodak građana, koji je značajan porez u zapadnim zemljama, prenosi regionima. Ovo je manje povoljan metod od sopstvenih poreza regiona, jer regionalna vlast nema direktnog uticaja na poreske stope, pa time ni na prihod koji će primiti; time su njena samostalnost i briga za razumno trošenje novca bitno umanjene.⁶ Sa druge strane, povoljno je što poreski sistem, pri ovom sistemu, ne pati od nedostataka koji postoje ili mogu postojati pri nezavisnim regionalnim poreskim sistemima.⁷ Vrlina je i stabilnost aranžmana, jer otpada potreba da se svake godine ili i češće pregovara o iznosima koji se transferišu. Učešće svakog regiona u prihodima od poreza obično je jednako za sve regione. Ponekad može biti i različito, ukoliko se ovaj sistem koristi i za ujednačavanje fiskalnih prihoda u korist siromašnijih regiona.

Jedan problem sa podelom prihoda od centralnih poreza je nemogućnost da regionalne vlasti odlučuju o obimu svojih ukupnih prihoda i rashoda, pošto im je sistem podele prihoda onemogućio samostalne odluke o poreskim stopama i obimu prihoda. Ipak, ovaj se problem relativizuje ukoliko regioni imaju i druge, sopstvene, a znatne prihode, pomoću kojih mogu da utiču na ukupan obim prihoda.

Horizontalna ravnoteža

Različiti regioni poseduju različitu ekonomsku snagu, tj. jedni su siromašniji od drugih. Samim tim, njihov fiskalni kapacitet je manji i nisu u mogućnosti da isfinansiraju javnu potrošnju ni po minimalnim standardima. Tada je, očigledno, izvesna redistribucija fiskalnih sredstava u korist siromašnijih regiona opravdana. Postoji i jedan politički razlog redistribucije: ukoliko nje ne bi bilo, siromašniji krajevi bi se protivili regionalizaciji, jer bi im finansijska situacija bila bitno pogoršana uvođenjem regiona. Cilj redistribucije ipak nije potpuno izjednačavanje finansijskih resursa regiona, već samo smanjivanje razlika do tolerantnog nivoa – na primer, do 80 ili 90% od proseka.

U svetu centralni nivo transferiše sredstva siromašnijim regionima. Jedini delimičan izuzetak je Nemačka, u kojoj postoji i sistem horizontalnog prelivanja između lendera.⁸

⁶ Ovaj sistem ima ugrađenu opasnost da centralna vlast, polazeći od sebičnih razloga, povećava one poreze koje ne deli sa regionima, kao što se događa u Brazilu.

⁷ U nemačkom federalnom sistemu svi važniji porezi su zajednički za federalni i lender nivo, uz podelu prihoda. Podela prihoda od poreza na promet i sada postoji u Srbiji.

⁸ Jedan deo prihoda od poreza na dodatu vrednost koji pripada lenderima distribuiraju se naglašeno u korist siromašnijih lendera.

Očigledno je da redistribucija mora imati u vidu *potrebe* i *kapacitete*, tj. obim funkcija koje je potrebno finansirati, sa jedne, i mogućnosti finansiranja od strane regiona, sa druge strane. Svakako, i jednu i drugu stvar teško je precizno kvantifikovati.

Dva su moguća metoda redistribucije: prema unapred utvrđenoj formuli i ad hoc, diskrecionim odlukama.

Sistem redistribucije prema formuli je, načelno posmatrano, superioran, jer je objektivizovan i zasnovan na stvarnim činjenicama od značaja, tako da smanjuje ulogu političkog procesa u raspodeli novca.⁹ U formuli se kao faktori neminovno javljaju stanovništvo, kao mera potreba, i nivo ekonomskog razvoja (inverzno), kao mera mogućnosti lokalnog finansiranja. Često se još dodaju nivo poreskih napora samog regiona, koji se nagrađuje, i neke specifičnosti (na primer, brdovitost kantona u Švajcarskoj i insularnost regiona u Španiji, koji povećavaju troškove).

Sistem redistributivnih transfera po ad hoc principu očigledno pati od svih problema političkog odlučivanja – objektivne činjenice se neminovno i bar donekle zanemaruju, a na značaju dobijaju pregovaračka snaga i veština. Ipak, ovaj metod je fleksibilniji od formule, što je posebno važno tokom prvih faza regionalizacije, kada bi isključiva primena formule mogla dovesti do znatnih debalansa u odnosu na zatečeno stanje i promene funkcija. Stoga se diskrecioni transferi široko koriste: na primer, Brazil je napustio formulu, a Rusija i Nemačka kombinuju transfere po formuli sa ad hoc transferima.

Pogledajmo sisteme redistribucije u dve regionalizovane zemlje. U Španiji se koristila formula (do 1996): dominiralo je stanovništvo (ponder 64%), zatim razvijenost (17%) i površina regiona (16,6%), dok su ostali faktori bili malo važni. U Italiji se koristi sledeći sistem: ustanovljeno je (2000) da se ujednačenje vrši tako da se ukloni 90% razlike među regionima u poreskim prihodima po stanovniku, pa centralna vlada iz poreza na dodatnu vrednost distribuira sredstva.

Zaduživanje i moralni hazard¹⁰

Važan problem regionalizovanih i federalnih zemalja je moralni hazard kod regiona i federalnih jedinica, tj. njihova manja briga za funkcionisanje i, posebno, finansiranje nadležnosti koje su im poverene, a zbog uverenja da mogu da odgovornost i troškove svoje neodgovorne politike prebace na viši nivo, tj. na državu, koja ipak neće moći da dozvoli da jedan region ili federalna jedinica bankrotira.

Primere bankrota ili gotovo bankrota nižih jedinica i spašavanja od strane centralnih vlasti poznaju sve zemlje, od najsolidnijih kao što su SAD (pred stečajem: Njujork i Filadelfija) i Nemačka (dva manja lendera), preko onih malo manje solidnih (Italija permanentno spašava regione vanrednim sredstvima), do ne baš solidnih (Argentina, Rusija), kod kojih stalna nesolidnost regionalnih vlasti ugrožava celu državu.

⁹ Ipak, politika je prisutna, kako prilikom određivanja formule, tako i kod njenih revizija.

¹⁰ Moralni hazard je pojam iz teorije osiguranja i označava manju brigu pojedinca za osiguranu nego za neosiguranu stvar.

Pored prirodne težnje regionalnih i lokalnih vlasti da odgovornost i troškove prebace na višu vlast i nemogućnosti centralnih vlasti da to odbiju, moralnom hazardu doprinose i dva druga činioca: prvo, neprecizno razgraničenje kompetencija različitih nivoa, bilo da uopšte nije precizno definisano ko je za određeno područje nadležan, bilo da postoji preklapanje nadležnosti; i drugo, niska finansijska samostalnost nižih jedinica, odnosno njihova visoka zavisnost od transfera koje primaju od centralnih vlasti, što ih čini stvarno neodgovornima za sopstvenu finansijsku poziciju.

Moguća su brojna rešenja:

- da centralni nivo odbije da spašava prezadužene regione i da ih prepusti stečaju; ovo bi bio najzdraviji put, pošto bi se regioni tada uzdržavali od prevelikog zaduživanja, ali je politički teško ostvarljiv;
- da se postigne visoka finansijska autonomija regiona, uključujući i stavljanje regionalnih prihoda za garanciju zajmova, što bi povećalo odgovornost regiona za stanje svojih finansija,
- da se kompetencije između centralne i regionalnih vlada što preciznije razgraniče,
- da se zakonom limitira najviši nivo zaduženja,
- da centralna vlast daje saglasnost na svako pojedinačno zaduživanje regionalnih vlasti.

Na primer, u Španiji je regionima dozvoljeno neograničeno kratkoročno zaduživanje; dugoročno je dozvoljeno samo za investicione projekte; servisiranje dugova ne sme da pređe 25% prihoda; Ministarstvo finansija odobrava emisije obveznica regionalnih vlasti na domaćem tržištu i svako zaduživanje u inostranstvu. Špansko iskustvo sa ovim sistemom ograničavanja zaduživanja je mešovito: prvih godina postojanja regioni su se brzo zaduživali, da bi kasnije stepen zaduženosti opao.

FINANSIRANJE REGIONA U SRBIJI

Finansiranje regiona u Srbiji trebalo bi da bude zasnovano na nekoliko već pominjanih načela, od koji su najvažnija sledeća;

- da se obezbede dovoljna sredstva za finansiranje prenetih nadležnosti,
- da se obezbedi znatna finansijska samostalnost regiona,
- da je republika nosilac fiskalnog suvereniteta,
- da se ne narušavaju ekonomska efikasnost i makroekonomska stabilnost,
- da se poreska politika vodi kooperativno, a ne kompetitivno,
- da se obezbedi potreban nivo interpersonalne i interregionalne solidarnosti,
- da se prihodi regiona postepeno povećavaju u skladu sa procesom prenošenja funkcija na regione, i
- da se zdravstvo i dalje finansira iz socijalnog osiguranja, a školstvo i policija iz budžeta.

Primena ovih načela trebalo bi da obezbedi samostalnost i dovoljne prihode regiona, uz očuvanje racionalnosti gazdovanja fiskalnim sredstvima i nužnu povezanost sa državom Srbijom i drugim regionima.

Prihodi regiona

Da bi bilo moguće definisati sistem prihoda regionalnih vlasti, potrebno je, svakako, uzeti u obzir rashodnu stranu, odnosno funkcije koje bi regioni obavljali i iznos sredstava koji je za te funkcije potreban. Dve najvažnije funkcije regiona, makar sa finansijskog stanovišta, su zdravstvo i prosveta (eventualno i policija). Ostale su klasično administrativne i stoga zahtevaju manja finansijska sredstva.

Državno **zdravstvo** se u Srbiji finansira iz fonda zdravstvenog osiguranja, na način koji je doskora bio standardan u Evropi, mada se poslednjih godina javljaju alternativni, protržišni i proprivatni koncepti (na primer, Španija). Pošto regionalizacija ne bi trebalo da bude osnovni razlog za promenu koncepta finansiranja zdravstva i reformu zdravstvenog osiguranja, to ćemo u nastavku pretpostaviti zadržavanje osnova postojećeg sistema. Ipak, ukoliko neke zdravstvene funkcije budu prenete na regione, tada je potrebno formulirati odgovarajući način njihovog finansiranja. Nekoliko je mogućnosti:

- da relevantne odluke o zdravstvenom sistemu budu donošene na regionalnom nivou, a da (jedinствeni) fond zdravstvenog osiguranja to finansira; to svakako ne bi bio dobar sistem, jer razdvojenost donosioca odluke i onoga ko plaća račun neminovno rezultira preteranom ekspanzijom rashoda, pošto bi regionalne vlasti neprestano širile programe znajući da će račun podneti republički fond,
- da budu stvoreni regionalni fondovi zdravstvenog osiguranja, koji bi samostalno finansirali zdravstvene funkcije regiona; ovaj sistem poseduje prednosti proistekle iz jedinstvenog sistema odlučivanja i finansiranja, ali se time dovodi u pitanje jedna eminentno nacionalna funkcija, kakva je briga o zdravlju naroda,
- da u okviru jedinstvenog, ali decentralizovanog sistema država obezbeđuje finansiranje zdravstva na regionalnom nivou, ali uz uticaj na donošenje odluka iz oblasti zdravstvene politike (kao u Italiji).

Verovatno je ovaj poslednji model najbolji, makar u tranzicionom periodu do reforme zdravstvenog sistema.

Budžetski prihodi regiona trebalo bi da se sastoje od sopstvenih prihoda, transfera sa drugih nivoa državne organizacije i sredstava iz zajmova.

Sopstveni prihodi bi trebalo da budu osnovni, tj. dominantni po učešću u ukupnim prihodima regiona kako bi zadovoljenje javnih potreba u suštini zavisilo od politike regiona, a ne od odluka državnih vlasti. Samo je na finansijskoj samostalnosti moguće zasnovati odgovornost regionalnih vlasti pred građanima i opravdati uspostavljanje regiona.

Da bi regionalni budžet bio stabilan i da bi mogao da odgovori potrebama, nužno je da bude oslonjen na jedan od izdašnjih i stabilnijih poreza. Preovladavanje manjih i nestabilnijih poreza u strukturi prihoda budžeta dovelo bi u pitanje valjano finansiranje regionalnih funkcija, kako to pokazuju komparativna iskustva.

Jedine tri izdašne fiskalne dažbine danas u Srbiji su porez na promet (sa akcizama), doprinosi za socijalno osiguranje i carine. Porezi koji obezbeđuju veliki obim prihoda

u zapadnim zemljama – porez na dohodak građana i porez na dobit korporacije – u Srbiji se tek razvijaju i donose skromne prihode. Pošto su carine imanentno državni prihod i pošto socijalno osiguranje do daljeg ostaje državni sistem, to praktično preostaje jedino porez na promet kao važan prihod regiona.

Pitanje je da li bi regioni mogli da uvode svoj porez na promet ili da učestvuju u prihodima centralnog poreza na promet. Sa stanovišta samostalnosti vođenja fiskalne politike bilo bi bolje da regioni dobiju pravo da koriste poseban, dodatni porez na promet. Kako ipak ne bi došlo do prevelikih razlika u tehničkim rešenjima i kako stope ne bi bile previše različite, što bi rezultiralo negativnim posledicama (siva ekonomija, šverc itd), trebalo bi propisati da bi regionalni porezi na promet po svim rešenjima (osnovica, oslobođanja itd) bili jednaki centralnom porezu, osim po poreskim stopama koje bi regionalne skupštine samostalno ustanovljavale, ali u propisanim granicama. Takvo rešenje bi harmonizovalo sistem poreza na promet u Srbiji, ali i omogućilo potrebnu samostalnost regionalnih vlasti.

Pošto će postojeći porez na promet u maloprodaji u doglednoj budućnosti biti zamenjen porezom na dodatu vrednost (VAT), to bi VAT trebalo da bude osnovni oslonac regionalnih finansija.

Ostali sopstveni izvori prihodi regiona mogle bi biti naknade i takse (na primer na automobile), prihodi od sopstvene imovine i slično.

Dotacije

Poseban izvor prihoda regiona bila bi sredstva države namenja ujednačavanju finansijskog položaja regiona, a na osnovu solidarnosti bogatijih sa siromašnijim regionima i potrebe da svi građani Srbije, bez obzira na to gde žive, uživaju približan nivo javnih dobara.

Distribuciju sredstava namenjenih ujednačavanju bolje je izvesti primenom formule nego diskrecionom odlukom centralnog nivoa. Iako oba metoda, bar nominalno, teže respektovanju objektivnih činilaca, verovatno je da formula koja se eksplicitno zasniva na objektivnim indikatorima pruža više garancija nego politički proces pregovaranja centralnog i regionalnog nivoa svake godine, pa i češće.

Distribuciona formula bi trebalo da sadrži najmanje tri varijable: indikator potreba, indikator fiskalnog kapaciteta i indikator poreskog napora. Ovo poslednje zato da bi se nagradilo prikupljanje sopstvenih sredstava, a destimulisalo preterano oslanjanje na centralna sredstva.

Izvor sredstava za redistribuciju bio bi deo opštih prihoda republike.

Zaduživanje

Zaduživanje regiona ima smisla i racionalnog opravdanja. Prvo, investicije, posebno one infrastrukturne, skupe su i nije ih razumno ili moguće finansirati iz tekućih prihoda, već je zajam dobra opcija. Slično tome, ponekada je prirodno da se svaka vlast, pa i regionalna, kratkoročno zaduži kako bi premostila eventualno kratkoročno podbacivanje prihoda.

Ipak, kako bi bio izbegnut problem moralnog hazarda, tj. neracionalne potrošnje sredstava na regionalnom nivou usled uverenja da će centralni nivo sanirati regionalne finansije, potrebno je uvesti izvesne procedure i ograničenja u pravo regiona da se zadužuju.

Najefikasniji metodi ograničavanja zaduženja, kako je iskustvo pokazalo, su zakonsko limitiranje nivoa zaduženja i potreba obezbeđenja saglasnosti centralne vlade za svako znatnije zaduženje u zemlji i, posebno, inostranstvu.