

# Grad i selo u Hrvatskoj: perspektive regionalnog razvoja

Dr Dubravko Mihaljek  
Bank for International Settlements\*

Predavanje u Hrvatskom kulturnom klubu

Baden, 17. svibnja 2009.

\* Ovdje iznesena stajališta osobna su stajališta autora.

1

## Pregled izlaganja

1. Odabrane usporedbe HR – CH
2. Što je regionalni razvoj?
3. Povijest regionalnog razvoja u Hrvatskoj
4. Fiskalna decentralizacija

2

## Basisdaten

	Kroatien	Szweiz	HR vs. CH
Einwohner '000, 2005	4,450	7,570	59
Fläche km <sup>2</sup>	56,600	41,300	137
Bevölkerungsdichte/km <sup>2</sup>	79	183	43
Stadtbevölkerung %	59.8	64.3	-4.5
Landbevölkerung %	40.2	35.7	4.5
Stadtbevölkerung, %/Jahr	0.56	0.98	-0.42
Landbevölkerung, %/Jahr	-1.19	-0.54	-0.65
Landwirtschaftlich nutzbares Land (ha/capita)	0.27	0.06	0.21
Weideland (ha/capita)	0.24	0.16	0.08
Wälder (ha/capita)	0.47	0.17	0.30
Haushalt Durchschnittsgröße	3.0	1.9	1.1

Quellen: Državni zavod za statistiku (DZS); Bundesamt für Statistik (BFS).

## Basisdaten (2)

### Wirtschaftliche Entwicklungsniveau, 2007

	Kroatien	Szweiz	HR vs. CH
BIP, USD Mrd.	51.3	427.1	12%
BIP, USD (PPP)/Kopf	15,500	41,300	38%
BIP/Kopf vs.			
vs. EU-15 Ø	42%	111%	...
vs. EU-10 (ZOE) Ø	84%	222%	...
Anteil im Welt BIP	0.11	0.46	...

Quelle: Internationale Währungsfonds (IWF).

## Basisdaten (3)

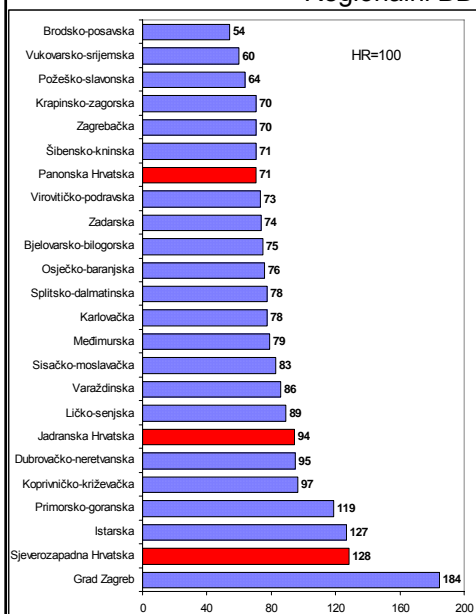
### Teritorijalno ustrojstvo

	Švicarska	Hrvatska
Državno ustrojstvo	(Kon)federacija (2. najstarija federacija na svijetu)	Unitarna država
Regionalne jedinice	26 kantona	20 županija + grad Zagreb
Jedinice lokalne uprave	2,761 općina	127 gradova 429 općina

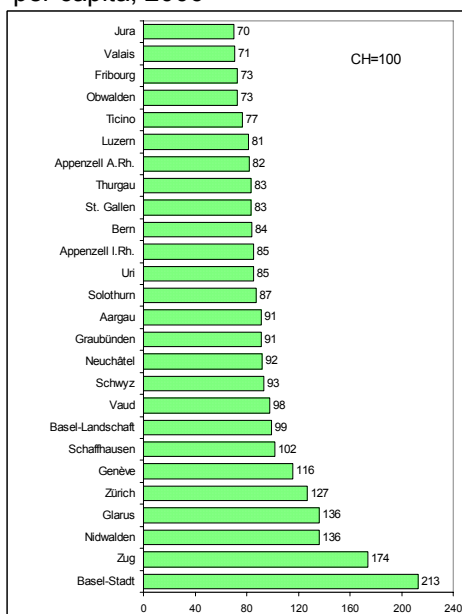
Izvori: Državni zavod za statistiku (DZS); Bundesamt für Statistik (BFS).

5

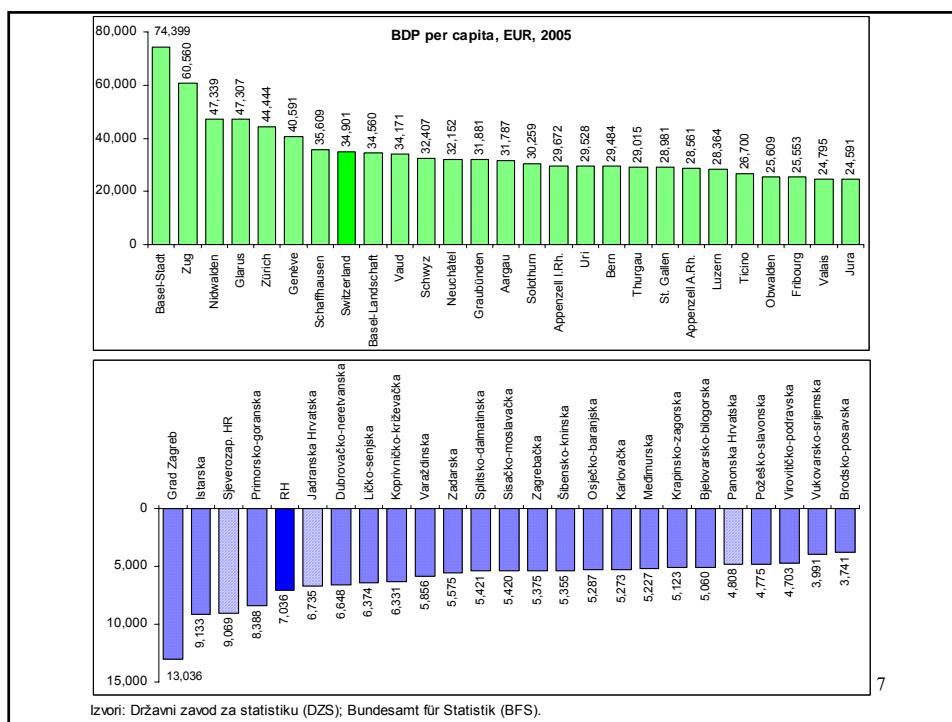
### Regionalni BDP per capita, 2006



Izvori: Državni zavod za statistiku (DZS); Bundesamt für Statistik (BFS).



6



### Regionalne razlike u per capita BDP-u, HR vs. CH (prosjek = 100)

	HR		CH	
<b>Max/Min</b>	<b>3.4 puta</b>		<b>3.0 puta</b>	
<b>Median</b>	<b>78 %</b>		<b>89 %</b>	
<b>Std.dev.</b>	<b>28</b>		<b>33</b>	
<b>No. regija &gt; Prosjek</b>	<b>3</b>	<b>14%</b>	<b>7</b>	<b>27%</b>
<b>No. regija &lt; Prosjek</b>	<b>18</b>	<b>86%</b>	<b>21</b>	<b>73%</b>

Izvori: Državni zavod za statistiku (DZS); Bundesamt für Statistik (BFS); izračuni autora.

## Regionalni razvoj

### Što je regionalni razvoj?

Smanjivanje ekonomskih i socijalnih dispariteta izm. regija

### Zašto su ekonomski i socijalni dispariteti problem?

Odgovor ovisi o etičkim načelima (npr. prihvaćenosti načela solidarnosti), viđenju odnosa izm. pojedinca i društva (npr. organska teorija države), viđenju uloge države u ekonomiji (aktivna / ograničena uloga)

### EU praksa

Prevelike ekonomske i socijalne razlike među regijama ugrožavaju ekonomsku i političku koheziju Europske unije

9

## Regionalni razvoj u ekonomskoj analizi

Brojni pokušaji da se prostor odn. lokacija uvedu u ekonomsku analizu

**Multidisciplinarni pristup:** teorija lokacije, prostorna ekonomija (*Standortstheorie*), troškovi transporta, migracije, korištenje zemljišta, urbani razvoj, međusektorska analiza, ekološka analiza, upravljanje resursima, urbana i regionalna ekonomija

Do sada najuspješnija primjena:

**nova ekonomska geografija** (Paul Krugman, Nobelova nagrada iz ekonomije 2008.)

10

## Regionalni razvoj u ekonomskoj analizi (2)

### Nova ekonomska geografija

- Razvijene privrede uglavnom trguju sličnim proizvodima (npr. razne marke automobila)
- Potrošači vole raznolikost proizvoda
- Proizvođačima odgovara proizvodnja velikih razmjera – koncentracija proizvodnje
- Regije u kojima je koncentrirana proizvodnja bogatije su, imaju više stanovnika, privlače dodatnu proizvodnju  
→ ekonomske nejednakosti izm. regija su neizbježne

11

## Regionalni razvoj u Hrvatskoj<sup>1</sup>

### Prije I. svj. rata

1850-81 u Hrvatskoj i Slavoniji 9 županija, u Dalmaciji 4 okruga, Istra zasebna politička jedinica

### Stara Jugoslavija

1922-29: 6 oblasti: Zagrebačka, Osječka, Primorsko-krajiška, Srijemska, Splitska, Dubrovačka

### Iza II. svj. rata

1947: 81 kotar, 18 gradova, 2,278 područja mjesnih narodnih odbora  
1949: 6 oblasti: Zagreb, Bjelovar, Osijek, Karlovac, Rijeka, Split

<sup>1</sup> Izvor: Stanko Žuljić (2001): "Regionalno i teritorijalno ustrojstvo Hrvatske u razdoblju između godina 1945.-2000." *Ekonomski pregled*, Vol. 52, No. 1-2, str. 3-28.

12

## Regionalni razvoj u Hrvatskoj (2)

### Iza II. svj. rata (nast.)

1950: oblasti ukinute

1952: 89 kotara, 66 gradova, 737 općina

1955: 27 kotara, 299 općina

1962: 9 kotara, 111 općina

1967-75: kotari ukinuti, problem općina u Zagrebu

1974-88: zajednice općina

→ Okrupnjavanje, teritorijalna razgraničenja izvedenica političkog sistema, ekonomske potrebe sekundarne

13





### **Regionalni razvoj u Hrvatskoj (3)**

#### **Republika Hrvatska**

1992: 20 županija i grad Zagreb; 70 gradova; 418 općina

2009: 20 županija i grad Zagreb; 127 gradova; 429 općina

#### **Problemi teritorijalnog ustrojstva RH**

(prema S. Žuljić, *op. cit.*)

- Preopterećenost "tradicijom": 1992. obnovljeno stanje teritorijalne organizacije iz 1918.; slično podjeli na 27 kotara iz 1955.
- Zanemarene društveno-ekonomske promjene nastale u 75 godina (npr. u prometu) i njihov utjecaj na regionalizaciju

16



## Regionalni razvoj u Hrvatskoj (4)

### Problemi teritorijalnog ustrojstva (nast.)

- Dominantni politički kriteriji, ozbiljno stručno razmatranje problema o unutarnjoj političkoj organiziranosti RH gotovo u potpunosti izostalo
  - Usitnjenost teritorijalno-političke podjele na velik broj županija otežava prenošenje državnih ingerencija, realnu decentralizaciju države
- Korijen aktualne pretjerane koncentracije funkcija u Zagrebu

17

## Regionalni razvoj u Hrvatskoj (5)

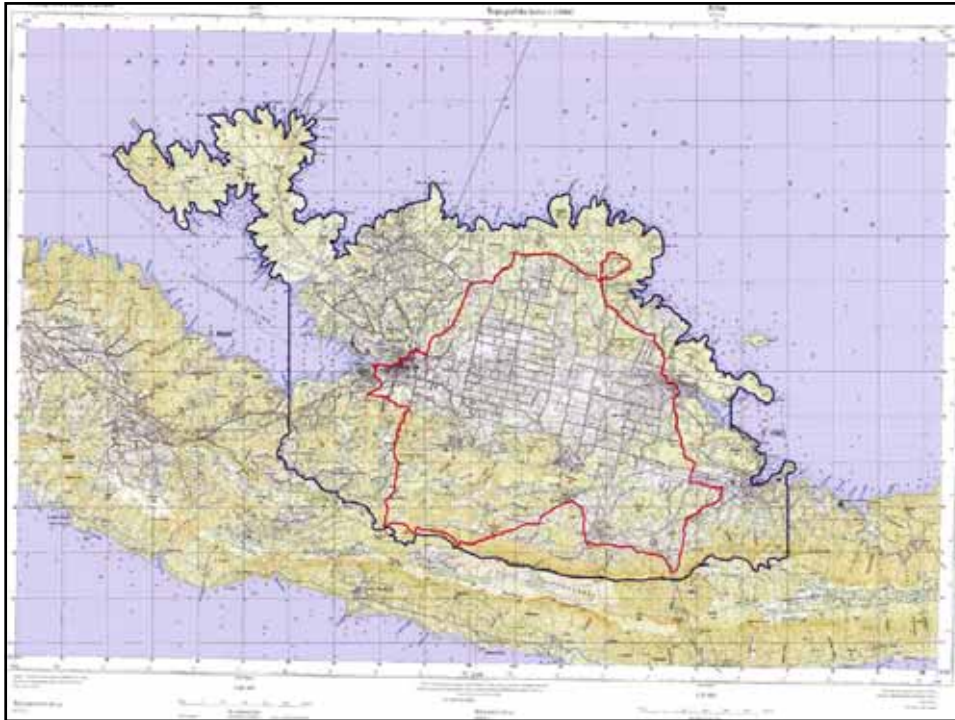
### Ostali problemi regionalne politike<sup>2</sup>

#### Konfuzija izm. regionalne i sektorske politike:

- Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo (2001-04)
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
- Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja
- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva
- Ministarstvo regionalnog gospodarstva, šumarstva i vodnog gospodarstva
- Ministarstvo turizma

<sup>2</sup> Izvor: Ž. Kordej de Villa, I. Rašić Bakarić, N. Starc, P. Stubbs, M. Sumpor and J. Šišinački (2004): "The spatial dimensions of development policy in Croatia: from theory to policy vacuum", in Ekonomski institut Zagreb, *Proceedings of the 65<sup>th</sup> Anniversary Conference of the Institute of Economics*, Zagreb, Zagreb: EIZ, str. 3-28.

18



## **Regionalni razvoj u Hrvatskoj (6)**

### **Ostali problemi regionalne politike (2)**

**Naglasak regionalne politike na područjima posebne državne skrbi**

– 33% svih općina i gradova, 25% ukupnog stanovništva u PPDS

**Još nije donesena strategija regionalnog razvoja**

– Sadašnji prijedlog još od rujna 2005., dogovaranje sa lokalnim vlastima traje 2 godine

## **Regionalni razvoj u Hrvatskoj (7)**

### **Ostali problemi regionalne politike (3)**

#### Međunarodne organizacije

- EU prepristupni fondovi, Svj. banka, EBRD, EIB, bilateralne agencije (USAID, GTZ, SIDA, DFID)
- Regionalna razvojna orijentacija nije primarna
- Naglasak na pojedinačnim projektima, bez koordinacije, bez dovoljne transparentnosti
- Strani konzultanti ponekad daju proturječne savjete
- Trka za izgradnjom institucija, institucionalna zbrka

21

## **Regionalni razvoj u Hrvatskoj (8)**

### **Ostali problemi regionalne politike (4)**

Pridruživanje EU moglo bi unijeti nešto više reda u regionalnu politiku (ali neće riješiti brojne probleme)

- Glavni poticaj: €500 milijuna/god. iz strukturnih fondova i kohezijskog fonda EU
- Definirane su 3 statističke regije: Panonska (Središnja i Iločka HR), Jadranska i Sjeverozapadna HR
- Dogovoren je plan regionalne kohezije za 2006.-13.
- Potrebno donijeti zakon o regionalnom razvoju; operativne planove u području prometa, okoliša i regionalne konkurentnosti; osnovati tijela za koordinaciju regionalnog razvoja

22

## Fiskalna decentralizacija

### Tri oblika organizacije države

Konfederacija, *Staatenbund*

Federacija (savezna država, *Bundesstaat*)

Unitarna država

### Glavna pitanja

Kako različite državne funkcije treba dodijeliti različitim razinama vlasti?

Kako treba financirati funkcije na različitim razinama vlasti?

Postoji dobro razrađena i prihvaćena ekonomska teorija fiskalnog federalizma koja se bavi tim pitanjima

23

## Fiskalna decentralizacija (2)

### Stupanj centralizacije

Mjeri se udjelom središnje države u ukupnim javnim приходima odn. rashodima

Hrvatska – visoko centralizirana

- Samo 15% prihoda i rashoda opće države ostvaruje se na lokalnim razinama (županije, gradovi i općine)
- 85% prihoda i rashoda ostvaruje se na razini središnje države

(Izvor: A. Bajo i D. Jurlina Alibegović (2008): *Javne financije lokalnih jedinica vlasti*, Zagreb: Školska knjiga).

Bivša Jugoslavija – visoko decentralizirana, konfederalni elementi

- Rashodi: 16% federacija, 9% republike, 6% općine, 69% SIZ-ovi
- Prihodi: 16% federacija, 10% republike, 6% općine, 68% SIZ-ovi

(Izvor: D. Mihaljek (1992): "Intergovernmental Fiscal Relations in Yugoslavia, 1972-90", in V. Tanzi (ed.), *Transition to Market: Studies in Fiscal Reform*, Washington: IMF).

24

### **Fiskalna decentralizacija (3)**

#### Argumenti za decentralizaciju

- Približavanje donošenja odluka o javnoj potrošnji i oporezivanju stanovništvu, kako bi pružanje javnih dobara i usluga postalo učinkovitije i bolje odražavalo preferencije stanovništva
- Veća odgovornost na lokalnoj razini, veća poduzetnost lokalne uprave, racionalnije trošenje poreznih prihoda, manje korupcije
- Poticanje konkurencije izm. lokalnih jedinica vlasti
- Poticanje eksperimentiranja, inovativnosti u pružanju javnih usluga

25

### **Fiskalna decentralizacija (4)**

#### Argumenti protiv decentralizacije

- Vanjski učinci (eksternalije) – pozitivni i negativni
- Ekonomija razmjera u pružanju javnih usluga i prikupljanju poreza
- Štetni učinci prevelike porezne konkurencije
- Povećanje administrativnih troškova
- Kvaliteta nekih usluga kod kojih su važni ujednačeni standardi (npr. osnovno i srednje obrazovanje)

26

Tablica 1. Odabrani fiskalni pokazatelji, 2007–09 <sup>1</sup> u postocima BDP-a						
	Saldo opće države			Struktura proračuna 2008.		Javni dug 2008. <sup>2</sup>
	2007.	2008.	2009.	Prihodi	Rashodi	
Češka	-0,6	-1,5	-4,3	40,9	42,4	29,8
Mađarska	-4,9	-3,4	-3,4	46,5	49,9	73,0
Poljska	-1,9	-3,9	-6,6	39,2	43,1	47,1
Slovačka	-1,9	-2,2	-4,7	32,7	34,9	27,6
Slovenija	0,5	-0,9	-5,5	42,7	43,6	22,8
Estonija	2,7	-3,0	-3,0	37,9	40,9	4,8
Latvija	-0,4	-4,0	-11,1	35,5	39,5	19,5
Litva	-1,0	-3,2	-5,4	34,0	37,2	15,6
Bugarska	0,1	1,5	-0,5	38,9	37,4	14,1
<b>Hrvatska</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,4</b>	<b>45,0</b>	<b>46,3</b>	<b>35,6</b>
Rumunjska	-2,5	-5,4	-5,1	33,1	38,5	15,2
Turska	-1,0	-2,1	-4,6	21,4	23,5	39,5
Albanija	-3,8	-5,2	-3,9	27,5	32,7	52,6
Bosna i Hercegovina	-0,1	-1,9	-3,1	47,8	49,7	34,3
Makedonija	0,6	-1,0	-3,5	35,6	36,6	21,4
Crna Gora	6,4	1,5	-6,2	44,4	42,9	32,3
Srbija	-1,9	-2,3	-1,8	42,0	45,2	33,8
<b>Prosiek</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,3</b>	<b>-4,3</b>	<b>38,0</b>	<b>40,3</b>	<b>30,4</b>
<i>Eurozona</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,9</i>	<i>-5,3</i>	<i>44,7</i>	<i>46,6</i>	<i>69,3</i>

<sup>1</sup> Službene procjene i projekcije. Za Hrvatsku, EIZ (2009b i 2009c). <sup>2</sup> Bruto dug na razini opće države.  
Izvori: Europska komisija, *Spring 2009 Forecast*, svibanj 2009.; MMF-ova izvješća po zemljama; nacionalni podaci.

## Fiskalna decentralizacija (5)

Neka prihvaćena načela fiskalne decentralizacije

**Alokacijske funkcije** – centralizirano ako se koristi od usluga osjećaju na području cijele zemlje (npr. obrana, vanjska politika)

**Redistribucija** – dijelom centralizirano, uz razliku izm. kreiranja i implementiranja politike (regionalni razvoj, mirovinski sustav, zdravstveno osiguranje), dijelom decentralizirano (socijalna pomoć)

**Stabilizacija, financijska i tržišna regulacija** – središnja vlast

**Sustav fiskalnog izravnjanja** – neophodan i u federalnim i u unitarnim državama

## Urbana Hrvatska

### Die grössten Städte Kroatiens

Zagreb	780,000		
Agglomeration	ca. 1,200,000	>30,000	2,034,000
Split	206,000	Zagreb	
Rijeka	144,000	780,000	38 %
Osijek	115,000	Adria	
Zadar	73,000	612,000	30 %
Slavonski Brod	65,000	Slawonien	
Velika Gorica	64,000	372,000	18 %
Karlovac	59,000	Zentralkroatien (ex ZG)	
Pula	59,000	270,000	13 %
Sisak, Šibenik, Varaždin, Dubrovnik	52,000- 44,000		

Quelle: Državni zavod za statistiku (DZS).

## Ruralna Hrvatska

### Landwirtschaftshaushalte – Kerndaten (2003)

	Anzahl	
Landwirtschaftshaushalte	450,000	31 % aller Haushalte
Haushaltsmitglieder	1,494,000	3.3 pro Haushalt
		34 % aller Einwohner
Im Alter 64+	297,000	20 % aller LandwirtschaftsHH
Genutztes Land - Durchschnittsgröße 0.1-0.5 ha	119,000	26 % aller LandwirtschaftsHH

Quelle: Državni zavod za statistiku (DZS).

## Između sela i grada

### Migrationsmuster

	'000	%
Einwohner Croatia	4,440	
Am gleichen Ort seit Geburt	2,300	52
Zugezogen	2,130	48
- andere Gemeinde	300	7
- gleiche Gespanschaft	590	13
- andere Gespanschaft	710	16
- Ausland	520	12
Pendler	722	16 % aller Einwohner
Tägliche Pendler	690	96 % aller Pendler
Wochentliche Pendler	32	4 % aller Pendler

Quelle: Državni zavod za statistiku (DZS).