
РАЦИОНАЛНИ ИЗБОР И ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА - СЛУЧАЈ АП ВОЈВОДИНА - *

УДК 342.25:336.2(497.113):303.725

Оригинални научни рад

Марко Пејковић

Институт за политичке студије, Београд

Петар Матић

Институт за политичке студије, Београд

Сажетак

У овом чланку аутори теоријски објашњавају политички и економски феномен буџетских трансфера, као најважнијег облика фискалне децентрализације, на релацији републичка (централна) власт – аутономна покрајина Војводина, и то из перспективе теорије рационалног избора. Аутори показују да коришћењем модела секвенцијалних игара, односно "обрнуте индукције", може да се објасни због чега трансфери из централног буџета према покрајини расту/падају. Ток игре зависи пресудно од два фактора: партијског опредељења и природе сигнала између центра и покрајине. Ако је иста партија на власти у покрајини и центру, и ако центар није у стању да пошаље кредибилан сигнал покрајини да увећани трансфери не долазе у обзир (нпр, под изговором штедње и рационализације трошкова државе), онда постоје сви предуслови да покрајина притисне центар и добије веће трансфере него иначе. Разматрање ових питања је предуслов бољег разумевања негативних последица актуелног институционалног аранжмана у сфери покрајинских јавних финансија које се огледају у пребацивању одговорности у виду пореског терета на

* Овај текст је настао као део рада у оквиру пројеката бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

пореске обвезнике који не живе/приходују у Војводини и у потенцијалном опасном расту војвођанског дуга.

Кључне речи: рационални избор, фискална децентрализација, буџетски трансфери, теорија игара, фискални федерализам, Војводина.

Питање фискалних трансфера као под-области фискалне децентрализације, и уопште јавних финансија Војводине, готово и да нису правно регулисани. Само устав Србије регулише ово питање и то начелно. У члану 184. пише да аутономне покрајине у Србији имају право на изворне приходе којима финансирају своје надлежности, да се врста и висина изворних прихода одређују законом, као и да се законом одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије. Још стоји и да је буџет АП Војводине најмање 7% у односу на буџет Србије. Ипак, посебан закон о финансирању Војводине још није донет, иако је од доношења статута протекло пуних 5 година. Иако устав помиње да буџет Војводине мора бити у износу од 7% буџета централне владе, уопште није јасно ко мора да обезбеди тих 7%? Централна или покрајинска власт? Ако постоји заједничка одговорност, колики део буџета мора да обезбеди једна, а колики друга власт?

Важећи формално-правни институционални аранжман на релацији Београд - Нови Сад отвара широки простор за стратешку интеракцију између централне и покрајинске власти. Верујемо да се та стратешка интеракција може најбоље објаснити теоријом рационалног избора, тачније посебном игром између актера која се у тој теорији назива "обрнута индукција". Иако интеракција подсећа на "игру кукавица" из теорије рационалног избора, сматрамо да је боље прибећи "секвенцијалним играма" које развија иста теорија, због тога што су у реалности одлуке овог типа покрајинске и централне владе ретко када потпуно симултане. По правилу, оне су сукцесивне или секвенцијалне. Осим тога, "игра кукавица" питање стратешког еквилибријума оставља неизвесним, тј. не зна се који ће од два актера изабрати сарадњу, а који сукоб и да ли ће уопште и када до еквилибријума између играча доћи. У секвенцијалним играма ми тачно знамо који ће еквилибријум заживети, који ће играч како реаговати, ако познајемо природу претње или сигнализације актера. Тако да нам игра "обрнуте индукције" одговара и из тог разлога.

Међутим, пре него што шематски прикажемо конкретну игру између републичке и покрајинске власти у погледу јавних финансија АП Војводине, приказаћемо основне принципе по којима функционишу и "игра кукавица" и "обрнута индукција". Након тога ће бити јасније због чега је боље користити другу врсту игре, а не прву. Уско повезано са објашњењем овог политичког феномена јесте и сагледавање свих његових политичких и економских последица.

Фискална децентрализација и редистрибуција јавних добара на нижим нивоима у вертикалној организацији власти представљају поље са значајним импликацијама на економију и политички систем. Дакле, циљ овога рада није да само пружи теоријско објашњење фискалних односа центра и покрајине, већ и да укаже на ефекте фискалне децентрализације у Србији на примеру АП Војводина у складу са моделом Чарлса Тибуа, а који је касније развијен од Гордона Талока (Tullock 1971: 913-918).¹ Током протеклих декада, а посебно у развијеним земљама, модернизација политичких система се у великој мери односила на пружање веће аутономије субнационалним јединицама. На основу анализа које су спровели Светска банка и Међународни монетарни фонд, тренд јачања нецентралних институција у политичким системима широм света био је пропраћен и већим јавним издвајањима за њихове потребе. Почетком седамдесетих година просечни јавни издаци кретали су око 20%, да би већ средином деведесетих достигли 30% процената, а у извесним случајевима чак и до 40% (Hankla 2009: 632).

Фискална децентрализација била је предмет многобројних студија и истраживања, посебно у другој половини XX века. Поред наведеног Тибуовог модела, који чини основу овога рада, вредно је поменути и сродни модел који је развио амерички економиста Валас Оутс. Оутсова теорема о децентрализацији била је предмет потоњих анализа многобројних истраживача. Иако је сам Оутс највећим делом био заинтересован за проблематику фискалног федерализма,² његове идеје су, такође и у великој мери постале заступљене у проучавању других облика децентрализације и њиховог развоја. Оутс је на примеру територијалне организације САД промовисао концепт по коме се одређене територијалне јединице (у овом случају федералне) у својеврсној тржишној утакмици бо-

1 Видети такође Tiebout (1956).

2 Видети: Oates (1972).

ре за примат. Оутс се највећим делом ослонио на Тибуове ставове, али је његова концептуализација шира, јер је покушао да пронађе реални и оптимални ниво децентрализације, чија би базична последица требало да буде економски развој (Hankla 2009: 633). Ова, прва линија или прва генерација теорије о фискалној децентрализацији заснована је на становишту да нивои власти нижи од централног подстичу економску ефикасност, јер су услед своје ближе везе са грађанима далеко боље упознати са њиховим потребама, што им омогућава испоручивање јавних добара по знатно нижој цени.

С друге стране, Тибуов модел локалне трошкове и реди-стрибуцију јавних добара идентификује као критичну тачку демографских кретања и миграција. Слично као и касније Оутс, Тибу је у први план ставио тржиште територијалних јединица, које алокацијима ресурса и прерасподелом јавних добара покушавају да привуку што већи број пореских обвезника, а они се у односу на сопствене преференце и интересе настањују у њима. То, последично води „гласању ногама“, а субнационалне јединице теже да створе што повољније животне услове, што у крајњој инстанци поспешује општи, друштвени развој. Тибу издваја три тачке преко којих субнационалне јединице могу утицати на привлачење пореских обвезника, а то су: 1) да приморају обвезнике (гласаче) да јасно утврде своје преференце; 2) да покушају да им омогуће квалитетне услуге, као на тржишту приватних добара; 3) да их адекватно опорезују (Tiebout 1956: 417-418). Основна разлика између прерасподеле јавних добара на централном и нецентралном нивоу је што на централном нивоу постоје унапред задата правила реди-стрибуције која су општеважећа, док локалне, регионалне и власти у аутономним покрајинама могу у складу са сопственим надлежностима усклађивати та питања (Tiebout 1956: 418). Тибуов модел је био предмет бројних анализа, која су касније довеле до широких налаза о последицама фискалне децентрализације. Тако, Брукнер закључује да различите провизије у области јавних политика на нецентралним нивоима власти доводе до тога да се млади и стари становници настањују у оним срединама које на најбољи начин могу одговорити њиховим потребама.³

Талоков модел је још прецизнији и разматра искључиво висину локалних пореза и такси као претпоставку деловања раци-

3 Видети Brueckner (2006).

оналних појединаца у заједници. Талок за пример узима насеља у околини великих центара, где постоји географска блискост, али и континуирано такмичење мањих територијалних јединица за придобијање нових становника. У таквом окружењу, јединице локалне самоуправе покушавају да омогуће грађанима што квалитетнији систем локалних сервиса уз што повољније локалне порезе и таксе (Tullock 1971: 916). Овим моделом се још једном потврђује да ефикасна и ефективна испорука испорука јавних добара на нижим нивоима у вертикалној организацији власти директно зависи од њихове могућности да самостално убирају, као и да одређују висину и начине прикупљања пореза и такси.

С друге стране, постоји и већа група критичара фискалне децентрализације, посебно када су питању мање развијене и земље у развоју. Као кључни аргумент у корист фискалне централизације наводи се питање стабилизације и координације политика, што је по овој групи истраживача критично место за мање развијене земље. Тако су Давуди и Зу емпиријским истраживањем дошли до закључка да степен фискалне децентрализације негативно утиче на економски раст, а да у развијеним земљама нема никакав ефекат (Davoodi, Zou 1998: 244-257). Други аргумент се односи на равномерни регионални развој, што се у пракси показује да као немогућност свих субнационалних јединица да буду једнаке по својој фискалној снази. Овакав пример постоји и у случају Србије, где се највећи број развојних пројеката одвија у главном и у одређеном броју већих градова. Коначно, последњи у низу аргумената везан је за супериорност централне владе у односу на нецентралне инстанце у прикупљању такси и пореза, као и у бољој организацији јавних сервиса. Овај аргумент се ослања на критику регионалних и локалних власти, које углавном имају лоше управне праксе, а централизација онемогућава локалне власти да лоше управљају фискалним ресурсима (Bahl, Linn 1999: 3).

Међутим, у актуелној пракси се показује да у ситуацији када постоји политичко размимоилажење између централних и нецентралних инстанци, то у великој мери може водити мањим јавним издвајањима за њихове потребе. У Србији, најупечатљивији је пример АП Војводине, где се показује да је ова територијална аутономија умногоме добијала већа буџетска средства када су се на републичком нивоу на власти налазили представници исте политичке партије, која је још увек у већини на покрајинском нивоу.

Ова колизија показује да владајућа коалиција на централном нивоу тежи да ограничи моћ постојећих политичких структура на нивоу АП Војводина, док се политички актери на нивоу покрајине боре за већу фискалну независност. Овим се умногоме потврђује да рационални политички актери настоје да увећају сопствену политичку моћ како на централном, тако и нецентралним нивоима власти.

Теорија игара – игра "кукавица" и "обрнута индукција"⁴

Основна претпоставка теорије игара рационалног избора јесте да су сви играчи, у било којој стратешкој интеракцији, дакле и оне политичке природе, рационални и да је структура исплата/добитака из игре за сваког играча унапред позната. Рационалност значи да нико не жели да добије мање, него више, односно максимум. Играчи нису алтруисти. Предвидљивост у структури исплате значи да је калкулација око тога да ли нам се исплати да поступимо на одређени начин могућа. Без калкулације, политички потези актера не би имали било какву аутономност и политика би била искључиво зависна варијабла неких других фактора, тј. изучавање политике би било лишено сваког смисла.

Однос покрајинских и централних власти у Србији око одржавања војвођанског буџета, само је наизглед истоветан игри "кукавица". Јон Елстер наводи следећи пример из реалности као добру илустрацију ове игре. Наиме, постоје два фармера који имају користи од истог иригационог система за њихова поља. Иригациони систем може да одржава и само један фармер, али обојица у сваком случају имају користи од њега. Ако један фармер одлучи да га не одржава, и даље може бити у интересу другог фармера да он сам одржава систем. Користи које други фармер добија одржавањем система надмашују трошкове које би имао да нико не одржава систем. То се шематски види из слике 1. Уместо фармера, можемо ставити централну и покрајинску власт.

4 Начела теорије игара и сви шематски прикази у овом раду су преузети или инспирисани поглављима 19 и 20 из (Elster 2007: 312-343).

Слика 1.

		ЦЕНТРАЛНА ВЛАСТ	
		САРАЂУЈ	НЕ САРАЂУЈ
ПОКРАЈИНСКА ВЛАСТ	САРАЂУЈ	2,2	1,3
	НЕ САРАЂУЈ	3,1	0,0

Замислимо сада уместо иригационог система буџет АП Војводине. Он се увек пунио већински трансферима из централног буџета (осим једне године) о чему сведочи табела 1, што значи да се ради о јавном добру за које постоји заједничка одговорност, али и заједничка корист. Од тог буџета покрајинске власти зависе директно, а централне индиректно (надлежности које су покрајинске би биле врло вероватно централне да их покрајина нема). Али као што видимо из табеле, постоје осцилације. Није свеједно да ли трансфери буџета чине 60.91% војвођанског буџета или 77.6%. Очигледно је да око тих нешто више 15% буџета постоји сарадња/испала актера. Када је проценат трансфера у војвођанском буџету нижи, то значи да централне власти пребацују одговорност на покрајину, а када је тај проценат виши, покрајина настоји да у том размеру пребаци одговорност на центар/републички ниво.

Табела 1.

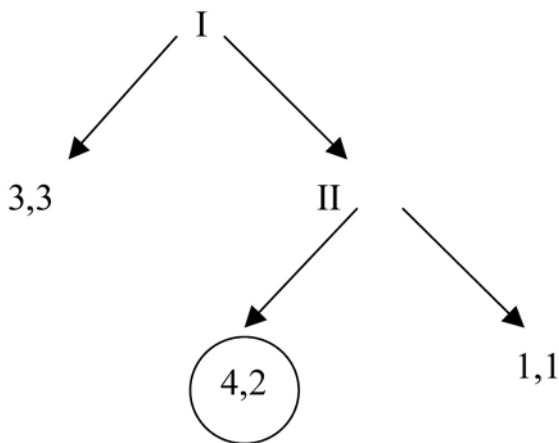
ГОДИНА	% буџета Војводине – трансфери из центра
2005	63.77%
2006	62.73%
2007	62.43%
2008	69.15%
2009	48.51%
2010	76.47%
2011	77.6%
2012	60.91%
2013	61.47%
2014 (до септембра)	64.81%

Извор: *Билтен јавних финансија*,
Министарство финансија Републике Србије, бр. 121,
септембар 2014. године, стр. 66.

Игра ‘‘кукавица’’ описује пребацивање одговорности између два актера, али нам не говори када ће који од њих испалити, а који сарађивати. Са становишта рационалног избора, стратешка интеракција је у игри ‘‘кукавица’’, према Елстеру, индетерминисана. Игра признаје могућност просте сигнализације преко које играчи могу један другом да пошаљу информацију у ком правцу ће деловати, али ништа више од тога. Један саопшти намеру да се повлачи, други то прима к знању и преузима бригу о заједничком добру. Да бисмо разумели осцилације у трансферима за буџет Војводине са републичког нивоа, оваква симплификација неће бити довољна. Морамо узети у обзир додатна два фактора – партијску природу актера и квалитет сигнала који се јавља у игри. То се лакше сагледава у секвенцијалној игри ‘‘обрнуте индукције’’ (шематски приказана у слици 2). Обрнута индукција значи да први играч иницира игру тако што разматра које су све опције другом играчу на располагању. Ако први играч процени да се другом играчу не исплати сукоб са њим, онда ће га он натерати на сарадњу. Ако први играч процени да други добија више, уколико дође до сукоба између два играча, односно да ће други изгубити мање ако се сукоби неголи попусти, и ако у тој рачуници први играч добија мање од онога што има тренутно, први играч неће реаговати и у том случају је *status quo* најрационалнија опција. На слици 2. се налази пример из Елстерове књиге у варијанти када се првом играчу исплати да притисне другог. Елстер је ову шему приказао као напад једног краља на другог. Чак и ако други краљ упути претњу првом краљу да је спреман да се бори у рату, први краљ зна да та претња (сигнал) није кредибилна, јер окршај у рату за другог краља има много теже последице од попуштања пред захтевом првог краља, а тај захтев који може да се огледа, на пример, у давању дела територије другог краља првом краљу.

Ако сада краљеве из Елстерове слике заменимо са покрајинском и централном влашћу у Србији добијамо следеће две варијанте. У једној се јавља позициони модус, а у другој опозициони модус. Позициони модус постоји када иста странка управља и покрајином и центром, а опозициони када различите странке имају власт на ова два нивоа. Односно, позициони модус може постојати и када странка која влада покрајином није једина у власти на републичком нивоу, довољно је да буде доминантна странка у владајућој коалицији у центру или само члан коалиције.

Слика 2.



Опозициони модус је постојао у периоду 2005-2007. Тада је у Војводини на власти била коалиција састављена од ДС, СВМ, ЛСВ и Покрет снага Србије, док је на националном нивоу била мањинска влада подржана од СПС-а у парламенту и састављена од коалиције коју су чинили ДСС, Г17, СПО и Нова Србија.⁵ Опозициони модус се јавља у периоду 2008-2011. Тада је доминантна странка и у Војводини и на републичком нивоу била ДС. Опозициони модус се поново јавља 2012. и траје до данас. На покрајинском нивоу била је коалиција Демократске странке, Лиге социјалдемократата Војводине и Савеза војвођанских Мађара, док је у центру

5 Иако је ДС ушао у владу са ДСС у мају 2007. године, до јуна исте године цела држава, па и АП Војводина се финансирала на основу Уредбе о привременом финансирању Републике Србије за период јануар-јун 2007, а ту уредбу је донела влада у којој није био ДС. Целу ову годину рачунамо у опозициони модус не зато што мислимо да је тешко за 6 месеци променити буџетску инерцију у структури расподеле средстава која је постављена на почетку године или на крају претходне (на крају крајева 2012-ту годину рачунамо у позициони модус, иако је нова влада формирана тек у јулу), већ зато што је очигледно увећани пакет трансфера за АП Војводину остао одложен за наредну 2008. годину, када се планирало доношење новог статута (предлог статута је и усвојен 2008. у покрајинској скупштини и иницијатор је био ДС), али из техничких разлога бива усвојен тек 2009. Опет, иако је 2009-та година у позиционом модусу, неуобичајени ниски проценат трансфера из центра који чине војвођански буџет (48.51%) треба објаснити тиме да је крајем 2008. продат НИС од чије је приватизације Војводина добила значајну суму, па онда није ни било потребе за већим трансферима из централног буџета. Стога, ова година је изузетак, иако смо тада имали поклапање покрајинске и централне власти.

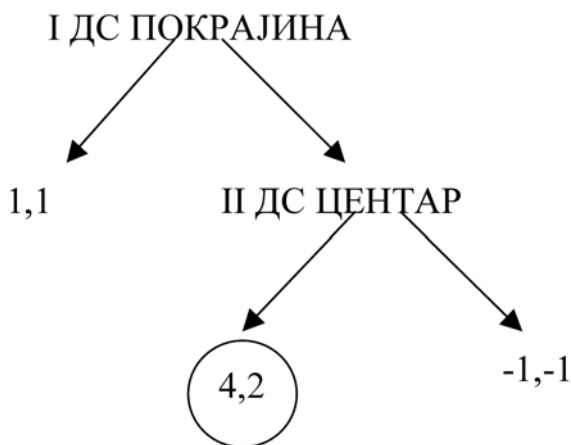
до 2014. била влада коју није чинила ниједна од три владајуће војвођанске странке и чију су окосницу чинили СНС и СПС, да би од 2014. апсолутну скупштинску већину и де факто пуну извршну власт преузела само СНС која није на власти у покрајини.

У првој варијанти ‘‘обрнуте индукције’’ - позициони модус (слика 2) видимо да центар сарађује са покрајином у излишњем дотирању покрајинског буџета, односно да центар попушта пред захтевима покрајине. Покрајински ДС рачуна да ли се исплати београдском ДС-у да ‘‘сарађује’’, односно ‘‘не сарађује’’ на одржавању војвођанског буџета. Или, новосадски ДС може да постави следеће питање – да ли је претња или сигнал београдског ДС-а (централне владе), да неће у већој мери него што представља *status quo* (нешто мало преко 60% буџета) дотирати војвођански буџет, заиста кредибилна? Ако потражи одговор на прво питање војвођански ДС ће доћи до закључка да ДС-у на националном нивоу управо јесте у интересу да дотацијама подржава своју покрајинску филијалу. То не само да јача моћ истакнутих партијских функционера, него и повољно утиче на имиџ странке као способне да управља на суб-националном нивоу. Додатно, нови статут АП Војводине који је увећао њене надлежности би се показао само као минус у очима јавности уколико га не би пратила и додатна средства за њихово остваривање. Али, кључни аргумент у прилог покрајинских власти као првог играча да притисне центар са циљем већих трансфера лежи у процени кредибилитета евентуалне претње или сигнала да центар нема намеру да у већој намери дотира покрајину. Када би та претња била валидна?

Она би могла да буде релевантна само у два случаја. Прво, ако је у центру на власти друга партија која може да искористи неки изговор да скрене дотације у другом смеру. Већ је познато из компаративних истраживања да када се разилазе центар и регион у погледу странака које владају у њима, центар врло тешко пристаје да издашније финансира политичке супарнике на суб-националном нивоу (Garman, Haggard, Willis 2001: 210-211). Друго, ако је у центру на власти иста странка као и у покрајини, онда је неопходно да центар пошаље поруку да је неопходна финансијска дисциплина (макар у одређеним сферама и одређеном степену). И не само то. Центар мора актима да демонстрира да је озбиљан у намери да штеди. Ако је штедња високо вреднована у агенди владајуће партије у центру, онда се сви суб-национални играчи те исте партије потчињавају ултимативном партијском циљу. Тада покрајинска влада може да помисли са високим степеном вероватноће да

притискати центар зарад додатних трансфера нема никаквог смисла, јер је потенцијална или стварна претња центра да нови издаци не долазе у обзир кредибилна.

Слика 3.



За време позиционог модуса 2008-2011. године, центар је давао магловите изјаве о потреби да се штеди тамо где је неопходно, али те изјаве нису имале практичну тежину. Довољно је погледати основне параметре јавних финансија (јавну потрошњу, дефицит и јавни дуг) у том периоду и донети такав закључак. Просечна јавна потрошња у то време је била 45.55% и кретала се између минимума 44.78% до максимума 46.43%, дакле маргином од само 1.65%. С друге стране, просечна јавна потрошња у периоду 2004-2007, за коју је одговорна претходна влада, била је скоро два процената мања (43.73%) и кретала се између минимума 41.89% до максимума 44.89%, дакле дупло већом маргином од 3%. Са дефицитом је ситуација била још гора. Просечни дефицит позиционог модуса 2008-2011. био је -2.52% и кретао се од минимума -1.3% до максимума -3.03%. У току опозиционог модуса 2004-2007. имали смо заправо просечни суфицит буџета од 1.08%. Кредибилитет централне власти је ипак испао најгори у сфери јавног дуга. Након што је константно падао након 2000. сваке године да би достигао минимум 2008. од 33.39%, јавни дуг је константно растао и 2010. пробио законски лимит од 45% БДП-а, да би 2011. био скоро 50%.⁶

6 Закон о буџетском систему Републике Србије, чл. 279; Интернет извор за параметре јавних финансија Србије је база података Међународног монетарног фонда - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/>

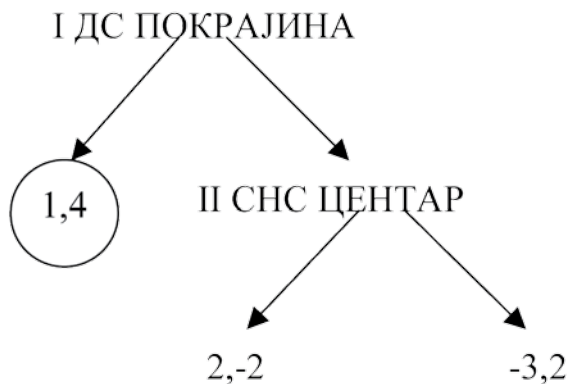
Покрајинска власт је могла комотно да притиска центар за све већим и већим дотацијама. Нема националне политике штедње, јер је центар на делу фискално неодговоран. Исплата из секвенцијалне игре је таква да је покрајини притисак на центар био исплатив.

У другој варијанти ‘‘обрнуте индукције’’ - опозициони модус (слика 3), покрајина се не одлучује да тражи од центра додатне трансфере.⁷ Када би покрајина одлучила да уђе у игру, то би јој свакако донело значајан трошак. Ако би тада центар хипотетички прихватио да попусти, он би имао још већи трошак, него да не попусти. Он би финансирао своје политичке противнике уместо да та средства употреби у свом интересу, испао би слаб у очима јавности, а странке које чине власт у центру би имале вероватно побуне чланства у својим редовима, а можда и расцепе. У том случају покрајина би добила 2 у исплати што је веће од *status quo* 1, а центар би био у минусу од -2. Покрајина зна да тај сценарио није реалан, јер ће центар изабрати да не попушта, ма колико се покрајина трудила да притисне, с обзиром да у том случају центар има исплату 2. Све оно што би изгубио у претходном сценарију, центар би овде добио, а покрајина би само губила ресурсе који су потребни за лобирање или мобилизацију јавног мњења и завршила би на -3. Зато покрајина бира да не иде даље од прве фазе игре, која значи исплату од 1 за покрајину и 4 за центар.

weodata/weorept.aspx?pr.x=93&pr.y=11&sy=2000&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=942&s=GGX_NGDP%2CGGXONLB_NGDP%2CGGXWDG_NGDP&grp=0&a= (приступљено 27.1.2015)

- 7 Притом, захтевање додатних трансфера не треба овде поистовећивати са периодичним вербалним захтевима покрајинских власти да се буџет Војводине изједначи са 7% републичког буџета, јер то за њих не представља било какав трошак. Захтевање већих трансфера у овом раду треба разумети као конкретну акцију која носи неки трошак у виду интра-партијског или чак интер-партијског лобирања или озбиљне медијске кампање са циљем мобилисања јавног мњења у корист већих трансфера. Нпр, ако нико из неке странке централне власти не заговара веће трансфере, претпоставка је да покрајина не лобира.

Слика 4.



Последице фискалних трансфера у Србији на покрајинском нивоу

Фискални трансфери као ужи појам фискалне децентрализације су у Србији слабо правно регулисани, али то није нешто што Србију издваја као изузетак. Родригез-Позе и Кроијерова истичу да је у источноевропским државама након пада комунизма и централистичког планирања наступио период одушевљења за децентрализацију у било ком облику, али да су пренебрегнуте бројне економске, правне и политичке препреке на путу успешне реализације политике децентрализације. Резултат је била имплементација процеса фискалне децентрализације са мањком транспарентности и јасне поделе надлежности између централне и регионалних/локалних власти (Rodríguez-Pose, Krøijer 2009: 2).

У свакој земљи света, дакле не само источноевропским, фискална децентрализација оставља различите политичке и економске последице са негативним предзнаком. Политичке се могу односити на пребацивање одговорности између централног и регионалног/локалног нивоа власти чиме се губи смисао Оутсовог и нарочито Тибуовог модела “гласања ногама”, јер бирачима заправо бива јако тешко да лоцирају политичку одговорност. Економске се могу односити на преливање трошкова или минуса у јавним финансијама са једног на други ниво. Готово увек се ради о преба-

цивању губитака нижих нивоа власти на центар (екстернализација хроничних проблема са дефицитом и јавним дугом). Негативне политичке последице у Србији већ могу да се детектују, док је хоризонт економских последица на не тако далеком видику.

Главна политичка последица јесте претерано финансирање војвођанског буџета од стране грађана који не живе/раде у Војводини и то управо преко трансфера из централног буџета. Централни буџет настаје након што се порез наплати од свих грађана Србије, а готово целокупна маса пореза се добија од прихода на зараде запослених и добит предузећа у којима ти запослени раде. Зато је најбољи критеријум за сагледавање ко колико порезима доприноси централном буџету ниво бруто друштвеног производа (БДП) по региону. Тачније, удео датог региона у БДП-у нам говори колико је који део Србије заслужан што је централни буџет толики колики је. Ако погледамо извештај Републичког завода за статистику за период 2010-2011. видећемо следеће податке о нивоу регионалног БДП-а.⁸ Београдски регион чествује са 39.6%, регион Шумадије и Западне Србије са 19%, регион Јужне и Источне Србије са 14.6%, а Војводина са 26.8%. То значи да 26.8% трансфера из централног буџета који се у датој години издвоји за покрајинске власти чине приходи које је држава прикупила баш у Војводини. Трансфери су 2011. године износили рекордних 77.6% буџета Војводине. Када се на основу података из истог извора према којем смо сачинили табелу 1, од укупне суме трансфера за 2011-ту годину одузме сума која је приходована у Војводини и када се онда остатак трансфера који су приходовали грађани ван Војводине претвори у проценте, долазимо до податка да је за ту годину 58% покрајинског буџета финансирано од стране не-војвођанских пореских обвезника! Диспропорционалност у финансирању покрајине се јавља и када имамо позициони модус, додуше у нешто мањем степену. Ако узмемо за пример 2013-ту годину, долазимо до податка да је тада 45% војвођанског буџета финансирано новцем грађана Србије који не приходују у Војводини. Значи, покрајина далеко више добија (пропорционално гледано) кроз трансфере него што истима доприноси и једини је део Србије који има ту привилегију, ако се изузме амбивалентна де факто ситуација са покрајином Косово и Метохија. Војвођански бирачи су тиме у илузији да су

8 *Регионални бруто домаћи производ 2010-2011*, Републички завод за статистику, стр. 5. (приступљено 29.1.2015 - http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/user-Files/file/Nacionalni/Regionalni_BDP.pdf)

акти покрајинских власти засновани на покрајинском буџету који има директно или индиректно искључиву војвођанску пореску базу, док су остали грађани Србије принуђени да финансирају нешто са чим највероватније немају било какве везе.

Подаци о пребацивању економских минуса са покрајинског на централни ниво још увек не могу да се забележе, барем док се процес фискалне децентрализације и трансфера правно не уоквири и док се не обезбеди већа транспарентност у слању, примању и трошењу новца из трансфера. Али, након што су фискални односи центра и покрајине ушли у опозициони модус 2012. године, јавиле су се прве назнаке могуће кризе око јавног дуга Војводине у будућности. Наиме, да би покрила део јавне потрошње након што је нова коалиција у центру смањила удео трансфера, покрајина је одлучила да се задужи крајем 2012-те и то први пут од 2005. од како располажемо подацима о јавним финансијама Војводине. Покрајина се задужила још једном 2013-те године, а да ли се задужила током 2014-те године остаје да се види када буду публиковани подаци. Роден се годинама бавио проучавањем фискалних односа између националних и регионалних влада или федералних јединица и његов закључак потврђен емпиријском крос-секторском анализом и анализом временских серија да је најгори институционални аранжман у погледу суб-националних јавних финансија онда када суб-националне јединице власти могу неконтролисано да се задужују и посебно, ако уз то бивају врло зависне од централних трансфера у њихове буџете (Rodden 2002: 670-687; Rodden 2006: 116). А то је управо ситуација која постоји сада у Србији. С друге стране, Роден је показао да стабилне суб-националне буџете и оптималну политику задуживања теже да имају само оне федералне јединице или региони који поред аутономије задуживања имају и широку пореску базу. То не значи су финансије таквих суб-националних јединица константно уравнотежене и да ниједна од њих не тражи помоћ од центра када се јави извесност банкрота. Широку пореску аутономију имају или су имале уз слободу задуживања земље попут Бразила, Аргентине, САД-а, Шпаније, али је у свакој од њих примећен макар повремено хаос у фискалним односима центра и периферије у мањој или већој мери, нарочито од економске кризе из 2008, а Роденово истраживање је две године старије. Једино у Швајцарској нема проблема овог типа, али из крајње специфичних разлога, а и то није једина ствар на основу које је ова земља толико различита од других. Мишљења смо да би фи-

скални односи центра и покрајине морали под хитно да се детаљније правно регулишу и да се разлози, сума и услови трансфера покрајини учине транспарентнијим, као и да се регулише питање задуживања покрајине. Уколико и поред правне регулације у пракси дође до кршења правила (што уопште није ретко у упоредној пракси), онда би требало размислити о томе да се омогући грађанима да на референдуму одлуче да ли су спремни да финансирају прескупе аранжмане у политичком систему Србије, макар они били засновани на војвођанском национализму или било ком другом вредносном наративу.

Литература

Bahl, Roy, Linn, Johannes, „Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries“, *Publius*, vol. 24, no. 1, Oxford University Press, 1999.

Brueckner, Jan K, „Fiscal Federalism and Economic Growth“, *Journal of Public Economics*, vol. 90, 2006.

Davoodi, H. and Zou, H.F, “Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study”, *Journal of Urban Economics*, 43, 1998.

Garman, Christopher, Haggard, Stephan, Willis Eliza, ”Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”, *World Politics*, Vol. 53, No. 2 (Jan., 2001).

Hankla, Charles R., „When is Fiscal Decentralization Good for Governance?“, *Publius*, Volume 39, Number 4, Oxford University Press, 2009.

Jon Elster, *Explaining Social Behaviour – More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Oates E. Wallace, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Rodden, Jonathan, “The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World”, *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3 (Jul., 2002).

Rodden, A. Jonathan, *Hamilton’s Paradox – The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, New York, 2006.

Rodríguez-Pose, Andrés, Krøijer, Anne, *Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe*, LEQS Paper No. 12/2009, London School of Economics.

Tiebout, Charles M., „A Pure Theory of Local Expenditures“, *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, Chicago University Press, 1956.

Tullock, Gordon, „Public Decisions as Public Goods“, *Journal of Political Economy*, vol. 79, no. 4, Chicago University Press, 1971.

Marko Pejковић, Petar Matic

RATIONAL CHOICE AND
FISCAL DECENTRALIZATION
-THE CASE OF THE
AUTONOMOUS PROVINCE
OF VOJVODINA-

S u m m a r y

In this paper, the authors try to explain theoretically the political and economic phenomenon of budget transfers, as the most important form of fiscal decentralization, between the serbian central government and the autonomous province of Vojvodina, and all that from the perspective of rational choice theory. The authors show that using a model of sequential games, or “backward induction”, one could explain why and when transfers from the central budget to the province grow or decline. The game pattern depends crucially on two factors: 1) nature of party affiliation and 2) nature of signals between the center and the province. If the same party holds power over the province and the center and if the center is unable to send a credible signal that increased transfers to the Vojvodina province are not a viable option (for example, under the excuse of necessity to implement austerity policies and rationalization of government expenditure throughout the country), then we have all prerequisites for the province to press the center in order to obtain more resources than usual. Consideration of these issues is a precondition for a better understanding of the negative consequences of the current institutional arrangements regarding sphere of public finances of this serbian province, which are reflected in the transfer of responsibility in the form of tax burden on taxpayers who do not live/earn revenue in Vojvodina and in potentially dangerous growth of Vojvodina’s debt.

Currently, in Serbia exists the most unfavourable variant of the institutional framework for sound public finances, without which it is impossible to imagine some of the basic postulates of the theory of fiscal federalism developed decades ago by Charles Tiebout and Wallace Oates. Legal chaos, too much discretion for the center when it decides about the amount of the transfers, and the structure of these transfers, prevent voters to have simple information about which level of government is responsible for the good and which level is responsible the bad policy, i.e. they are not able to know in which part of the Serbia is rational to live or run a business as the theory of fiscal federalism advocated that these informations would be a natural consequence of fiscal decentralization. Therefore, the authors of this article argued that it would be of the utmost importance to adopt as soon as possible some more transparent legal rules and policies concerning fiscal relations between national and provincial authorities always bearing in mind the dangers of possible accumulated provincial debt that always threatens the center with looming spillover in the future. If despite these additional measures the whole institutional edifice is not capable of producing at least tolerable practice, one should not exclude the possibility of abandoning the whole concept of Vojvodina's autonomy via some democratic procedure such as national referendum. The citizens of Serbia are not obliged to finance at all costs any kind of nationalism or "regional values" espoused by some political elite without being properly informed and questioned about such issues.

Key words: rational choice, fiscal decentralization, intergovernmental budget transfers, game theory, fiscal federalism, Vojvodina.

* Овај рад је примљен 15 фебруара 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 20. марта 2015. године.