

GUSTE SANTINI

UDK: 330.34

Izvorni znanstveni članak / Original Scientific Paper

Rukopis prihvaćen za tisak: 12. 6. 2019.

DOI: <https://dx.doi.org/10.21857/m8vqrtqj9>

# Transformacija iz nacionalne u tržišnu državu zahtijeva novi pristup reguliranja odnosa centralne vlasti i lokalnih vlasti

„Svijet koji smo stvorili danas kao rezultat našeg dosadašnjeg načina razmišljanja, ima probleme koji ne mogu biti riješeni na način na koji smo razmišljali dok smo ih stvarali.“

*Albert Einstein*

## Sažetak

Cilj rada jest da se ukaže na širi kontekst koji je potrebno imati u vidu prilikom reformiranja postojećeg sustava odnosa lokalne vlasti i centralnih vlasti. U radu se identificiraju ograničenja i mogućnosti koje stoje na raspolaganju nositeljima reforme odnosa lokalne i centralne vlasti. Posebno se naglašava nužnost poštivanja odnosa sustava i njegovih podsustava te elemenata kao nužnog polazišta uspostave novog sustava zadovoljavajuće razine entropije. Udio javnih prihoda premašuje porezni kapacitet hrvatskog gospodarstva. Postojeću poreznu pritisak nije moguće održati, s jedne strane, i nužno je, s druge strane, znatno povećati udio lokalne uprave i samouprave u prikupljenim poreznim prihodima. Hrvatska je, postavši punopravna članica Europske unije, prepustila dio svojeg nacionalnog suvereniteta. Napuštanje nacionalnog suvereniteta općenito redefiniira sustav i politiku, što, sa svoje strane, čini postojeći odnos centralne i lokalne vlasti kontraproduktivnim. Da bi se smanjile razlike u razvijenosti iz-

među pojedinih županija i da bi se osigurao minimalni standard javnih dobara svim građanima, potrebno je uspostaviti novi sustav polazeći od tržišne države. Postojeći sustav odnosa između centralne vlasti i lokalnih vlasti nije bio zadovoljavajući u uvjetima nacionalne države. U tržišnoj državi on je neodrživ. U tržišnoj državi županije moraju preuzeti odgovornost za razvoj gospodarstva na svojem području kako bi se 1) povećao porezni kapacitet koji 2) omogućuje veću količinu i raznovrsnost javnih dobara. Uvođenje ekonomskih principa u preciziranju odnosa između centralne vlasti i lokalnih vlasti ne znači napuštanje interregionalne, interpersonalne i intergeneracijske solidarnosti, ali je njihov odnos nužno zasnovati na principima rasta konkurentnosti koja je temelj opstojnosti i razvoja svake tržišne države. U radu se predlaže, u vektorskom pogledu, promjena pristupa sagledavanja problema i načina rješavanja gospodarskih problema na razini zemlje, te se iz tako određenog odnosa sagledavaju, deriviraju, moguća rješenja odnosa između centralne vlasti i lokalnih vlasti radi ostvarivanja potrebnih javnih dobara demokratskim procesima, a da pri tome javni sektor ne ugrozi konkurentnost gospodarstva. U radu se naglašava potreba definiranja minimalnog standarda javnih dobara na razini zemlje, koju osigurava centralna vlast, uz stimulativne poticaje (uključivo intervencionističke) koje kreira županija, koji će ubrzati razvoj te predstavlja polazište ravnopravnosti svih građana Hrvatske.

**ključne riječi:** gospodarski rast; nacionalna država; otkrivanje preferencija; porezni kapacitet; susretno planiranje; porezni sustav; tržišna država.

## Polazište

Hrvatska je mala i nerazvijena zemlja. Restauracija kapitalizma provedena je na nepromišljen i neprimjeren način. Ekonomska politika – posebice monetarna, tečajna i porezna – nije bila u funkciji transformacije sustava kako u funkciji razvoja gospodarstva, tako ni u funkciji socijalne zaštite ugroženog dijela građana. Ekonomsku je politiku, općenito od osamostaljenja, moguće nazvati vatrogasnom jer je imala za cilj rješavanje problema u sadašnjosti ne brinući se pritom o budućim učincima svojih odluka. Umjesto da se problemi rješavaju, oni su se tijekom vremena kumulirali. Kratko rečeno, takvu politiku možemo nazvati *griješom propusta*. Nezadovoljavajuće stope rasta gospodarstva uz neodrživ broj nezaposlenih i umirovljenika te egzodus mladih<sup>1</sup> dovoljan su pokazatelj u kojoj je mjeri ekonomska politika bila neučinkovita.

Hrvatska je država usustavljena preko centralne, županijske i lokalne vlasti. Raspodjela javnih prihoda naglašeno je u korist centralne vlasti. Mali porezni kapacitet, s jedne strane, i, veliki raspon razvijenosti županija, općina i gradova, s druge strane,

<sup>1</sup> Najprije je Zagreb „usisavao“ nezaposlene građane iz manje razvijenih županija, a kad je ponestalo mogućnosti daljnje apsorpcije, prirodni je put bio – inozemstvo. Usput rečeno, cijelo XX. stoljeće obilježeno je velikim emigracijama hrvatskih građana.

probleme odnosa između centralne vlasti i lokalnih vlasti čini vrlo složenim problemom<sup>2</sup> sa značajnim političkim implikacijama. U tim složenim odnosima vidimo razloge zašto se samo govori o potrebi reforme odnosa između lokalnih vlasti i centralne vlasti, ali se ništa ne čini.

Nakon uspostave samostalnosti izvršena je reforma lokalne i regionalne samouprave tako da je drastično povećan broj jedinica lokalne uprave i samouprave. Razlozi promjenama bili su uglavnom politički. U prethodnom je sustavu bilo tek nešto više od sto općina, danas ih je više stotina. Broj gradova nerazumno se povećao. U prethodnom sustavu bilo je samo desetak gradova. Uspostava županija više je ukras nego jasno definiranje njezine uloge i položaja u cjelokupnom društvenom sustavu. Danas je broj županija udvostručen u odnosu na broj zajednica općina koje su bile u prethodnom sustavu. Povećanje broja jedinica lokalne uprave i samouprave nije bio na crti decentralizacije. Upravo suprotno. Vrlo se brzo pokazalo kako je utjecaj centralne vlasti na ponašanje lokalne uprave i samouprave deterministički i često pokroviteljski, što je rezultiralo napuštanjem, od strane lokalnih vlasti, razvojnih ambicija. Nedostatna sredstva koja stoje na raspolaganju lokalnoj upravi i samoupravi samo su dodatno pogoršali stanje na lokalnoj razini.

Napuštanje nacionalne i uspostava tržišne države 1. srpnja 2013. zahtijeva sasvim novi pristup u definiranju hrvatske države pa, samim time, i lokalne uprave i samouprave kako bi ista mogla zadovoljiti zahtjeve svog nadsustava, centralne vlasti, u ostvarenju temeljenog cilja – povećanja konkurentnosti i dinamiziranja razvoja lokalnog gospodarstva. Da bi lokalna uprava i samouprava mogla proaktivno odgo-

---

<sup>2</sup> Poseban je slučaj Grad Zagreb. O regionalnim pitanjima u svakoj zemlji vode se značajne, stručne i ponekad burne rasprave. To i takvo ponašanje donosi primjerena rješenja. U Hrvatskoj se regionalnim pitanjima ne posvećuje gotovo nikakva pažnja. Rasprava se svodi na problem raspodjele javnih prihoda. To jest problem. Ali nije samo to problem. Problemi su prisutni jer nismo sigurni je li nam primjeren broj općina, gradova i županija. I dalje, jesu li županije ukras ili bitni čimbenik razvoja? Postojeći naglasak na ulogu i značaj općina i gradova više je određenje u formalnom pogledu bez nužnog sadržaja. Općenito, možemo reći, u uvjetima kada znanost i znanje postaju temeljni čimbenici razvoja lokalnu upravu valja uspostaviti tako da omogući implementaciju znanja ili, što je isto, restrukturira gospodarstvo na svojem području u smjeru poslovnih aktivnosti veće dodane vrijednosti. Birokratizacija lokalne uprave nije rješenje, ona je dio problema. U globaliziranom svijetu nije moguće provoditi autonomnu ekonomsku ili bilo koju drugu politiku. Izvanjsko određuje „pravila igre“ to više što je odnosni subjekt manji i nerazvijeniji. Indeks koncentracije stanovništva i gospodarstva postaje snažan ograničavajući čimbenik u procesu uspostave ravnopravnijih odnosa među županijama (čitaj: građanima). To se posebno odnosi na Grad Zagreb, koji, činjenicom da je glavni grad, ima značajne koristi kako broja zaposlenih tako i visine dohotka *per capita*. Stoga je potrebno, da bi analiza stanja bila zadovoljavajuća, navedeno imati u vidu. Drugim riječima, da Grad Zagreb nije administrativni centar, njegovi bi građani živjeli u daleko većoj bijedi nego što to pokazuju službene statistike. Ne treba gubiti iz vida da je broj siromašnih i blokiranih građana zabrinjavajuće velik u Zagrebu. Naprosto siromašni građani u Gradu Zagrebu žive kao ostatak Hrvatske.

voriti na postavljeni zadatak, nužno je da se odluke o regionalnom razvoju s državne „spuste“ na županijsku razinu. To je moguće ako se dramatično izmijeni zakonodavna nadležnost i financijski položaj županija.

Postojeći sustav lokalne uprave i samouprave moguće je transformirati u dva pravca. Prvi je da se drastično smanji broj jedinica lokalne uprave – ne više od sedamdeset. Drugi je, za koji se zalažemo, odrediti županije kao temeljni čimbenik razvoja i zadržati postojeći broj općina i gradova. U prvom prijedlogu općine bi bile nositelji razvoja gospodarstva na svojem području. Loša strana prijedloga jest da se smanjuje utjecaj građana odnosno lokalne jedinice. Drugi je prijedlog superiorniji jer omogućuje veću koncentraciju sredstava, posebice stručnjaka, kao preduvjet bilo kakvom značajnijem iskoraku u smjeru izmjene postojeće gospodarske strukture, s jedne strane, i mogućnost veće disperzije poslovne aktivnosti radi ujednačenijeg razvoja pojedinih općina i gradova na njezinu području, s druge strane. Loša je strana drugog prijedloga da preferira otkrivanje preferencija građana putem neizravnog odlučivanja – županijskih skupština. Taj prigovor moguće je otkloniti većim uvažavanjem instituta referendumu. Općenito demokratski proces bez instituta referendumu teško možemo nazvati demokratskim.

Treba stalno imati na umu kako transformacija nacionalne i uspostava tržišne države znači otvorenost u svakom pogledu. To je moguće identificirati na državnoj razini smanjenjem stupnjeva slobode u izvršnoj, zakonodavnoj, sudskoj i monetarnoj vlasti. Što vrijedi za centralnu vlast, vrijedi u još većoj mjeri za lokalnu upravu i samoupravu. Gotovo da bismo mogli reći kako svakim danom tržišna država sve više podsjeća na regionalnu zajednicu, a manje na državu kakvu smo imali do ulaska u Europsku uniju. Teoretski i praktični problemi koji su bili prisutni u procesu uspostave odnosa između centralne vlasti i lokalnih vlasti *sele se* u Bruxelles. Od presudne je važnosti za budućnost hrvatske države nametnuti pitanja i ponuditi rješenja koja će primjereno urediti odnos ravnopravnih mogućnosti građana razvijenih i nerazvijenih članica Europske unije. Tržišni fundamentalizam koji danas dominira u Europskoj uniji nije zadovoljavajuće rješenje. Potreban je nov pristup. Kohezijski fondovi nedovoljni su ustupci razvijenih država manje razvijenima. To nije niti može biti dovoljno. Iskustvo iz nedavne prošlosti uči nas kako fondovi za razvoj nerazvijenih članica neće dati rezultata. Potrebni su daleko složeniji i kompleksniji pristupi. Navedeno dodatno usložnjava probleme i povećava ograničenja glede uređenja odnosa između centralne vlasti i lokalnih vlasti.

Prema tome, rad ima za cilj upozoriti na promjene koje mijenjaju položaj Hrvatske u odnosu na njezin položaj koji je imala u vrijeme prije pristupanja u punopravno članstvo u Europskoj uniji. Gubitak suvereniteta redefinira ulogu i značenje Hrvatske u procesu donošenja nužnih mjera, sustava i politike, koje imaju za cilj

dinamiziranje rasta blagostanja hrvatskih građana. Uspostavom tržišne države ista mora postati podrška regionalnom razvoju (sama postaje regija – sic!), jer samo na taj način može učinkovito odgovoriti na nove izazove i potrebe hrvatskih građana.

## 2. Transformacija nacionalne države u tržišnu državu

Nacionalna država ima jasno određene granice. Ona je teritorijalno i institucionalno jasno određena. Na njezinim granicama srećemo carinike i policiju. Granicu čuva vojska. U okviru nacionalne granice djeluje pravni sustav koji donosi nacionalni parlament i obvezan je za sve koji se nalaze u nacionalnoj državi. Ako se krše zakoni, sudovi će suditi po nacionalnim zakonima. Na presude sudova žalbe se upućuju nacionalnom sudu višeg reda. Ustavni sud ima temeljni zadatak da se u svakom pogledu poštuju ustavna načela nacionalne države, a njegove su odluke obvezujuće na području nacionalne države. Izvršna vlast upravlja cjelokupnim nacionalnim društvenim sustavom. Ona je ta koja upravlja i, putem parlamenta, javnim dobrima, a prikupljena javna sredstva troši sukladno političkoj volji svojih građana. U nacionalnoj državi postoji nacionalni novac koji je zakonsko i definitivno sredstvo plaćanja. Strani je novac roba i samo roba. U kojoj mjeri nacionalna država djeluje samostalno, u toj je mjeri ona suverena nacionalna država. Samostalno određuje kakva će biti struktura nacionalne države. To je razlog zašto je ustrojstvo lokalne uprave i samouprave tako različito od zemlje do zemlje.

Nacionalna država svoju transformaciju, kojoj svjedočimo, započinje Prvim naftnim šokom iz sedamdesetih godina 20. stoljeća i zamjenom zlatnog naftnim standardom američkog dolara. Kao početak transformacije nacionalne države u tržišnu državu možemo odrediti vrijeme kontrarevolucije Milтона Friedmana, kada su monetaristi zamijenili kejnezijance. Naime, nacionalna je država u samoj žiži svojih interesa imala rast svojega gospodarstva, što je kao suverena država operacionalizirala svojom autonomnom ekonomskom politikom. Umjesto da se koristi kejnezijanskom terapijom u vrijeme smanjenja gospodarske aktivnosti, ona je, kako bi ostvarila temeljni cilj pune zaposlenosti, u vrijeme poleta izdašno povećavala potrošnju putem javnih rashoda te monetarnom i kreditnom ekspanzijom. Kako je ta i takva politika bila moguća u nacionalnim okvirima, ekspanzivna je politika vrlo brzo došla do svojih gornjih granica održivosti. Pojavni oblici bili su vidljivi – visok javni dug, praćen visokom poreznom presijom i visokom stopom progresivnosti poreznog sustava<sup>3</sup> te visokom stopom inflacije. Naftna kriza pokazala je svu nemoć nacionalne ekonomske politike,

<sup>3</sup> Veliki dohoci bili su oporezivani porezom na dohodak u jedno vrijeme iznad 90%. Nacionalna je država to mogla činiti jer je bila suverena, a pravdala je tu i takvu politiku oporezivanja potrebom korekcije tržišno uspostavljenog velikog raspona dohotka, s jedne strane, i, s druge strane, stavom kako je vertikalnu pravednost u oporezivanju moguće postići politikom marginalne žrtve.

što se vidjelo putem smanjenja zaposlenosti i povećanja inflacije usprkos rastu javnih rashoda i kredita. Dobili smo novi pojam – stagflacija. Inflacija i nezaposlenost uzajamno su se povećavale, što je bilo u izravnoj suprotnosti s Philipsovom krivuljom, pa se novo stanje opravdavalo objašnjenjem kako svaka zemlja ima svoju prirodnu stopu nezaposlenosti. Industrijski sektor, poznata Galbraithova tehnostuktura, racionalno je reagirao na stanje u nacionalnom gospodarstvu tako što je izmjestio svoju gospodarsku aktivnost u zemlje koje su mogle ponuditi veću profitnu stopu. Proces globalizacije tako je dobio zamah koji danas određuje sudbinu svih zemalja. Nacionalna država, da bi opstala, morala se transformirati u tržišnu državu.

Manje razvijene zemlje nisu nikad dosegnule razinu nacionalne suverenosti. Od kolonijalizma, koji nestaje, kada je imperijalna matica određivala sudbinu kolonija, isti zamjenjuje neokolonijalizam, koji prenosi cjelokupnu odgovornost na *suverenu zemlju* tako što razvijena zemlja nema nikakve odgovornosti prema *suverenim zemljama*, što nije bio slučaj u vrijeme kolonijalizma.

Razvijene zemlje, recimo Njemačka, procesu su transformacije pristupile na vrlo programiran način. *Welfare state*, država blagostanja, u razvijenim zemljama programirano se mijenja, za razliku od manje razvijenih zemalja, gdje nestaje, gotovo bismo mogli reći, preko noći.

Tržišna država razlikuje se od nacionalne upravo po negaciji obilježja suvereniteta nacionalne države.

Fiskalni problemi tijekom XX. stoljeća s kojima su se suočavale zemlje u razvoju prisutni su i danas. Svode se na tri temeljne odrednice:

- niski porezni prihodi mjereno dohotkom *per capita*,
- fiskalna politika često je prociklička,
- porezni prihodi značajno fluktuiraju, što povećava neizvjesnost cjelokupnog društvenog sustava.

To je tako jer porezni sustavi bivših kolonija *oponašaju* porezne sustave svojih metropola i nakon što su stekle neovisnost. SSSR, ideološka i vojna sila suprotstavljena SAD-u, ponešto *muti* sliku o poreznim sustavima namećući im svoja rješenja koja se svode na kontroliranje upotrebe cjelokupne dodane vrijednosti.

Porezni sustavi malih i razvijenih zemalja, Lenjinove privilegirane nacije, gubitkom svojih imperija te spoznajom kako nacionalno tržište nije dostatno da bi se ostvarila samodostatnost, okrenule su se izveznoj orijentaciji, a porezni sustavi slijedili su takvu politiku povećanjem neizravnih poreza u odnosu na izravne.

Danas se u svijetu sve proizvodi po sve nižim cijenama, što valja identificirati kao važno ograničenje mogućeg ubrzanja razvoja gospodarstva zemalja u razvoju – povećava se proračunsko ograničenje.

Cilj ekonomske politike u nacionalnoj državi može se odrediti četirima točkama:

- rast društvenog proizvoda,
- puna zaposlenost,
- niska stopa inflacije i
- pozitivni saldo na tekućem računu platne bilance.

Cilj ekonomske politike u razvijenoj tržišnoj državi svodi se na:

- rast stope zaposlenosti,
- smanjivanje porezne presije izravnih poreza i
- pozitivni saldo na tekućem računu platne bilance.

Najznačajnije promjene kojima svjedočimo u tržišnoj državi nalazimo u dijelu fiskalnog sustava i fiskalne politike. Uloga i značenje nacionalne države u prvom su redu određeni fiskalnim sustavom i fiskalnom politikom. Tu postoje eksplicitna ograničenja normirana putem proračunskog deficita i javnog duga. Richard Musgrave (1959, str. 3-21) sistematizirao je ulogu države u procesu reprodukcije u nacionalnoj državi putem:

- alokativne funkcije,
- redistribucijske funkcije i
- stabilizacijske funkcije.

Musgravljeva sistematizacija izložena je u vrijeme dominacije tzv. sinteze, kako ju je Samuelson nazvao, i svodi se na povezivanje marginalističke i kejnzejianske teorije, kada je država bila aktivni čimbenik upravljanja rastom i razvojem nacionalnog gospodarstva. Promotrimo njegov pristup u svjetlu globalizacije temeljene na neoliberalizmu.

**Alokativna funkcija.** Već je Adam Smith u svojoj petoj knjizi *Bogatstva naroda* jasno odredio aktivnosti države koje je identificirao s obvezama vladara i kako bi se one trebale rješavati. S vremenom se broj javnih dobara povećavao. Njemački željezni kancelar Bismarck socijalnom politikom započeo je tzv. *welfare state*, što će svoje zvjezdane trenutke doživjeti upravo u vrijeme Keynesa. Međutim, za razliku od tržišnih dobara, teško je odrediti potrebnu količinu javnih i kvazijavnih dobara zbog nemogućnosti identifikacije pravih preferencija. I dok je količina tržišnih dobara, uključujući usluge i njihove cijene, određena ponudom i potražnjom, količinu javnih dobara određuje parlament kao reprezentant građana putem proračunskog procesa. Alokacijske zadaće države opravdavaju se neučinkovitošću tržišta. Neoliberalizam osporava potrebu da javna dobra osigurava država (Rothbard, 2007), pa inzistiraju na tome da se taj problem riješi putem tržišnih silnica. Neoliberalisti,

u svojoj ekstremnoj varijanti, protive se mišljenju prema kojem je zadatak države regulirati bilo negativne bilo pozitivne eksternalije te subvencije i carinsku zaštitu. Do jučer javne službe – pošta, telekomunikacije, javni prijevoz – privatiziraju se i postaju dio tržišnog sustava.<sup>4</sup> Ako neka zemlja odustane od privatizacije, što je slučaj EU, mora *otvoriti vrata* privatnoj, obično inozemnoj, konkurenciji. Glavni argument kojim se pritom koriste jest – narušavanje tržišne konkurencije.

**Redistribucijska funkcija.** Tržište određuje primarnu raspodjelu. Putem javnih rashoda, poreza i transfera država određuje sekundarnu raspodjelu koja se još naziva preraspodjela. *Welfare state* polazila je od potrebe da se primarna raspodjela korigira sekundarnom raspodjelom tako da jednaki dohoci, horizontalno načelo, budu jednako, a nejednaki dohoci, vertikalno načelo, nejednako oporezivani tako da se viši dohoci progresivno oporezuju po načelu jednake marginalne žrtve. Princip *welfare statea* napušten je u globaliziranom svijetu zasnovanom na neoliberalizmu. Načelo solidarnosti sve je manje prisutno, što rezultira individualiziranjem rizika i neizvjesnosti, a socijalna se pomoć minimalizira u mjeri u kojoj je to politički moguće. Obrazloženja za takvu socijalnu politiku zastupnici neoliberalizma nalaze u nedovoljnoj mobilnosti radne snage, s jedne strane i, s druge, u zahtjevu da se ukinu minimalne plaće, a ako se one ipak odrede, predlažu da budu manje od egzistencijalnog minimuma. Drugim riječima, zagovornici neoliberalizma ne prihvaćaju željezni zakon minimalnih nadnica (Ricardo) već smatraju da je za rast gospodarstva nužno da tržište regulira nadnice kao bilo koju drugu robu. Jednako tako neoliberalisti smatraju da je nužno smanjiti progresivnost poreza na dohodak kao što je to učinio Regan poreznom reformom.<sup>5</sup> Usprkos želji da se smanji porezna presija i tako smanji udio države u finalnoj raspodjeli društvenog proizvoda, to se još nije dogodilo. Mnogi su tome razlozi. U prvom redu valja istaknuti tzv. strukturnu nezaposlenost, s jedne strane i, s druge, seljenje proizvodnje u manje zahtjevna područja, što povećava socijalne tenzije. Produljenje životnog vijeka stanovništva dodatno utječe na povećanje javnih rashoda.<sup>6</sup> Ma koliko osporavali Wagnera, čini se da je bio, bar za sada,

<sup>4</sup> Svjedočimo rasprodaji nacionalnih sustava javnih dobara koji postaju dio privatne moći korporacija. Činjenica da su se mnogi privatizirani sustavi pokazali kao tragično rješenje nikog ne zabrinjava, pa se i dalje manje razvijenim zemljama preporučuje da upravo putem privatizacije smanje javni i/ili inozemni dug. U Hrvatskoj je upravo aktualna predaja, odnosno *prodaja* autoputova, koji su stajali neusporedivo više od ostvarive cijene, u formi koncesije privatnom sektoru. Za sada su javni prosvjedi odgodili namjeru Vlade.

<sup>5</sup> U vrijeme kejnezijanizma vodila se rasprava o tome je li profit potrebno progresivno oporezivati ili je primjerenije proporcionalno oporezivanje usprkos činjenici da su stope inflacije bile daleko veće od današnjih, što je nominalne profite povećavalo sukladno veličini inflacije (Santini, 2007).

<sup>6</sup> Rješenje se nameće samo po sebi i nalazim ga u smanjenju radnog tjedna i produženju radnog vijeka. I dok se u svim državama pokušava produžiti radni vijek, smanjenje radnog tjedna kao rješenje visoke

u pravu kada je tvrdio da je rast javnih rashoda nužnost s kojom ćemo u budućnosti živjeti. Nadalje, rast državnih rashoda određen je nezaustavljivim rastom broja državnih službenika i sve većim stupnjem njihove birokratizacije.<sup>7</sup> Tomu svakako valja pridodati činjenicu da se najveći broj birača nalazi na donjoj ljestvici dohotka. Veće oporezivanje dohotka i imovine lako je prolazilo u parlamentima nacionalnih država; međutim, danas je takva politika vrlo rizična, kao što je to pokazao neuspjeli pokušaj oporezivanja neto bogatstva u Francuskoj. S druge strane, sve starije stanovništvo utječe na politiku tako što minimalizira restrikcije starijoj populaciji. Prema tome, kada je riječ o redistributivnoj funkciji, valja imati u vidu da neoliberalizam zagovara učinkovitost na mikrorazini, dok je kejnezijanizam zagovarao, i ne samo on, stabilnost kao najučinkovitiji način ostvarenja socijalne sigurnosti.

**Stabilizacijska funkcija.** Umjesto *nevidljive ruke vidljiva ruka* temeljena na kejnezijanizmu imala je zadatak da *pegla* cikluse. Za razliku od kejnezijanskog pristupa, prema kojem je nezaobilazna aktivna uloga fiskalne politike, poglavito na rashodnoj strani, danas se odlučujuća uloga pridaje poreznoj politici, u smjeru smanjenja porezne presije, i monetarnoj politici, koja ima cilj – stabilnost cijena, dok se pitanje pune zaposlenosti smatra tek izvedenim ciljem. Umjesto politike potražnje, preferira se politika ponude. Tako je stabilizacijska politika zamijenjena razvojnom politikom, a njezino ostvarenje temelji se na maksimalnom smanjenju porezne presije – Lafferova krivulja. Maastrichtski kriteriji – limitiranje deficita na 3% i razina javnog duga na 60% BDP-a – u potpunom su suglasju s neoliberalističkim načelima. Tako eurozona postaje razvojna prilika razvijenijem sjeveru u odnosu na manje razvijeni jug. Smanjeni broj stupnjeva slobode, u uvjetima otvorenog gospodarstva, razvoj nacionalnog gospodarstva prepušta tržišnim silnicama pa ne čudi da su 2007. godine<sup>8</sup> zemlje PIGS-a zapale u ozbiljne poteškoće (Santini, 2012). Obrazloženje koje su ponudili pristalice neoliberalizma na prvi je pogled prihvatljivo. Oni naime tvrde da će rast deficita nakraju nametnuti zadatak kontrole javnog duga, što će, sa svoje strane,

---

nezaposlenosti ne razmatra se. Naime, smanjenje radnog tjedna zahtijevalo bi smanjenje nadnica, koje su za najveći broj zaposlenih na egzistencijalnoj razini, s jedne strane, i, s druge strane, njihovo eventualno održavanje na postojećoj razini ubrzalo bi preseljenje postojećih poslovnih aktivnosti u manje zahtjevne zemlje. Profit u neoliberalističkom konceptu nezavisna je varijabla kojoj se sve druge varijable moraju podrediti.

<sup>7</sup> Smatra se da je najučinkovitiji model birokratizacije u povijesti postignut u Europskoj uniji – Bruxelles.

<sup>8</sup> Na krizu su razvijene zemlje intervenirale dobro poznatim intervencionističkim instrumentima ne brinući se o manje razvijenim članicama. Tako je Njemačka povećala PDV kako bi dodatnim poreznim prihodima subvencionirala povećanje potražnje, primjerice automobila. Francuska je vlada obećala obilatu pomoć svojoj automobilskoj industriji ako zadrži proizvodnju u zemlji, ali, istovremeno, nije vodila brigu o proizvodnji tih istih automobila u Rumunjskoj – slučaj Renault.

onemogućavati bilo kakav sustavni pristup u rješavanju gospodarskih problema.<sup>9</sup> Kejnezijanci pružaju obilje povijesnih dokaza kako je stav neoliberalista neodrživ (Davidson, 2011). Iako stoji *mudrost* prema kojoj država mora u vrijeme prosperiteta ostvarivati proračunske suficite, kako bi ih u vrijeme depresije mogla trošiti malo ili ništa, to ne pomaže manje razvijenim zemljama koje, što je slučaj Hrvatske, ostvaruju deficite kako u vrijeme prosperiteta tako i u vrijeme krize. Europska unija dosljedno provodi na načelnoj razini neoliberalistički model, iako su ga njegovi glavni protagonisti, IMF, WB i WTO<sup>10</sup>, prestali zdušno zagovarati. Neoliberalizam, ukratko, zahtijeva konkurentnu državu.

### 3. Maastrichtski kriteriji

Što je ostalo od aktivne fiskalne politike iz vremena nacionalne države? Da bismo odgovorili na to pitanje, potrebno je ukazati na maastrichtske kriterije koji su fokusirani na uvjete u kojima globalno gospodarstvo djeluje. To su: inflacija, kamatna stopa, proračunski deficit i javni dug. Ciljevi kako ih je odredila nacionalna država u tržišnoj državi postaju izvedeni ciljevi. Takav pristup sugerira, umjesto aktivne ekonomske politike, prepuštanje gospodarstva tržišnim silnicama, pa što bude, bit će. Razvijene zemlje, zbog nadmoćne konkurentnosti, prividno,<sup>11</sup> u odnosu na manje razvijene zemlje, prihvaćaju tržišni pristup jer im on omogućuje nastup na globalnom tržištu na kojem nalaze malo ili nimalo ograničenja.

Ugovorom iz Maastrichta definirano je ovih pet uvjeta, poznatih kao kriteriji konvergencije:

- stopa inflacije može biti najviše do 1,5% veća od stope inflacije triju zemalja s najnižom stopom inflacije,
- prosječne nominalne kamatne stope ne smiju biti veće od 2% od kamatnih stopa triju zemalja s najnižom stopom inflacije,
- proračunski deficit ne smije biti veći od 3% BDP-a,
- javni dug može iznositi najviše 60% BDP-a,

<sup>9</sup> Tako Reinhart i Rogoff (2009, str. 21) proročki kažu: „Loše ponašanje zaduženosti je sindrom kod kojega slabe institucionalne strukture i problematični politički sustav dovode vlade u napast da pomoću zaduživanja u inozemstvu izbjegnu donošenje teških odluka o državnoj potrošnji i oporezivanju.“ Moglo bi se reći – kao da su govorili o ponašanju hrvatskih vlada od osamostaljenja do danas.

<sup>10</sup> Kratice: Međunarodni monetarni fond, MMF (*International Monetary Fund*), WB (*Welcome Back*), internetska skraćena, Svjetska trgovinska organizacija, WTO (*World Trade Organization*) (urednikova opaska).

<sup>11</sup> Potrebno je kazati kako konkurentne zemlje, one koje ostvaruju suficit na računu platne bilance, i dalje provode anticikličku politiku jer im je osnovni problem – kako realizirati BDP. Manje razvijene zemlje imaju problem s prevelikom potražnjom u odnosu na BDP, iako je ona tek na razini siromaštva. Otuda tako uporno inzistiranje razvijenih zemalja na oporezivanju imovine.

- dvije godine prije ulaska u monetarnu uniju valja održavati stabilnost nacionalne valute uz dopuštene granice fluktuacije.

Kriteriji su predmetom neslaganja. Ovaj rad zastupa tezu kako su maastrichtski kriteriji bar dijelom *prtljaga* nacionalne države. Drugim riječima, u ovom se radu zastupa mišljenje prema kojem navedeni kriteriji ne odgovaraju namjerama i ciljevima njihovih donositelja – a to su definiranje kriterija koji bi osiguravali konvergirajuću ekonomsku politiku, s jedne strane, i, s druge, dostatan prostor za dinamiziranje gospodarstava njezinih članica.

Prvi kriterij, inflacija, boljka nacionalne države, riješen je globalizacijom na temeljima neoliberalizma. Otvaranje, globalizacija i napuštanje nacionalne države, u korist tržišne, omogućile su neograničenu ponudu gotovo svih dobara i gotovo svih usluga<sup>12</sup> po relativno stabilnim, gledano kratkoročno, i opadajućim cijenama, gledano dugoročno. Seljenje gospodarskih aktivnosti u zemlje u kojima su daleko niže nadnice nego u domicilnim zemljama rezultiralo je povećanjem profitne stope po nižim maloprodajnim cijenama.<sup>13</sup> Osim toga, standardi u manje razvijenim zemljama koji imaju za cilj zaštitu radnika i okoliša ili su daleko manji ili uopće ne postoje. Tako uz rastuće uloge istraživanja i razvoja u multinacionalnim tvrtkama, koje povećavaju učinkovitost po jedinici *outputa*, imamo nezaštićeni i znatno niže plaćeni rad koji ne zaostaje bitno glede produktivnosti, jer je upravljanje i organizacija proizvodnje na jednakoj razini kao u razvijenim zemljama. Ma koliko nadnice bile niske, gledano očima radnika razvijenih zemalja, sretnici koji se zaposle žive daleko bolje nego što žive njihovi sugrađani koji rade u tehnološki zaostalom nacionalnom gospodarstvu ili su nezaposleni. Dugoročno dolazak multinacionalnih korporacija može djelovati pozitivno ako zemlja domaćin iskoristi njihov dolazak u smjeru podizanja razine znanja koje će joj omogućiti povećanje efikasnosti domaćeg gospodarstva. Jasno, dolazak stranih korporacija donosi i probleme. Naime, strane su korporacije samo privremeni gosti. Kada im se ponude bolji uvjeti na nekoj drugoj lokaciji, one napuštaju odnosnu zemlju<sup>14</sup> i prebacuju poslovnu aktivnost gdje su uvjeti za povećanje profitne marže najpovoljniji.<sup>15</sup> Danas, prema tome, svjedočimo kako gotovo

<sup>12</sup> Misli se na *tradable* sektor.

<sup>13</sup> Jasno, to ima i svoje naličje u stagniranju plaća u razvijenim zemljama.

<sup>14</sup> Poreznim sustavom i poreznom politikom radi privlačenja inozemnog kapitala pojedine zemlje dovode u pitanje opstojnost javnog sektora, posebice socijalnog sustava.

<sup>15</sup> Beskriterijsko privlačenje stranih investicija pokazalo se kao loša politika. Ma koliko se, gledano kratkoročno, poveća gospodarska aktivnost, bez sustavnog pristupa u privlačenju inozemnih investitora jednog će dana doći trenutak njihova odlaska. Dakle, manje razvijene zemlje životno su zainteresirane da, privlačeći inozemne investitore, istima ponude cijeli niz pogodnosti, ali i rastući broj kooperanata koji će postati prihvatljivi dobavljači stranom investitoru. Tomu svakako valja pridodati i domaću pamet kako bi ista dinamizirala poslovne aktivnosti sve veće dodane vrijednosti.

sve zemlje imaju nisku inflaciju, što je nekad bila privilegija najrazvijenijih zemalja<sup>16</sup> koje su ostvarivale velike suficite na računu robne razmjene s inozemstvom. Štoviše, može se reći, Svjetska trgovinska organizacija (WTO) svojim je institucionalnim okvirom, gotovo su sve zemlje njezine članice, *otvorila vrata* nacionalnih gospodarstava.<sup>17</sup> Ipak, nekoliko zemalja koje su pred bankrotom ili su u političkoj izolaciji bilježi visoke stope inflacije.

Navedenom svakako valja pridodati kako se inflacija troškova, koja postoji recimo u Hrvatskoj, rješava tako da *eutanazira* domaće gospodarstvo u korist, rasta, inozemnog gospodarstva. Nije slučajno da neke zemlje kretanje svoje gospodarske aktivnosti mjere brojem zaposlenih. To je prihvatljivo tim više ako se ima u vidu da razvoj tehnike i tehnologije supstituira rad u korist kapitala, pa rast gospodarstva samo na temelju inovacija nije dostatan da bi se povećala zaposlenost. Dokaz je to kako ocjenu o dinamici gospodarstva *valja* vezati s kretanjem broja zaposlenih.<sup>18</sup>

Prema tome, ako govorimo o inflaciji<sup>19</sup> u otvorenoj zemlji, prvenstveno govorimo o strukturnoj, odnosno troškovnoj inflaciji.

Kamatne stope kao kriterij dobro su odabrane, međutim njihov dozvoljeni raspon nije ostvariv. Imamo li u vidu da razlike između kamatnih stopa razvijenih i nerazvijenih članica iznosi svega dva postotna boda, znači da je dopustiva diferencija rizika od svega dva posto. To nije održivo – nema smisla. Naime, zemlje s višom kamatnom stopom imaju veću entropiju svojega sustava. Ta entropija koju mjeri kreditor daleko je viša nego što to sugeriraju maastrichtski kriteriji. Upravo raspon kamatnih stopa možemo identificirati kao indeks nezvjesnosti i rizika kojima su kreditori izloženi u svojim aktivnostima.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Podsjećam čitatelja kako je tijekom sedamdesetih godina njemački cilj bio svesti inflaciju na dva posto.

<sup>17</sup> To nije potpuno točno jer neke razvijene zemlje, recimo SAD, dajući subvencije svojim farmerima, izravno ugrožavaju proizvođače, recimo pamuka, u Africi.

<sup>18</sup> Broj nezaposlenih napušta se zbog mehaničkog odljeva/priljeva stanovništva, što je uobičajena praksa na jedinstvenom europskom tržištu.

<sup>19</sup> Vrijedi se podsjetiti kako su cijene u prošlom stoljeću u tzv. socijalističkim zemljama bile stabilne, ali se inflacija mjerila prema dužini *repova* koji su strpljivo čekali da potroše svoj dohodak na robu koju mogu dobiti. Standardna je slika tzv. socijalističke inflacije predstavljala prazne police u trgovinama.

<sup>20</sup> U Hrvatskoj se neprestano govori o činjenici kako su kamatne stope u Hrvatskoj nekoliko puta veće nego što su to u zemljama gdje posluju *banke majke*. To je točno. Međutim, primjereno je očekivati da će svaki gospodarski subjekt težiti maksimalnom profitu, pa – ako je to prihvatljivo – tada je realno očekivati da će u srazu ponude i potražnje svaki od sudionika, vjerovnik i dužnik, nastojati maksimalno ostvariti svoje ciljeve. Drugo je pitanje kada se radi o oligopolnoj strukturi kao što je to u Hrvatskoj moguće tvrditi. Međutim, u takvim slučajevima valja primijeniti zakonske mogućnosti koje nudi eurozona. Općenito, u maloj i otvorenoj zemlji, kao što je to Hrvatska, na jedinstvenom europskom tržištu temeljni je zadatak vlasti da minimizira oligopolnu strukturu. Problem koji je prisutan u Hrvatskoj jest to što male banke određuju kamatne stope kojima se velike banke *prilagođavaju*. Tako je vuk sit,

Ovaj rad osporava kriterije proračunskog deficita i javnog duga. Pitanje zašto proračunski deficit može iznositi do 3% kao i visina javnog duga do 60% nije zadovoljavajuće objašnjeno. Međutim, čak da su navedeni kriteriji za veličinu proračunskog deficita i javnog duga rezultat pomne analize analitičara, u ovom se radu tvrdi, obračun nije primjeren tržišnoj već nacionalnoj državi. To je bitna razlika od koje polazi ovaj rad u odnosu na maastrichtske kriterije.<sup>21</sup> Dosadašnja analiza pokazala je kako postoje značajna odstupanja glede proračunskog deficita prema evidenciji postojeće statistike u odnosu na pristup koji sugerira podjele poreza po kriteriju vremena. Prihvatanjem podjele poreza prema kriteriju vremena, umjesto dosadašnje mikroekonomske interpretacije o učincima poreznog sustava i porezne politike, koje su manjkave, mogli bismo makroekonomski analizirati učinke poreznih sustava i poreznih politika pojedine članice eurozone, što bi dalo precizniju dijagnozu i prognozu svake od njih.

Kritičari koji smatraju da se projekt euro može nazvati političkim mogu to potkrijepiti činjenicom da se u maastrichtskim kriterijima nije našlo mjesta za koliko može odstupati saldo na računu platne bilance, odnosno kolike su dopustive razine neto inozemnog duga. Činjenica je da jedan broj manje razvijenih zemalja ima deficit na računu platne bilance i visok neto inozemni dug. Upravo se zato ovaj rad zalaže za dva dodatna kriterija:

- saldo tekućeg računa platne bilance može biti do 2% lošiji od salda na tekućem računu triju najotvorenijih zemalja ili saldo tekućeg računa platne bilance može biti do 2% lošiji od konsolidiranog salda na razini eurozone i
- neto inozemni dug može iznositi najviše 50% BDP-a.

U radu (Santini, 1994) konstatirano je kako u maloj i otvorenoj zemlji ulogu kamatne stope preuzima tečaj nacionalne valute. Dosljedno tome može se reći da se konkurentnost, realnost odnosa gospodarstva i tečaja, zrcali u saldu tekućeg računa platne bilance. Upravo nam saldo na tekućem računu platne bilance kazuje uvozi li odnosna zemlja ili izvozi štednju. Izvoznice štednje redovito su razvijene zemlje ili one koje su dinamizirale svoj razvoj putem izvozne orijentacije, recimo Kina. Saldo koji može biti lošiji do 2% od tri najotvorenija gospodarstva vrlo je rigorozan kri-

---

a ovice su na broju. Međutim, to nije rješenje za hrvatski financijski sustav, ma koliko god mi tvrdili da imamo stabilan bankarski sustav. Postavlja se pitanje je li ocjena stabilno dobra ili u sebi implicira visoku premiju na rizik? Ovaj rad smatra da je drugi dio pitanja ujedno i odgovor.

<sup>21</sup> Vidi: Santini, Guste (2017), *Dobitnici i gubitnici: Pristup poreznom sustavu i poreznoj politici u procesu rastakanja nacionalne države*. Zagreb: Rifin.

terij.<sup>22</sup> Stoga bi u prijelaznom razdoblju bilo bolje kao polazište uzeti konsolidirani saldo platne bilance eurozone prema kojem bi se prilagođavale zemlje koje imaju znatne deficite na računu platne bilance u odnosu na BDP.

Jednako je tako značajan i rigorozan zahtjev prema kojem neto inozemni dug može iznositi 50% BDP-a.<sup>23</sup> Valja uočiti da se ovaj rad zalaže za veličinu neto inozemnog duga jer neke zemlje, što se može pozdraviti, koriste svoj bonitet kako bi na temelju njega razvile svoju financijsku industriju, recimo Luksemburg, dok druge putem financijske poluge dinamiziraju investicije, odnosno gospodarski rast. Jednom rukom uzima, a drugom daje kredit (ili investira) kako bi odnosna zemlja povećala izvoz (imovinu u zemlji i inozemstvu).

### Pristup reformi poreznog sustava i moguća preraspodjela javnih prihoda

Nadsustav, država, određuje ciljeve svojim podsustavima, županijama i lokalnoj samoupravi. Kako je cilj svake tržišne države konkurentnost njezina gospodarstva, županije moraju slijediti to i takvo određenje. Umjesto autonomnih odluka, što je karakteristika nacionalne države, izvanjsko određuje ponašanje nacionalne države, tim više što je zemlja manja i nerazvijenija, što znači da se smanjuje broj stupnjeva slobode u određenju i ostvarenju ciljeva. Ograničenja su veća što je gospodarstvo tržišne države manje razvijeno. Što vrijedi za tržišnu državu, još u većoj mjeri vrijedi za županije, općine i gradove.

Postojeća porezna presija od gotovo 38% BDP-a nije održiva. Politička odluka o zamjeni kune eurom zahtijeva da se porezna presija smanji, kako bi podržala uvođenje eura, na maksimalno 30%. To je moguće jedino smanjenjem ukupne porezne presije. Predlažemo da se zadrže u apsolutnom iznosu postojeći porezni prihodi, dok će rast gospodarstva smanjiti njihov udio u finalnoj raspodjeli BDP-a. Povećanje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva zahtijevat će sporiji rast poreznih prihoda od rasta BDP-a. Općenito u tržišnoj državi valja polaziti od poreznog kapaciteta, koji određuje izvozna orijentacija – pokrivenost uvoza izvozom – i tako uspostavljene moguće porezne prihode raspodijeliti na pojedine oblike javne potrošnje. Od presudnog je značenja za Hrvatsku da se postojeća administracija reformira tako da postane konkurentna drugim državnim administracijama članica Europske unije.

<sup>22</sup> Postoji razlika u otvorenosti malih i velikih zemalja. Tako male zemlje imaju razinu otvorenosti iznad veličine BDP-a, što nije slučaj s velikim zemljama. Naime, male zemlje teško se mogu organizirati bez uvozne i izvozne ovisnosti. Uvozna se ovisnost sastoji u osiguranju primjerenih inputa, a izvozna u nužnosti izvoza dijela roba ili usluga na inozemna tržišta jer na domaćem tržištu nije moguće osigurati primjeren povrat na investicije.

<sup>23</sup> Ovaj uvjet čak je prihvatljiviji od prethodnog kriterija prema kojemu saldo na tekućem računu platne bilance može biti do 2% lošiji od salda koji ostvaruju tri najotvorenije zemlje. Razlog zašto se predlaže neto inozemni dug do 50% BDP-a temelji se na neizvjesnostima kretanja visine kamatnih stopa jer njihovo udvostručenje u pravilu poništava gospodarski rast.

U tržišnoj državi u konstrukciji poreznog sustava presudno značenje ima odnos između izravnih i neizravnih poreza. Izravni porezi na rad i kapital moraju se smanjiti koliko je to moguće, a fiskalna funkcija poreza ostvaruje se porezima na potrošnju. Ukratko, kad se odredi porezni kapacitet domaćeg gospodarstva, potrebno je izravne poreze dizajnirati tako da se pokrene proces uravnoteženja robne razmjene s inozemstvom.<sup>24</sup> Razlika se treba *pokriti* porezima na potrošnju – porezom na dodanu vrijednost i trošarinama. Iz navedenog je razvidno da će se u nadolazećem razdoblju porezni sustav temeljiti na potrošnim porezima.<sup>25</sup>

Regionalna uprava mora slijediti navedene principe. Prema tome, povećani udio u poreznim prihodima regionalne i lokalne samouprave mora se ostvariti preraspodjelom postojećih poreznih prihoda.

Kad je riječ o **općem porezu na potrošnju**, predlažemo da se smanji standardna porezna stopa poreza na dodanu vrijednost s 25% na 20% i da se uvede porez na potrošnju u maloprodaju do 5% koji bi bio izvorni prihod županija. Postojeći trošarinski sustav valjalo bi preispitati u smislu njegova redefiniranja radi povećanja fiskalne izdašnosti u odnosu na postojeće stanje. Porezni prihodi na temelju trošarinskih poreza trebali bi ostati prihodi na razini centralne vlasti.

S obzirom na oporezivanje dohotka, zalažem se za povećanje neoporezivog dijela dohotka na 700 eura, dok bi, zbog demografske politike, bilo potrebno višestruko povećati odbitke<sup>26</sup> za članove domaćinstva. Nadalje, valjalo bi u potpunosti izjednačiti porezni tretman dohotka od rada i dohotka od kapitala. Precizno rečeno, zala-

<sup>24</sup> Postojeće stanje u turističkoj djelatnosti na srednji rok nije održivo. Naime, visok udio turističke djelatnosti u BDP-u usmjerava hrvatsku poslovnu aktivnost u smjeru monokulture, što ima, kako nas povijest uči, značajne negativne učinke na održivost poslovne aktivnosti. Pokrivenost uvoza roba izvozom od nešto više od polovice nije održivo i predstavlja veliku prijetnju postojećem, nezadovoljavajućem, blagostanju.

<sup>25</sup> Vlada uvjerenje kako je postojeći porezni sustav *naslonjen* na potrošne poreze. U radu *Dobitnici i gubitnici* (2017) pokazao sam da to nije točno. Naime, iz analize je vidljivo da značajne poreze na potrošnju državna blagajna ubire na temelju deficita robne razmjene s inozemstvom, s jedne strane, i turističke aktivnosti jer se prodaja usluge realizira na domaćem tržištu, s druge strane.

<sup>26</sup> Postojeći sustav odbitaka općenito valja smanjiti. Pri tome treba imati u vidu da odbici izraženi u jedinicama neoporezivog dijela dohotka nisu niti mogu biti rješenje. Teško je argumentirano pokazati kako je smanjenje porezne obveze za djecu na razini postojećeg proaktivna demografska mjera. Gubi se iz vida da obrazovni proces postaje sve dulji i sve skuplji. Osim toga, rizici i neizvjesnosti s kojima se susreću obitelji u razdoblju odrastanja djece i njihove pripreme za samostalni život rastući su, a politika otvorenog gospodarstva ide prema individualizaciji rizika. Kada je riječ o poreznim aspektima demografske politike, valja promatrati cjelokupni životni ciklus, a ne samo ograničenja u vrijeme donošenja odluke. U tom bi smislu valjalo raspraviti mogućnost prema kojoj bi se ostvareni dohodak na razini obitelji dijelio na broj članova kućanstva i tako dobiveni iznos predstavljao bi poreznu osnovicu nakon što se oduzme neoporezivi dio dohotka.

žemo se za 100%-tnu integraciju dohotka od rada i dohotka od kapitala.<sup>27</sup> Na tako određenu poreznu osnovicu primjenjivale bi se tri porezne stope od 10%, 20% i 30%,<sup>28</sup> dok bi se razredi formirali u ovisnosti o veličini neoporezivog dijela, recimo:

- do 8.400 (700 x 12) eura godišnje primijenila bi se porezna stopa od 0%,
- od 8.401 do 25.200 – 10%,
- od 25.201 – 50.400 – 20% i
- dohodak iznad 50.401 euro – 30%.

Kapitalne dobitke, u tržišnoj državi, valjalo bi oporezivati tako da država podijeli rizik s investitorima. To je moguće tako da se u slučaju ostvarenja kapitalnog dobitka u godini dana potpuno uključi kapitalni dobitak u poreznu osnovicu poreza na dohodak. U slučaju kada se kapitalni dobitak ostvari u razdoblju od dvije godine, tada bi se u poreznu osnovicu poreza na dohodak uključila polovina kapitalnog dobitka. U razdoblju od tri godine dio koji bi se uključio u poreznu osnovicu poreza na dohodak ne bi trebao biti veći od četvrtine kapitalnog dobitka. Kapitalni dobitak koji bi se ostvario u razdoblju od četiri i više godina ne bi se oporezivao.

Zalažemo se za redefiniranje prireza na plaće. Postojeći sustav, koji se temelji na mjestu stanovanja, valjalo bi zamijeniti sustavom mjesta rada. To je velika promjena. Uvođenje prireza prema mjestu stanovanja predstavlja nerazboritu rentu koju imaju *mjesta sateliti* samo zato što građani spavaju u njihovu naselju. To se posebno odnosi na gradove u okolici Grada Zagreba – većina zaposlenih radi u Zagrebu, pa prirez smanjuje konkurentnost zagrebačkog gospodarstva. Ne treba zaboraviti kako prirez, kao i svaka druga intervencionistička mjera, ima negativne i multiplikativne učinke na bogatstvo građana. Kako sastav i strukturu poreza na dohodak treba odrediti na razini zemlje, razumljivo je da prirez predstavlja instrument povećanja ili smanjenja konkurentnosti na lokalnoj razini. Naime, na regionalnoj razini možemo govoriti o različitim poreznim kapacitetima poreza na dohodak.

<sup>27</sup> Oporezivanje kapitalnih dobitaka pravda se činjenicom kako je porezni kapacitet povećan zbog realizacije kapitalnog dobitka. To je točno. Međutim, u prvom bi koraku valjalo ustanoviti kolika je stvarna veličina kapitalnog dobitka. U drugom koraku valjalo bi odgovoriti kako tretirati kapitalne gubitke. Nije moguće odvojeno promatrati kapitalne dobitke i kapitalne gubitke. To bi bilo moguće tijekom životnog vijeka poreznog obveznika, što otvara cijeli niz novih pitanja koja traže zadovoljavajuće odgovore. Ukratko, mislimo da je, u funkciji vremena, potrebno odvojiti spekulativno od investicijskog ulaganja. Iz tog slijedi da bi bilo primjereno ostvarenu kapitalnu dobit u jednoj godini u punom iznosu integrirati s ostalim dohocima, dok bi se u drugoj godini oporezivi dio kapitalne dobiti smanjio na polovinu, a u trećoj na četvrtinu, dok bi nakon tog razdoblja ostvarena kapitalna dobit bila izuzeta iz oporezivanja.

<sup>28</sup> Navedene razrede smatram maksimalno dopustivim u današnjim uvjetima.

U županijama gdje je poslovna aktivnost usmjerena na aktivnosti velike dodane vrijednosti moguće je putem prireza ostvariti dodatne porezne prihode. Kontrolni mehanizam vidimo u stopama rasta gospodarstva na razini županije, odnosno intenzitet izvozne orijentacije županijskog gospodarstva. I danas imamo gradove i općine koje su svjesne kako porezi smanjuju konkurentnost njihova gospodarstva pa ne koriste mogućnost uvođenja prireza. Navedeno pokazuje kako postoji svijest na razini lokalne i regionalne uprave i samouprave kako je jedino gospodarskim razvojem moguće osigurati potrebni standard javnih dobara građanima. Općenito, možemo reći, konkurentnost gospodarstva izravno ovisi o visini izravnih poreza (vidjeti: Dobitnici i gubitnici, 2017).

Godinama se zalažem za povrat zaštitnih kamata na kapital. Zaštitne kamate na kapital imaju pozitivne učinke na *krvnu sliku* gospodarstva. Poznato je kako je nepovoljna struktura izvora sredstava hrvatskog gospodarstva. Ono je, kratko rečeno, ovisno o kreditnoj aktivnosti poslovnih banka. Uvođenjem zaštitnih kamata na kapital osiguralo bi se zadržavanje dijela dobiti koja bi smanjila ovisnost o kreditima. To bi, sa svoje strane, djelovalo na smanjenje kamatnih stopa. Predlažemo da se, osim stope inflacije, uvedu zaštitne kamate na kapital od 3%. Razlog je vrlo jednostavan. Hrvatskoj trebaju stope rasta gospodarstva iznad 3%, što znači da je moguće oporezivati profit ako odnosna tvrtka ostvari veću profitabilnost od 3%. Nadalje, u tržišnoj državi, gdje je izjednačen tretman rada i kapitala, prihvaćeno je kako nadnice moraju osigurati reprodukciju radne snage. Naprijed smo rekli da neoporezivi dio dohotka radnika mora biti najmanje 700 eura. Isto to tražimo za kapital i da dio profita mora iznositi 3% od njegova nominalnog iznosa. Dio profita koji se odnosi na zaštitne kamate na kapital nije moguće podijeliti, ali pripisivanje dijela dobiti kapitalu povećava vrijednost tvrtke, pa uvođenje zaštitnih kamata na kapital predstavlja dobitak za investitore putem kapitalnog dobitka.<sup>29</sup> Preostali dio dobiti oporezivao bi se po jedinstvenoj poreznoj stopi od 20%, a porezni prihodi poreza na dobit<sup>30</sup> pripadali bi središnjoj vlasti. Nadalje, zalažemo se za mogućnost vremenski neograničenog pokrivanja gubitaka. Posljednja kriza pokazala je da postojeći sustav koji omogućuje pokriće gubitaka tijekom pet godina nije primjeren stanju u gospodarstvu.

Valjalo bi uvesti prohibitivne ekološke poreze kako bi se očuvala prirodna dobra i prirodno okruženje, a postojeći instalirani kapaciteti, koji zagađuju, u što kraćem vre-

<sup>29</sup> Ovaj pristup smanjuje mogućnost *iznošenja* značajnog dijela dobiti inozemnih investitora, što je vidljivo na podračunu platne bilance – primarni dohodak.

<sup>30</sup> Navedeni pristup dovodi državu u partnerski odnos s gospodarstvom, što je temeljno određenje tržišne države. Osim toga, tako uspostavljen sustav mijenja ulogu i značenje poreza na dobit jer se zapravo oporezuje ekstra dobit, što bi investitori prihvatili s razumijevanjem.

menu prilagodili novim uvjetima – standardima koji će učinkovito zaštititi prirodne sustave.<sup>31</sup>

Uobičajeno je da porezi na nekretnine pripadaju lokalnoj vlasti. U Hrvatskoj se o uvođenju poreza na imovinu neargumentirano raspravlja. Porez na imovinu predstavlja poreznu obvezu vlasnika imovine u trenutku uvođenja tog poreza. Naime, uvođenje poreza na imovinu smanjuje njezinu tržišnu vrijednost. Smanjenje vrijednosti može biti znatno. Tako naprimjer, ako su referentne kamate na državne obveznice 5%, tada 1%-tni porez na imovinu smanjuje njezinu vrijednost za 20%. Ako su referentne kamate na državne obveznice 3%, tada 1%-tni porez na imovinu smanjuje njezinu vrijednost za trećinu. Osim toga, valja imati u vidu da je investiranje u imovinu bilo jedini mogući oblik investiranja, pa bi uvođenje poreza na imovinu penaliziralo racionalno ponašanje hrvatskih građana. Općenito, oporezivanje štednje nije primjereno u malim i nerazvijenim zemljama. Oporezivanje imovine dio je intervencionističkog arsenala razvijenih zemalja koje imaju problem s nedovoljnom potražnjom u odnosu na ponudu. U Hrvatskoj je problem prevelike potražnje, što se vidi iz deficita robne razmjene s inozemstvom. Prema tome, oporezivanje imovine nije primjereno kako s makroaspekta, tako ni s mikroaspekta. Slovenci su odustali od oporezivanja nekretnina.

Na razini lokalne uprave i samouprave valja razmisliti o povratu instituta samodoprinosna. Općenito na lokalnoj razini moguće je lakše identificirati preferencije građana nego što je to na razini zemlje. Ako su poznati standardi na razini zemlje, pojedine jedinice lokalne uprave i samouprave morale bi slobodno odlučiti hoće li dijelom ili u cijelosti financirati pojedine projekte samodoprinosima. Županija i središnja vlast tu i takvu politiku morale bi svesrdno podržavati.

Sustav i politika parafiskalnih davanja kompromitirala je sustav taksi i naknada. Općenito sustav taksi i naknada valja zadržati na lokalnoj razini. Takse i naknade imaju za cilj opteretiti korisnika neke usluge na sličan način kao da se radi o tržišnom dobru. Za razliku od poreza, gdje je teško govoriti koliko porezni obveznik ima koristi od plaćenih poreza, u slučaju taksi i naknada njegova davanja ovise o razini

<sup>31</sup> U tom je smislu potrebno preispitati postojeći pristup šumskom bogatstvu i eksploataciji šuma. Na ovim područjima drvo je uvijek bilo predmet interesa inozemnih tržišta. Prirodna bogatstva valja pažljivo eksploatirati. Za sada, kad je u pitanju eksploatacija šuma, to činimo na primjeren način. Međutim, zahtjevi kako bi valjalo značajnije privući investitore koji bi na temelju drvne mase dinamizirali razvoj pretežno nerazvijenih područja ne samo da nisu primjereni već su iz osnova krivi. Naime, šume predstavljaju dragocjen ekosustav koji skladišti vodu, taloži značajne količine ugljičnog dioksida, čuva poljoprivredne površine itd. Pitanje razvoja ruralnih područja pitanje je učinkovitosti ekonomske politike. Prema tome, valja čuvati prirodna bogatstva, a razvoj omogućiti uz uvjet očuvanja prirodnog okoliša. Iz tako određenog stava slijedi rješenje kako eksploatacija šumskog fonda ima svoje društvene i ekonomske aspekte, pa nije moguće marginalizirati ekološke učinke zbog nerazumnog korištenja prirodnog bogatstva, u ovom slučaju šumskog fonda.

korištenja nekog dobra ili usluge. U tome valja razlikovati fiksni dio, koji lokalna uprava osigurava kako bi pokrila fiksne troškove, i varijabilni, koji osigurava kako bi pokrila varijabilne troškove. U prvom slučaju imamo komunalni doprinos, a u drugom komunalne naknade. Usluge, u tako definiranom sustavu, mogu pružati javna i/ili privatna poduzeća. Prema tome, nije problem u komunalnom doprinosu ili komunalnoj naknadi već je problem što je ponuđena javna usluga u suglasju s cijenom koju plaća građanin. Suradnja s lokalnom zajednicom kazuje kako je potrebno stalno restrukturirati, umjesto politike birokratizacije, javna komunalna poduzeća. Presudnu važnost imaju učinkovitost i samoučinkovitost na svim područjima javne ili privatne aktivnosti.

### Zaključna razmatranja

Općenito, na razini lokalne uprave i samouprave ne dominiraju političke razlike već moguća razina blagostanja građana. Općenito, kao što to pokazuju iskustva Švicarske, važna pitanja trebala bi biti predmetom odlučivanja građana, a ne subjektivno određenje političara. Građani su zainteresirani za povećanje vrijednosti njihove imovine, pa će rado podržati izgradnju vodovoda, plinifikaciju, kanalizaciju itd. Od odlučne je važnosti da lokalna uprava i samouprava ima mogućnost brinuti o blagbitku svojih građana. U tom je smislu nedopustivo da u slučaju različitih političkih opcija na vlasti na razini zemlje i na lokalnoj razini odnosna lokalna uprava nema tretman kao što je to slučaj kada je na državnoj i regionalnoj razini ista politička opcija. Odnos regionalne i središnje vlasti mora biti jasan i transparentan. Sustavno se određuju prava i obveze i nije dobro da postoji diskrecijsko pravo na razini centralne vlasti. Netransparentnost uvijek i svuda rezultira povećanjem neučinkovitosti, što je u suprotnosti s interesima hrvatskih građana, ili, što je isto, netransparentnost u najmanju ruku otvara sumnje u ispravnost postupanja obnašatelja vlasti.

Posebno je važno naglasiti kako dogovoreni standard na razini zemlje mora financirati središnja država. Postojeća rješenja u koja je za pružanje temeljnih i dogovorenih standarda javnih usluga uključena lokalna uprava i samouprava omogućuje netransparentnost i moguće zloupotrebe koje nisu u interesu građana, s jedne strane, a, s druge, rezultiraju nepotrebnim troškovima. To nikako ne znači da lokalna uprava i samouprava nije u mogućnosti povećati opseg i kvalitetu javnih usluga. Ona to može učiniti posebnim dogovorom sa središnjom državom. Ako središnja vlast preda svoja prava upravljanja na niže razine vlasti, to je ne može zaštititi od odgovornosti. Taj i takav pristup jasno razgraničuje koje odgovornosti i pod kojim uvjetima osigurava centralna, a koje lokalna vlast. Općenito, mora postojati jasna razdjelnica kako bi se uspostavila suradnja na jasno određenim principima. Sve je ostalo diskrecijsko pravo s mogućim nepovoljnim učincima.

Valja istaknuti kako je potrebno posebno sagledati Grad Zagreb i Zagrebačku županiju.<sup>32</sup> Mnogobrojni su razlozi tome. Spomenut ćemo da indeks koncentracije stanovništva i gospodarstva imperativno zahtijeva poseban pristup. Osim toga, dio se značajnih resursa koji su na raspolaganju Zagrebu kao metropoli derivira na Zagrebačku županiju, ali valja ih odvojiti kako bi se ispravno sagledali problemi, uspostavila dijagnoza i propisala primjerena terapija – reforma lokalne uprave i samouprave.

Za učinkovitu reformu potrebno je otvoriti višedimenzionalnu raspravu u kojoj će centralno mjesto imati interesi hrvatskih građana na razini lokalne uprave i samouprave. Tržišna država ima znatna ograničenja koja nije imala nacionalna država. Zato je u nacionalnoj državi presudno važno kako je usustavljena i kako funkcionira lokalna uprava i samouprava.

Slovenija je proces tranzicije iz tzv. samoupravnog socijalizma u tržišno gospodarstvo provela daleko učinkovitije. Ona je i u prethodnom sustavu brinula o nužnosti razvoja svake regije. U tome je bila primjer kako je moguće u ondašnjim političkim uvjetima voditi proaktivnu razvojnu regionalnu politiku. Predlažemo da se provede komparativna analiza lokalne uprave i samouprave na relaciji hrvatskog i slovenskog sustava te da se na temelju analize načini mogući prijedlog modela učinkovitijeg modela funkcioniranja. Pri tome valja imati u vidu da hrvatski model mora uvažiti činjenicu da nam je, mjereno dohotkom *per capita*, Slovenija *pobjegla*.

Osmisliti, provesti i održati primjeren model učinkovitog odnosa lokalne i centralne vlasti predstavlja uvijek i svuda poseban izazov. Nove zakonitosti odnosa između dijela i cjeline koje nalaže tržišna država moraju se ugraditi kako bi model učinkovito funkcionirao. Ignoriranje zakonitih kretanja u suprotnosti je s interesima hrvatskih građana. Populizam, provincijalizam i balkanizam, prisutni na ovim prostorima, tijekom povijesti osudili su građane na podređeni položaj. Krivce za neučinkovitu politiku tražili smo i nalazili kao ugrozu od drugih. Danas, kada je Hrvatska samostalna, ako ne uspijemo učiniti iskorak iz *začaranog kruga* nerazvijenosti, možemo kriviti jedino i samo sebe. Dosadašnja iskustva nisu ohrabrujuća, ali sve jednom počinje i jednom mora završiti. To je prirodni ciklus svih sustava. Vjerujemo da će lokalna uprava i samouprava smoći snage da samostalno i proaktivno pokrenu reformu lokalne uprave i samouprave.

## Literatura

1. Bebek, Sandra; Santini, Guste (2016), Procjena poreznog opterećenja hrvatskog gospodarstva, Mogućnosti dinamiziranja gospodarskog razvoja poreznim sustavom, *Ekonomija/Economics*, (23) 1, Rifin, Zagreb.

<sup>32</sup> Prema podacima FINA-e za 2016. godinu, gospodarstvo Grada Zagreba i Zagrebačke županije sudjelovalo je u: broju velikih poduzetnika s 54%, broju zaposlenih s 44%, ukupnom prihodu s 57%, dobiti s 58%, gubitku s 46%, investicijama u dugotrajnu imovinu s 52%, ukupnoj aktivi sa 60%.

2. Dornbusch, Rudiger (1980), *Open Economy Macroeconomics*. Basic Books.
3. Jurković, Pero; Santini, Guste (1989), Mogućnosti doprinosa fiskalne i monetarne politike u rješavanju problema gospodarske stabilizacije i razvoja. *Financijska praksa*, br. 3-4, IJF.
4. Jurković, Pero (2002), *Javne financije*. Zagreb: Masmedija.
5. Kovačević, Dragan; Santini, Guste (2018a), Međuovisnost porezne i platne bilance: Globalizacija i ekonomska politika, od kuda dolazimo – kuda idemo? *Ekonomija/Economics*, (25) 2, Rifin, Zagreb.
6. Kovačević, Dragan (2018), Mogući pravci razvoja poreznih sustava u uvjetima globalizacije: Kako poreznim sistemom i poreznom politikom podržati uvođenje eura: *Ekonomija/Economics*, (25) 1, Rifin, Zagreb.
7. Krugman, Paul; Obstfeld (2009), *Međunarodna ekonomija. Teorija i ekonomska politika*. Zagreb: Mate.
8. Musgrave Richard; Peggy (1988), *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: IJF (1993), Zagreb.
9. Musgrave, A. Richard (1959), *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.
10. Musgrave, A. Richard (1969), *Fiscal Systems*. Yale University Press. New Haven and London.
11. Parać, Branko (2016), Prilog hrvatskoj poreznoj reformi 2016. godine. Mogućnosti dinamiziranja gospodarskog razvoja poreznim sustavom. *Ekonomija/Economics*, (23) 1, Rifin, Zagreb.
12. Parać, Branko (2018), Zaštitna kamata kao najbolji poticaj ulaganja, mit ili stvarnost? Globalizacija i ekonomska politika, od kuda dolazimo – kuda idemo? *Ekonomija/Economics*, (25) 2, Rifin, Zagreb.
13. Popović, Dejan (2018), Da li je moguće na globalnom nivou regulisati izbjegavanje dvostrukog oporezivanja među državama? Kako poreznim sistemom i poreznom politikom podržati uvođenje eura. *Ekonomija/Economics*, (25) 1, Rifin, Zagreb.
14. Rosen, S. Harvey; Gayer, Ted (2010), *Javne financije*. Zagreb: IJF.
15. Salanie, Bernard (2003), *The Economics of Taxation*. Cambridge: MIT.
16. Santini, Guste; Bebek, Sandra (2010), Podjela poreza po kriteriju vremena i dvostruki deficit – slučaj Hrvatske. U: Učinak platne bilance na ekonomski razvoj. *Ekonomija/Economics*, (17) 1, Rifin, Zagreb.
17. Santini, Guste; Vedriš, Mladen (2016), Kretanje proračunskog salda – pokazatelj učinkovitosti ekonomske politike. U: Mogućnosti djelovanja monetarne i fiskalne politike u maloj i otvorenoj ekonomiji. *Ekonomija/Economics*, (22) 2, Rifin, Zagreb.
18. Santini, Guste (1990), *Oporezivanje dobiti i kamatna stopa, Zbornik radova, Oporezivanje dobiti poduzeća*. Zagreb: IJF.
19. Santini, Guste (2002), Međuovisnost sistema i politike, Polazišta za strategiju razvoja Hrvatske početkom 21. stoljeća. *Ekonomija/Economics*, (9) 3, Rifin, Zagreb.
20. Santini, Guste (2003), Gubici izravnih poreza temeljem deficita robne razmjene s inozemstvom u Hrvatskoj za razdoblje 1994.-2002. godine. *Ekonomija/Economics*, (10) 3, Rifin, Zagreb.
21. Santini, Guste (2003), Utjecaj deficita robne razmjene s inozemstvom na poreznu pritisu neizravnih poreza u Hrvatskoj za razdoblje 1994.-2002. godine. Tečajna politika i gospodarski razvoj, *Ekonomija/Economics*, (10) 2, Rifin, Zagreb.

22. Santini, Guste (2007), *Iluzija i stvarnost hrvatskog gospodarstva*. Zagreb: Rifin.
23. Santini, Guste (2009), *Porezna reforma i hrvatska kriza*. Zagreb: Rifin.
24. Santini, Guste (2014), Ekonomska podjela poreza. *Ekonomija/Economics*, (20) 2, Rifin, Zagreb.
25. Santini, Guste (2014a), Fiskalna politika. U: *Razvojni potencijali hrvatskog gospodarstva*. Zagreb: EFZ i HAZU.
26. Santini, Guste (2015), PDV – porez budućnosti? U: Hrvatska gospodarska kriza i pravac zaokreta iz recesije u ekonomski razvoj. *Ekonomija/Economics*, (22) 1, Rifin, Zagreb.
27. Santini, Guste (2015a), *Vratimo osmijeh Lijepoj našoj*. Zagreb: Rifin.
28. Santini, Guste (2017), *Dobitnici i gubitnici: Pristup poreznom sustavu i poreznoj politici u procesu rastakanja nacionalne države*. Zagreb: Rifin.
29. Santini, Guste (2017a), Komparativna analiza Slovenije i Hrvatske. U: *Perspektive malog i otvorenog gospodarstva*. *Ekonomija/Economics*, (24) 1, Rifin, Zagreb.
30. Santini, Guste (2018), Odnosi poreznih struktura članica eurozone: Kako poreznim sistemom i poreznom politikom podržati uvođenje eura. *Ekonomija/Economics*, (25) 1, Rifin, Zagreb.
31. Santini, Guste (2018a), Makroekonomija i porezi. Globalizacija i ekonomska politika, od kuda dolazimo – kuda idemo? *Ekonomija/Economics*, (25) 2, Rifin, Zagreb.
32. Stiglitz, E. Joseph (1988), *Economics of the public sector*. New York: W. W. Norton & Company.
33. Stojanov, Dragoljub (2013), *Ekonomska kriza i kriza ekonomske znanosti*. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci.
34. Šimović, Hrvoje & Deskar-Škrbić, Milan (2016), Efikasnost PDV-a u Hrvatskoj. U: *Mogućnosti djelovanja monetarne i fiskalne politike u maloj i otvorenoj ekonomiji*. *Ekonomija/Economics*, (22) 2, Rifin, Zagreb.

## The Transformation from National to Market State Demands a New Approach to the Regulation of the Relationship between the Central Authority and the Local Authorities

### Summary

The objective of the paper is to indicate the wider context that should be taken into consideration when conducting a reform of the existing system of relationship between the local authorities and the central authority. The paper identifies not only the limitations, but also the possibilities available to the holders of the reform of the relationship between the local authorities and the central authority. Furthermore, the paper particularly stresses the necessity of respecting the relationship of the system towards the subsystems and the elements thereof as a necessary prerequisite for the introduction of a new system of satisfactory entropy level. The share of public income exceeds the tax capacity

of the Croatian economy. Since, on the one hand, the existing tax pressure is unsustainable, it is, on the other hand, necessary to considerably increase the share of the local administration and self-administration in the income collected from taxes. By becoming a member state of the European Union, Croatia has waived one part of its national sovereignty. Abandoning national sovereignty in general redefines the system and the politics, which for its part makes the existing relationship between the central authority and the local authorities counterproductive. In order to reduce development-related differences among counties, and to secure the minimal standard of public goods for all citizens, it is necessary to establish a new system starting from the market state. The existing system regarding the relationship between the central authority and the local authorities was unsatisfactory in the circumstances of the national state. In a market state, it is unsustainable as such. In a market state, counties ought to take over the responsibility for the development of economy in their areas in order to 1) increase tax capacity that 2) enables a larger quantity and diversity of public goods. Though introducing economic principles into specifying the relationship between the central authority and the local authorities does not mean giving up interregional, interpersonal and intergenerational solidarity, their relationship ought to be based on the principles of competitiveness growth, as a foundation of the survival and development of any market state. The paper proposes a change in the approach to observing the problems, and the manner of solving economic issues at state level; possible solutions regarding the relationship between the central authority and the local authorities may thereby be observed and derived in order to actualise the necessary public goods within democratic processes, whereby the public sector should not jeopardize the competitiveness of the economy. The paper furthermore stresses the need to define the minimal standard of public goods at state level ensured by the central authority, accompanied by stimuli (including the intervention-related ones) granted by the counties, which are meant to accelerate the development and present the starting point for the equality of all the citizens of Croatia.

**Keywords:** economic growth; national state; discovering preferences; tax capacity; polycentric planning; tax system; market state.

Dr. sc. Guste Santini  
RIFIN d.o.o  
Pantovčak 192a, RH – 10000 Zagreb  
ured@rifin.com