

NEVOLJE S REGIONALNOM POLITIKOM

Ivana Rašić* i
Nenad Starc**

Sažetak

Uspješna regionalna politika pretpostavlja dobro određeni predmet, strateške ciljeve, razvojne programe, mjere, praćenje mjera i dobro koordinirane nositelje. Hrvatska regionalna politika nije ostvarila ni jednu od ovih pretpostavki. Predmet (regije) nisu jedinstveno određene, a strategije regionalnog razvoja nema. Regionalizacija na osnovi Europske nomenklature teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS) je predložena, ali još nije uvedena. S druge strane, donose se zakoni koji određuju razvojne mjere u ratom pogođenim područjima, na otocima i u brdsko-planinskim područjima. Učinke mjera nitko ne prati ni na nacionalnoj ni na županijskoj razini. Uz to, većina novoosnovanih županija, općina i gradova nije u stanju zadovoljavajuće obavljati svoje funkcije. U zemlji nema dovoljno poticaja za poboljšanje regionalne politike, tako da do promjena na bolje može doći samo zahvaljujući pritiscima iz Europske unije.

* Ivana Rašić, mlađi asistent, Ekonomski institut, Zagreb.

** Nenad Starc, znanstveni suradnik, Ekonomski institut, Zagreb.

1.

UVODNO

Razvojem treba upravljati. Da je tome tako slažu se gotovo svi: zagovornici svih vrsta planiranja, pristalice državne intervencije, pa čak i neo-liberali. I najgorljiviji pristalice Fiedricha Augusta Hayeka priznat će da tržište ne može posložiti baš sve i da se tu i tamo netko mora i umiješati. Pri tom, neki misle samo na gospodarstvo koje sve brže obrće sve više kapitala pa ga treba usmjeravati, a neki i na kvalitetu života koju treba stalno poboljšavati. Teorijski, riječ je o golemoj, dinamičnoj, ali prostorno neodređenoj strukturi koja je podložna raznim zakonitostima, ali i intervencijama sa strane. Uvaži li se da se gospodarstvo razvija u prostoru i da se to negdje dešava brže, negdje sporije, a ponegdje nikako, razvoj se ukazuje kao itekako složena prostorno-društveno-gospodarska pojava. Slijedi da upravljati treba i razvojem i razmješajem onoga što se razvija te da je takvo upravljanje složenije od pukih preusmjeravanja poduzetnika iz sektora u sektor. I s ovime se slažu svi: i utihnuli zagovornici tržišta koje je trebalo dovesti do takozvane optimalne alokacije resursa i Keynesovi sljedbenici koji već desetak godina diljem Europe zagovaraju regionalnu razvojnu politiku (Gren, 1999).

Da li zbog uspješnog zagovaranja ili zbog nečeg drugog, regionalna politika sastavni je i itekako značajni dio razvojne politike Europske unije. Želja za amalgamiranjem tek priljubljenih država i gospodarstava i suprotstavljanje procesima kao što je urbanizacija i gospodarsko slabljenje ruralnih područja su očiti. Regijom se danas može nazvati bilo koji djelić Europe pri čemu administrativne pa ni državne granice nisu preprekom. Štoviše, predlagači projekata koji kucaju na blagajne strukturnih fondova EU bit će u prednosti ako se projekt ima ostvariti u prostoru - regiji koji prelazi granice dviju, po mogućnosti i više država EU.

U takvom okruženju, ekonomist koji misli globalno a djeluje hrvatski, mora se zapitati što je s našim regionalnim razvojem i da li se njime upravlja. I površni uvid otkrit će opće poznate razvojne razlike između pojedinih krajeva Hrvatske, sve praznija ruralna područja i sve napućenije gradove, zakone koji se bave razvojem pojedinih područja, usitnjavanje administrativno-teritorijalnih jedinica i njihovo centralizirano financiranje, nekolicinu institucija koje imaju brinuti o razvoju koji se čas naziva područnim, a čas regionalnim, sve veće ovlasti lokalne samouprave da sama brine o sebi, mnogo prikupljenih, a malo obrađenih statističkih podataka o županijama i općinama, mnogo nacionalnih strateških

razvojnih dokumenata od kojih se ni jedan ne tiče regionalnog razvoja itd. U pokušaju odgovora najbolje je poći od samog početka. Treba se zapitati što je rast, a što razvoj i kako znamo kad su održivi, a onda i što je regija, a što regionalni razvoj. Na toj osnovi moći će se zaključiti i što je regionalna politika i zapitati se, pa i odgovoriti da li tako što postoji u nas.

2. OSNOVA

Dok je pojam rasta razumljiv po sebi, održivi rast treba malo raščlaniti. Intuitivno je jasno da je rast održiv ako ne potkopava vlastitu osnovu iz čega se mogu izvlačiti zaključci da, na primjer, ne treba sve manje izvoziti i tako namicati sve manje sredstava za vraćanje inozemnog duga koji s druge strane raste jer treba posuđivati stranu valutu za uvoz roba. Pojam razvoja je, naravno, složeniji jer označava proizvodnju, potrošnju i raspodjelu koja svačiji život čini boljim u svim njegovim vidovima. Razvoj je teško postići ako gospodarstvo ne raste. S druge strane, odavna je uočeno da rast po sebi ne donosi razvoj svima i da se u manjini koja prisvaja lavovski dio rezultata rasta uvijek nalaze i zagovornici slobodne tržišne utakmice. Održivi razvoj je, per analogiam, razvoj koji ne potkopava vlastitu osnovu. Suvremeno se određuje kao rast koji ne remeti nosivi kapacitet ekosustava, omogućuje stalne materijalne boljitzke i uopće sve bolji i bolji život (Pravdić, 2001). Od 1987. godine kad je na velika zvona formuliran¹, održivi razvoj je malo po malo postao ciljem strateških razvojnih dokumenata, standardnim sloganom u političkim kampanjama, predmetom teorijskih rasprava i sve tvrdim metodološkim orahom. Ostvaren je tek ponegdje i to u vrlo malim područjima. Pokazalo se da nije lako ostati unutar nosivog kapaciteta ekosustava i istovremeno rasti na njegov račun, pogotovo ako se to pokušava u okruženju u kojem se nitko ne ponaša održivo.

Slične poteškoće pojavljuju se prilikom određivanja regije i skupa regija. Osnovna definicija prema kojoj se radi o području omeđenom prema nekom kriteriju vodi u praktične probleme jer kriterija, a s njima i granica ima mnogo. Ukoliko prostor treba podijeliti na regije na osnovi jednog jedinog kriterija posao je redovno lagan. Ako ih ima više, treba se prihvatiti optimizacije što znači da ni jedan kriterij neće biti zadovoljen u cijelosti. Različite struke koriste različite kriterije što dovodi do različitih mikro, makro i mega regionalizacija jednog te istog

¹ Vidi izvještaj Ujedinjenih naroda *Our Common Future* iz 1987. godine.

prostora². Osnovni kriteriji koje koriste, na primjer, agronomi su značajke tla i podneblja koje određuju fito-ekološke i vegetacijske faktore u uzgoju poljoprivrednih kultura (Bašić i ostali., 2000). Šumarima je temeljni kriterij vrsta tla, vrsta šuma i njihova rasprostranjenost. Nasuprot tome geografi se ravnaju prema prirodno-geografskim karakteristikama područja. Budući da se prirodno-geografska obilježja prostora vrlo sporo mijenjaju, podjela teritorija s tog stajališta vrijedi danas jednako kao i prije sto, dvjesto i više godina. Demografi će, nadalje, uočiti rasprostranjenost pojedinih narodnosti i ukazati na područja u kojima su pojedine narodnosti dominantne, klimatolozi će koristeći meteorološka opažanja izdvojiti regije koje će se razlikovati klimom i tako dalje. Ovim regionalizacijama je zajedničko to što su izvedene na osnovi jednog ili tek nekolicine obilježja promatranog prostora. Zajedničko im je i što nastoje da svaka od izdvojenih regija bude homogena (ili barem što manje heterogena), to jest da međusobne razlike između njenih subregija i lokaliteta budu što manje od razlika između tih subregija i lokaliteta i dijelova susjednog prostora. Zajedničko im je, konačno, i što prostor i sve što je u njemu promatraju onakvim kakvo jeste, a ne kakvo bi moglo ili trebalo biti.

Regionaliziraju i ekonomisti. Uvidom u gospodarska obilježja gradova, sela, u razmještaj proizvodnih resursa, u prometne tokove i slično, izdvajaju razvijene i manje razvijene regije, ili pak regije koje su u gospodarskom uzletu i regije koje su u krizi. Promatraju li se tako izdvojene regije neko vrijeme, može se vidjeti i da se resursi u nerazvijenim regijama premalo koriste, a da su u razvijenim preopterećeni, da stanovništvo nerazvijenih seli u razvijene lišavajući tako svoje regije mogućnosti razvoja, ali i da razvojni jaz koji tako nastaje može usporiti rast gospodarstva u razvijenim regijama. Kako se to može dogoditi i u gospodarstvu koje sudeći po agregatnim pokazateljima raste, ovakvi uvidi upozoravaju odgovorne za upravljanje gospodarskim razvojem da treba nešto učiniti i u pogledu razmještaja resursa i gospodarskih djelatnosti i da neke regije zahtijevaju posebnu razvojnu pažnju. Nositelji strukturne gospodarske politike tako nužno prerastaju u nositelje urbane, ruralne i uopće regionalne razvojne politike i suočavaju se s njenim načelima i mogućim instrumentima i mjerama. Kako je sustav u kojem se nekom moglo narediti što da radi i gdje da živi uklonjen, legitimiranom nositelju hrvatske

² Terminološka zbrka koja tako nastaje je, čini se, neminovna. Prostor zvan CADSES (Central European, Danubian, South-Eastern European Space) koji obuhvaća Grčku, Makedoniju, Albaniju, Bugarsku, Srbiju i Crnu Goru, Hrvatsku, Sloveniju, Rumunjsku, Mađarsku, Austriju, Češku, Slovačku, Poljsku, Moldovu i dijelove Ukrajine, Italije i Njemačke, nazvan je u publikacijama EU, regijom. S druge strane u prirodno-geografskoj regionalizaciji na koju se oslanja Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske nabrajaju se Megaregija Jadranske Hrvatske, Megaregija Gorske Hrvatske itd.

regionalne politike ostaje mogućnost da štošta zabrani i da posredno utječe na poduzetničke odluke o smještaju i djelatnosti. Nositelj može graditi ceste i dovoditi energiju, poboljšavati školstvo, srediti katastar i vlasničke knjige, obrazovati poduzetnike i sve to negdje činiti više, a negdje manje ili nikako. Može pomoći i poduzetniku pri vaganju gdje će uložiti i osloboditi ga ponekog davanja, pružiti prihvatljivi kredit ili čak pokloniti novac ne bi li se ovaj odselio iz Zagreba i počeo nešto u Cisti Provo ili barem u Kninu. Nositelj regionalne politike može brzo uvidjeti i da mjere kojima se utječe na strukturu gospodarstva mogu imati prostorne učinke. Poticati maslinarstvo davanjem novca po uzgojenom stablu ili litri ulja znači poticati poljoprivredu Istre, Primorja i Dalmacije, (ne i Međimurja), kupovati žito po cijenama koje odrede proizvođači tako što zapriječe traktorima ceste znači održavati poljoprivredu u Slavoniji (ne i u Konavlima), financirati pod svaku cijenu opstanak brodogradilišta znači čuvati zaposlenost u nekolicini obalnih gradskih područja (ne i u Osijeku) i tako dalje.

Slijedi da regije mogu, a često i trebaju biti određene ne prema postojećim, nego prema nekim budućim željenim obilježjima. Takve regije nazivaju normativnima ili funkcionalnima, jer ih određuju nositelji regionalne politike kako bi mogli što učinkovitije utjecati na regionalni razvoj. Ocijeni li nositelj da nekom području koje se i ne mora poklapati s postojećim regionalnim razgraničenjima treba pomoći, početi će u njemu provoditi razvojne mjere i time ga, barem privremeno, odrediti kao (normativnu) regiju. Socijalistička razvojna praksa obilovala je proglašenim nerazvijenim regijama (zvali su ih "klub nerazvijenih"), a slično se i dan danas dešava u Europi. Prilikom formiranja normativnih regija u EU se koriste i geografski i ekonomski i socijalni pokazatelji, a kriteriji osim homogenosti mogu biti i komplementarnost dvaju ili više regija ili polarizacija neke djelatnosti. Naglašava se da su normativne regije prikladne i za potrebe ekonomske analize i za provođenje razvojne politike (EUROSTAT, 2002). Nakon određenog vremena može se ocijeniti da pomoć više nije potrebna i da se mjere mogu obustaviti. Granice regije će samim time biti izbrisane. Iz praktičnih razloga koje nameću ovlasti državne uprave i lokalne samouprave, nositelji će granice područja kojem namjerava pomoći više ili drugačije nego ostalima, povlačiti postojećim administrativnim granicama općina, gradova i/ili županija. Normativne regije se tako redovno određuju kao veće ili manje skupine općina ili gradova, a EU preporučuje da to budu logične i održive prostorno-geografske cjeline i da se respektiraju obilježja regionalno geografske osnovice koja uključuje i gospodarske i prometne aspekte, smjerove kretanja stanovništva, suparništvo među regijama i centralnim mjestima itd. (Human Development Report Croatia, 2002).

Slijedi da nositelji regionalne politike trebaju omeđiti svoj predmet ("svoje" regije), dogovoriti se kamo treba usmjeravati njihov razvoj i razvoj ukupnog nacionalnog ekonomskog prostora, odrediti kratkoročne i barem srednjoročne razvojne ciljeve i pomno odabrati instrumente i mjere. Slijedi i da nositelji trebaju odabrati one instrumente i mjere koje će biti u stanju svrsishodno upotrijebiti, te da moraju pratiti učinke svega što rade. Podrazumijeva se, nadalje, da nositelji (ministarstva, agencije, fondovi, županijska i općinska/gradska samouprava....) moraju surađivati i koordinirati svoje djelatnosti. Sve ovo ne očekuju samo poduzetnici i stanovnici Like, otoka i Žumberka već i Europska unija. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju parafiran još 2001. obavezuje Hrvatsku da uz štošta drugo poradi i na svojoj regionalnoj politici. Iz Europe je nedavno stiglo i 4660 pitanja. 55 je o regionalnom razvoju.

3. NEVOLJE S PREDMETOM

Predmet hrvatske regionalne politike su regije ili točnije gospodarski i društveni razvoj regija koje čine hrvatski državni prostor. Samorazumljivost ovakvog određenja stvara, međutim, probleme jer je pojedinim nositeljima razvojne politike samorazumljivo da povlače svoje granice regija i da pri tom koriste različite kriterije.

3.1. Prostorno planiranje

Povlačenjem regionalnih granica najdulje se (već pola stoljeća) bave prostorni planeri. Iako se prostorno planiranje sve manje uči na jedinom arhitektonskom (i prostorno-planerskom) fakultetu u zemlji, struka je utemeljila svoj pristup i u dobroj ga mjeri nametnula državnoj upravi i lokalnoj samoupravi koja ga je pak ugradila u zakonodavstvo o prostornom uređenju i u odgovarajuće upravne postupke.

Osnovno polazište prostornih planera je namjena prostora. Kako prostor mogu dijeliti razni korisnici i može služiti u različite svrhe, cilj prostornog planiranja je osigurati uvjete za gospodarenje, zaštitu i upravljanje prostorom kao vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom. Iz toga se zaključuje da treba uobličiti regije uniformnih (gospodarskih, socijalnih, demografskih, političkih)

obilježja (Uzelac, 2001, str. 290). Glavni kriteriji su pri tom fizionomska obilježja prostora koja predodređuju namjenu prostora i razvoj gospodarskih djelatnosti. Na taj način prostorni planeri lako određuju da plodno tlo treba biti korišteno za poljoprivredu, šume za šumarstvo, a planinski prijevoji za ceste, ali ostaju bez kriterija kad treba odrediti gdje treba smjestiti djelatnosti čiji smještaj ne ovisi o fizionomskim obilježjima prostora (pogoni viših faza prerade, tercijarne djelatnosti i sl.). Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske iz 1997. godine predlaže tako pet kriterija podjele državnog prostora: pripadnost širim (europskim i državnim) razvojnim i ekološkim sustavima, tip prostorne strukture i razvojne okolnosti, posebni uvjeti i interesi, izraziti razvojni i ekološki problemi te prioritarna djelatnost područja. Nije, međutim, lako vidjeti kako se korištenjem tih kriterija došlo do podjele na Središnju Hrvatsku (8 županija) iz koje je izdvojen Grad Zagreb, Jadransku Hrvatsku (7 županija) i Istočnu Hrvatsku (5 županija) i zašto se ta podjela ne koristi u daljnjem strateškom promišljanju (Strategija prostornog uređenja, 1997, str. 39). U daljnjem tekstu Strategije ova podjela se, naime, gotovo i ne spominje, a prostorno planerski naputci upućuju se neposredno izrađivačima županijskih prostornih planova.

3.2. Županije, općine, gradovi

Republika Hrvatska se prve dvije godine svog postojanja sastojala od naslijeđenih 118 općina. Od kraja 1992. godine kad su doneseni Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92) i Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 90/92), taj broj raste. 2003. godine RH se tako sastoji od Grada Zagreba i 20 županija koje se pak sastoje od 547 jedinica lokalne samouprave (122 grada i 425 općina). Jedna trećina (185 jedinica), nije, međutim, u stanju pokrivati redovne izdatke i gotovo u cijelosti ovisi o transferima iz državnog proračuna (Jurlina-Alibegović, 2002). Nije teško vidjeti da je administrativno-teritorijalna decentralizacija ojačala centralizaciju razvojnog odlučivanja i da novim općinama i gradovima ne nedostaje samo novac nego i znanje o vođenju općine/grada, kvalificirani službenici, oprema, a nerijetko i pristojan krov nad glavom. Ovaj, po mnogima kontraverzni, tok događaja začinjen je prije dvije godine novim Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01) koji je tim i takvim jedinicama lokalne samouprave dao veće ovlasti od onih koje su imale tijekom 1990-ih. Usitnjeni gradovi i još manje općine (najmanja, Civljane ima 134 stanovnika) imaju brinuti o uređenju naselja i

stanovanju, prostornom i urbanističkom planiranju, komunalnoj djelatnosti, zatim o djeci, socijalnoj skrbi, primarnoj zdravstvenoj zaštiti, odgoju i osnovnom obrazovanju, kulturi, tjelesnoj kulturi i športu, zaštiti potrošača, zaštiti i unapređenju prirodnog okoliša, te o protupožarnoj i civilnoj zaštiti (Čl. 19). Kako je očito da takav teret možda mogu ponijeti samo općine koje su to bile i prije, Zakon je u istom članku odredio da će se "posebnim zakonima kojima se uređuju pojedine djelatnosti odrediti poslovi obavljanje kojih je jedinica lokalne samouprave dužna organizirati te poslovi koje jedinica lokalne samouprave može obavljati, ako je osigurala uvjete za njihovo obavljanje". Regionalna svakodnevica se tako poprilično zapetljala. Kako ja malo koja od novoosnovanih općina osigurala tražene uvjete, o njihovom otpadu, vodovodu i kanalizaciji brinu oni koji su to činili i prije: javna poduzeća iz obližnjeg većeg mjesta. Nadalje, općine donose prostorne planove, lokacijske dozvole izdaje odgovarajući županijski ured, a inspekcija djeluje samo s državne razine. Općine donose i svoje razvojne programe o kojima veliki sustavi kao što je na primjer HEP, HT ili Hrvatske vode ništa ne znaju, ali zato općinskim područjima razvode žice i cijevi prema planovima o kojima ništa ne znaju općine. Uz to, male općine nemaju vijeće i poglavarstvo nego samo općinsko vijeće koje je postalo i zakonodavnim i izvršnim organom pa izvršava poslove koje je odredilo samom sebi i samom sebi i odgovara za njihovo izvršenje. Najčešće je tu i samo jedan upravni odjel s 3-4 službenika koji imaju obavljati sve što nalaže članak 19. Ovo stanje se može tumačiti kao mukotrpan početak decentralizacije, porođajne muke demokracije itd., tijekom kojih općinama i gradovima koji za sada ne mogu ništa sami, treba pomoći. Moguće je i tumačenje o perfidnoj centralizaciji u kojoj svatko može imati općinu sa zastavom, grbom i ostalim simbolima, ali je u svemu značajnijem ovisan o središnjoj državi i (paradržavnim) javnim poduzećima.

3.3. Područja posebne državne skrbi

Regionalnu svakodnevnicu usložuju i područja koja iz ovog ili onog razloga imaju posebni razvojni status. Na prvom mjestu su svakako područja posebne državne skrbi (PPDS), a tu su i otoci i brdsko planinska područja. Svibnja 1996. godine Sabor Republike Hrvatske donio je Zakon o područjima posebne državne skrbi. Područja su podijeljena u dvije skupine. U prvu su ušla "područja općina koja su bila okupirana do 1995. godine i nalaze se neposredno uz državnu granicu, a općinsko središte nije od granice udaljeno više od 15 kilometara zračne linije i nema više od 5.000 stanovnika prema popisu pučanstva iz 1991. godine". U

drugu su ušla "područja općina, gradova i naselja koja su bila okupirana do 1995. godine, a nisu utvrđena u prvoj skupini" (NN 57/96, Čl. 3).

Zakon o PPDS odredio je općine prema postojećem Zakonom o područjima županija, općina i gradova (NN 90/92 i NN 29/94). Godine 1996. prvu skupinu su tako činile 23 općine. Posebnim stavkom Članka 5. najavljene su i općine i gradovi tada još okupiranog hrvatskog Podunavlja. Nakon donošenja novog Zakona o područjima županija, općina i gradova početkom 1997. (NN 10/97) trebalo je izmijeniti i Zakon o PPDS. To je i učinjeno potkraj godine dodavanjem triju novonastalih općina koje su udovoljavale zadanim kriterijima (NN 194/97). Izmjenama i dopunama od 2000. godine sa spiska je brisano 6 ukinutih općina, a jedno naselje je promaknuto u općinu i uvršteno u prvu skupinu. Ove izmjene nisu povećale PPDS, jer se radilo o preimenovanju općina u naselja i obratno. 2000. godine u prvu skupinu je uvršteno i 25 općina i gradova oslobođenog hrvatskog Podunavlja. Prva skupina konačno je uobličena izmjenama i dopunama zakona iz 2002. godine (NN 88/02) kad su joj dodane još dvije općine. Kriterijima iz 1996 o blizini državne granice i veličini općinskog/gradskog središta dodano i određene "sva preostala tada okupirana područja gradova, općina i naselja hrvatskog Podunavlja" (Čl. 2). Danas, osme godine provođenja Zakona prva skupina PPDS obuhvaća 48 gradova i općina. Samo 22 (16 sve vrijeme imaju status općine, a 6 je preimenovano u naselja) pripada skupini od 1996. godine. Ostale su uvedene kasnije: 3 su u skupini od 1997, 27 od 2000, a dvije tek od 2002. godine.

U drugoj skupini područja određenih Zakonom iz 1996. našle su općine, gradovi i naselja koja su bila okupirana do 1995. godine, a nisu svrstana u prvu skupinu. Druga skupina obuhvatila je tako 30 općina i dijelove 36 općina i gradova tako da se u njoj našlo i 382 naselja čije općine nisu u cjelosti spadale u PPDS. Nakon donošenja novog Zakona o područjima županija, općina i gradova drugu skupinu je trebalo izmijeniti. Izmjene i dopune iz 1997, uvažile su novonastala spajanja naselja u nekim općinama tako da je brisano 20 naselja, a upisano 17 novih. U skupini je tako uz 30 općina ostalo i 380 naselja.

Izmjenom Zakona 2000. godine (NN 73/00), druga skupina promijenjena je još jednom. 6 općina je izgubilo općinski status pa su brisane. Tako da su ostala 24 općine i grada. Spisak općina i gradova koji samo djelomično spadaju u PPDS povećan je tom prilikom za dvije općine, tako da ih je bilo 38. Što se tiče naselja, neka su pripajana susjednim, neka su ponovno postala naseljem nakon što su izgubila status općine. Tako je brisano 27, a upisano 60 novih naselja pa je broj narastao na 413. 2002. godine druga skupina izmijenjena je još jednom (NN 88/02). Svih 29 općina koje su do tada bile u PPDS samo djelomično, obuhvaćeno je u

cijelosti tako da se u drugoj skupini konačno našlo 53 grada i općine. Tako su u drugoj skupini područja posebne državne skrbi ostala samo 74 gradska naselja. Od 53 općine koje danas čine drugu skupinu PPDS samo 28 pripadaju skupini iz 1996. (6 je u međuvremenu izgubilo status općine i postalo naseljima). Spisak od 382 prvotna naselja djelomično obuhvaćenih općina i gradova porastao je 2000. godine na 413, da bi 2002 pao na 74.

Treća skupina najavljena je izmjenama i dopunama Zakona o PPDS iz 2000. godine U članku 2. pojavio se novi stavak koji je odredio da se u "trećoj skupini nalaze područja općina, gradova i naselja pograničnog područja Republike Hrvatske s Republikom Slovenijom" (NN 73/00). Izmjenama i dopunama iz 2002. godine ovakvo određenje je napušteno pa je većina prigraničnih općina i gradova doživjela da se o njima do 2000. i od 2002. ne skrbi posebno. Umjesto toga uvedena su 4 kriterija na osnovu kojih će Vlada RH jednom godišnje određivati općine i gradove o kojima treba posebno skrbiti (NN 88/02). Odlukom Vlade RH od 21. studenog 2002 (NN 138/02) u trećoj skupini našlo se 69 općina: 31 temeljem kriterija gospodarske nerazvijenosti, 15 temeljem kriterija strukturnih poteškoća, a 23 temeljem demografskog kriterija. Upada u oči da su se slijedom demografskog kriterija u PPDS-u našle i neke općine iz najrazvijenijih županija u Hrvatskoj.

Od 547 gradova i općina koliko ih Hrvatska trenutno ima, 170 (31 posto) u cijelosti, a 10 (1,8 posto) djelomično, spada u područja posebne državne skrbi. Svega 46 (27 posto) nalazi se u području od 1996. godine (8 je u međuvremenu izgubilo status općine i postalo naseljima). 100 općina ubačeno je u područje tek 2002.

3.4. Otoci, Vukovar, brda i planine

Otoci su drugo po redu područje Hrvatske kojem je propisana posebna državna brigada. Ustav ih određuje kao dio prirode koji je od interesa za Republiku Hrvatsku i stoga ima njezinu osobitu zaštitu (Čl. 52). Pozivajući se na Ustav, Nacionalni program razvitka otoka iz 1997. je odredio da je "Republika Hrvatska upućena na upravljanje razvitkom svojih otoka" i da "od tog upravljanja ne treba očekivati manje od onoga što su već odavno učinile ostale otočne zemlje razvijenog svijeta" (Nacionalni program, 1997, str.77). Sve to dovedeno je na najvišu razinu obvezatnosti 1999. godine kad je donesen Zakon o otocima (NN 34/99). Razilaženja oko predmeta regionalne politike su ovdje izostala, jer su se prostorni planeri i ekonomisti dogovorili što je to otok uz napomenu da je u Nacionalni

program a kasnije i u Zakon argumentirano uvršten i poluotok Pelješac. Rasprave oko predmeta nije bilo ni prilikom donošenja Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01) koji kao *lex specialis*, u slučaju kolizije derogira Zakon o područjima posebne državne skrbi.

Trend sve boljeg određivanja područja kojim se imaju baviti nositelji regionalne politike načas je prekinut donošenjem Zakona o brdskim i planinskim područjima (NN 12/02). U prvom članku je pisalo da se "pod brdsko-planinskim područjem u smislu ovoga Zakona razumijeva područje čija nadmorska visina, nagib, ekspozicija, efektivna plodnost, klimatske i druge prirodne osobitosti predstavljaju otežane uvjete za život i rad stanovnika". U daljnjem tekstu Zakona tako određeno područje je još i podijeljeno u dvije grupe koje se mogu razlikovati samo ako se zna što ustvari po Zakonu jeste, a što nije brdsko ili planinsko područje. Kako je to ostalo nejasno do primjene Zakona se moralo čekati do srpnja 2003. kad su donesene izmjene i dopune (NN117/03). Njima je određeno da se status pripadnosti brdsko-planinskim područjima utvrđuje na razini jedinica lokalne samouprave i da taj status ne mogu ostvariti jedinice lokalne samouprave na otocima i u područje posebne državne skrbi. Problem razlikovanja brdskog, planinskog i nizinskog riješen je navođenjem 12 gradova i 33 općine koji "u smislu ovog Zakona imaju status brdsko-planinskog područja" (Čl. 3).

Čini se da je predmet hrvatske regionalne politike ovime narastao do krajnjih granica. Na području 20 županija određeno je 268 gradova i općina (49posto od ukupnog broja) o kojima na osnovi četiriju posebnih zakona posebno brine država. Tome treba dodati i posebno zbrinuta izdvojena naselja daljnjih 18 gradova i općina. Grad Zagreb ostao je tako jedinim područjem o kojem država ne treba posebno skrbiti.

3.5. Državni zavod za statistiku i NUTS

Upozorenje da se predmet regionalne politike može određivati i drugačije, to jest da se može pa i treba razmatrati cijela zemlja, a ne samo njeni posebni dijelovi, došlo je iz Europske unije. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju upozorenje je preraslo u prijedlog, a zatim i u akcisijski uvjet. Želimo li u EU moramo odrediti statističke regije, to jest prostorne razine na kojima se prikupljaju i obrađuju statistički podaci potrebni za vođenje regionalne politike. Konkretno, županije, gradove i općine treba klasificirati sukladno Nomenklaturi prostornih jedinica za statistiku prema kojoj su već regionalizirane sve zemlje Unije, a i mnogi kandidati.

Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (Nomenclature of Teritorial Units for Statistics - NUTS) je hijerarhijski sustav klasifikacije teritorija Europske unije unutar nacionalnih, regionalnih ili administrativnih granica zemalja članica ustanovljen početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća u EUROSTAT-u, statističkom uredu Europske unije. Trebalo je stvoriti skladni sustav statističkih regija, koji će osigurati prikupljanje i obradu usporedivih podataka, doprinijeti analizi i utvrđivanje stupnja gospodarskog razvoja europskih regija i, prije svega, omogućiti praćenje mjera i učinaka regionalne politike.

Prvo načelo Nomenklature je poštivanje institucionalne podjele zemlje što znači da statističku podjelu treba temeljiti na zatečenoj administrativno-upravnoj podjeli zemlje. Riječ je, dakle, o normativnim regijama potrebnim za formuliranje i provođenje regionalne politike. Drugo načelo je poštivanje općih geografskih jedinica specifičnih za pojedina područja djelatnosti kao što su nalazišta ugljena, zone željezničkog prometa, poljoprivredna područja itd. Treće načelo kaže da je NUTS hijerarhijska klasifikacija. Nomenklatura je tako uobličena kao hijerarhijska podjela teritorija zemalja Unije na tri osnovne, NUTS I, NUTS II i NUTS III, i dvije dodatne razine, NUTS IV i NUTS V. Cjepkanje zemalja na NUTS područja počinje na NUTS I razini, a osnovni kriterij za podjelu je broj stanovnika (EUROSTAT, 2002). Regija na NUTS I razini može biti više, a ako zemlja nema više od 7 milijuna stanovnika njen ukupni teritorij se u pravilu određuje kao jedna NUTS I regija. Svaka od NUTS I regija se zatim dijeli na NUTS II regije, svaka regija NUTS II na regije razine NUTS III i tako dalje. Stanovništvo, naravno, nije jedini kriterij. Tu su i homogenost regija odnosno regionalnih statističkih jedinica, povijesna tradicija i geopolitičke prilike, struktura gospodarstva, i razvijenost pojedinih regionalnih identiteta, poželjna veličina teritorija, komplementarnost ili polarizacija regija (EUROSTAT, 2002). Pri tome se naglašava da osnovni kriterij - broj stanovnika treba shvatiti kao prosjek, to jest da regije na bilo kojoj od pet razina mogu biti manje ili veće nego što to određuju zadani intervali, ali da prosječan broj stanovnika na svim razinama mora biti kao što je zadano (Tablica 1.). Pojedine regije neke zemlje koje pripadaju prvoj razini NUTS I mogu biti dakle i manje od 3, ali i veće od 7 milijuna stanovnika, pojedine regije koje pripadaju razini NUTS II mogu imati manje od 800.000 i više 3.000.000 stanovnika, i tako dalje. Na razini IV i V, najčešće je riječ o općinama ili skupinama općina kojih u Europskoj uniji ima 98 433, pa EUROSTAT ne propisuje koliko moraju imati stanovnika. Te su dvije razine ionako uvedene u svrhu provođenja programa potpore razvoja određenih područja koja nisu kompatibilna sa NUTS klasifikacijom, a zahtijevaju nižu razinu podjele teritorija naknadno (razina IV uz to

uvodena kao mogućnost - zemlje koje uvode NUTS mogu ju i preskočiti). Riječ je o programima potpore poljoprivrede, šumskih, obalnih ili urbanih područja. Razina NUTS IV definirana je samo za neke zemlje i to redom za Grčku, Irsku, Luksemburg, Portugal i Veliku Britaniju (EUROSTAT, 2002).

Tablica 1.

VELIČINE REGIJA NA NUTS RAZINAMA MJERENE BROJEM STANOVNIKA

| Razina | Minimalni broj stanovnika | Maksimalni broj stanovnika |
|----------|---------------------------|----------------------------|
| NUTS I | 3.000.000 | 7.000.000 |
| NUTS II | 800.000 | 3.000.000 |
| NUTS III | 150.000 | 800.000 |

Izvor: EUROSTAT, 2002, *European Regional Statistics - Reference guide 2002*,
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24000.htm>.

Hrvatska se u ovaj posao uključila početkom 2002. godine. Odlukom donesenom 24. siječnja 2002. Državni zavod za statistiku je okupio nekolicinu stručnjaka i predstavnika raznih Ministarstava i zasnovao Radnu grupu. U razdoblju od 1. veljače do 31. listopada grupa je trebala izraditi prijedlog Odluke o Nomenklaturi prostornih jedinica za potrebe statistike. Naglašeno je da ni u kom slučaju nije riječ o novoj administrativno-teritorijalnoj podjeli Hrvatske već samo o jednoj od mnogobrojnih strukovnih regionalizacija, ovaj puta za potrebe statistike. Nazivom "prostorne jedinice" pokušalo se izaći u susret Eurostatu koji zahtijeva da se u zemljama kandidatima za ulazak u Europsku uniju, ne koristi termin NUTS već "statistička regija" (Statistical Region).

Podataka koji se u nas obrađuju i iskazuju na razini općina i županija svakako je premalo. Podjelom teritorija na statističke jedinice omogućilo bi se formiranje regionalne statistike i osigurala usporedivost regionalnih podataka koji bi bili osnovom formuliranja regionalne politike i praćenja njenih učinaka. Regije usporedive veličine (mjereno brojem stanovnika) pripadaju istoj razini NUTS-a, pa je moguće pratiti, uspoređivati i raščlanjivati njihov razvoj. Koristi li se pritom i jedinstvena metodologija, moguće je računati potrebne pokazatelje, uspoređivati županije, skupine županija, općine i gradove i pratiti učinke razvojnih mjera.

Eurostat preporučuje poštivanje postojeće administrativne podjele državnog teritorija na županije i općine i gradove. Eventualnim nepoštivanjem administrativnih granica, piše u njihovim službenim uputstvima, otežalo bi se prikupljanje podataka te provođenje i praćenje mjera regionalne politike, pobudile

bi se političke nesuglasice, a zadrlo bi se i u postojeću administrativnu podjelu države (EUROSTAT, 2002.). Radna grupa je lako ustanovila da postojeća upravno-teritorijalna organizacija Republike Hrvatske zadovoljava kriterije za uspostavu Nomenklature prostornih jedinica za statistiku. Prema rezultatima popisa stanovništva provedenog u 2001. godini u Hrvatskoj ima 4.437.460 stanovnika, što znači da Hrvatsku kao cjelinu treba smatrati regijom na razini NUTS I. Slijedeće pitanje bilo je da li postojeća podjela na 21 županiju, 122 grada i 424 općine (425-a općina dodana je tek 2003.) omogućuje suvislu podjelu na ostalim NUTS razinama. Kako prosječna veličina županija mjerena brojem stanovnika iznosi 211.308 stanovnika, ustanovljeno je i da su zadovoljeni standardi za uspostavu prostornih jedinica na razini NUTS III. Budući da ne postoji obveza, a niti potreba uvođenja razine NUTS IV, odlučeno je da se ova razina ne uvodi u Nomenklaturu. Kako je, nadalje, kriterij za formiranje prostornih jedinica pete razine najmanja upravno teritorijalna jedinica, odlučeno je da gradovi i općine Hrvatske predstavljaju statističke jedinice najniže, NUTS V razine (Human Development Report Croatia 2002).

Problemi su se pojavili prilikom pokušaja određenja statističkih regija na razini NUTS II. Razina županije (NUTS III) je za to premalena, razina Hrvatske (NUTS I) prevelika, a administrativno-teritorijalnih jedinica veličine nekoliko županija nema. S druge strane, europske regije se najviše prate i analiziraju upravo na NUTS II razini. Na toj razini se procjenjuje regionalna razvijenost i kandidatura za pomoć iz strukturnih fondova Europske unije, ona je temeljni okvir za provedbu regionalne politike i standardna je razina dostupnosti podataka (na razini NUTS III prikuplja se i objavljuje tek ponešto). Prema preporuci Eurostata, najpogodnije rješenje bilo je objediniti županije u nekoliko jedinica i time ne narušiti postojeću upravno-teritorijalnu podjelu zemlje. Kako je u Hrvatskoj popisano 4.437.460 stanovnika, a prosječna naseljenost regija na razini NUTS II mora biti između 800.000 i 3.000.000, grupa je lako izračunala da na razini NUTS II ne može biti manje od dvije i ne više od pet regija. Otežavajuća okolnost bila je, međutim, činjenica da je prostor Republike Hrvatske tijekom povijesti nebrojeno puta prekrajan, tako da nikad nije utvrđena trajnija razdioba na stvarne regionalne jedinice koje bi mogle biti osnovom regionalne razvojne politike i osnovom teritorijalizacije svih sustava funkcioniranja države. Tome doprinose i nedostaci sadašnje administrativne podjele na županije, koja ne poštuje u potpunosti ni prirodno-geografske čimbenike, ni postojeću gospodarsku strukturu, a ni neke tradicionalne podjele hrvatskog prostora (Human Development Report Croatia, 2002). Jedina i pomalo ironična olakotna okolnost bila je u tome što nije trebalo

slijediti one zemlje Europske unije, pa i neki kandidate koji su se na NUTS II razini podijelili tako da što više prostornih jedinica za statistiku ispadne nerazvijeno i tako udovolji kriterijima za korištenje sredstava iz spomenutih strukturnih fondova. Tako što u Hrvatskoj ne treba namještati naprosto zato što je sadašnja razina BDP per capita puno niža od 75 posto prosjeka EU (European Commission, 1999.). BDP po glavi stanovnika izražen prema paritetu kupovne moći na razini EU iznosio je u 2000. godini 22.603 EUR-a (EUROSTAT, 2003). Prema podacima OECD-a, Hrvatska je s per capita BDP u visini od 8.137 EUR (prema paritetu kupovne moći) u 2000. godini ostvarila 36 posto prosjeka Europske Unije (OECD, 2003). Uz to, sudjelovati u inicijativama i programima regionalnog razvoja EU može i više jedinica NUTS III koje ne moraju nužno biti iz iste statističke prostorne jedinice druge razine. Radna grupa je mogla samo potvrditi da EU potiče regionalno razvojno okupljanje bez obzira na bilo kakve granice (Human Development Report Croatia 2002).

Nakon niza sastanaka na kojima su stručnjaci raznih struka demonstrirali različite pristupe regionalizaciji radna grupa je odlučila predložiti podjelu koja će u najvećoj mogućoj mjeri olakšati formuliranje i provedbu regionalne politike. Ovakav, normativni, pristup implicira zahtjev za homogenošću regija sa stanovišta što uspješnijeg provođenja razvojnih mjera što je konkretno značilo da na razini NUTS II treba odrediti skupine županija za koje će se moći formulirati mjere primjenjive i potrebne u svim županijama koje čine skupinu. Uz ovaj osnovni zahtjev trebalo je imati na umu i ostala uputstva Eurostata: osigurati prikladnu veličinu jedinica, prepoznati identitet regije, uvažiti prirodnu i geografsku raznolikost regija i njihove povijesne tradicije, uočiti geopolitički položaj, raščlaniti strukturu gospodarstva, odrediti stupanj razvijenosti i uvažiti kriterije središnjeg naselja i postojeće gospodarske homogenosti (EUROSTAT, 2002.).

Problemi s kojima se ovdje suočila radna grupa nije bilo moguće kvalitetno riješiti. Podjela Hrvatske na dvije, tri, četiri ili pet prostornih jedinica za statistiku na razini NUTS II zahtijevala je prethodnu analizu gospodarskog i društvenog stanja pojedinih županija, a zatim i usporednu analizu. S izuzetkom svega nekoliko županija, takvih studija u Hrvatskoj nema, a do sad nije napravljena ni usporedna analiza. Nema ni dovoljno podataka o općinama i gradovima. Detaljniji podaci pristignu tek svakih deset godina nakon popisa stanovništva, vodi se registar poslovnih jedinica, porezna uprava ima podatke o dohocima, Hrvatski zavod za zapošljavanje izvještava o nezaposlenosti, Hrvatska gospodarska komora o izvozu i to je sve. Na takvoj polaznoj osnovi grupa se odlučila osloniti na mišljenja eksperata, izraditi što više varijanti podjele i zatim ih postepeno odbacivati. Daljnji

sastanci proizveli su tako 13 prijedloga uspostave prostornih jedinica za statistiku druge razine. Prijedlozi se razlikuju po broju jedinica, a time i po broju županija koje ih sačinjavaju, a vrijedi im posvetiti malo pažnje jer dobro ilustriraju koliko, silom prilika, mora biti veliki rukav iz kojih se vade rješenja.

Početni prijedlog dijelio je Hrvatsku na dvije statističke regije razine NUTS II: panonsku Hrvatsku koja objedinjava sve županije od Karlovačke na zapadu do Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske na istoku, te Jadransku Hrvatsku koja obuhvaća ostatak zemlje. Obje prostorne jedinice odlikuju se raznovrsnom gospodarskom strukturom, heterogenom prirodno-geografskom osnovicom prostora te zasebnom povijesnom tradicijom. S druge strane, obje predložene jedinice obuhvaćaju područja koja se međusobno razlikuju u stupnju razvijenosti, pa bi podaci prikupljeni na taj način predstavljali tek zamagljujuće prosjeke. Jadranska Hrvatska bi se sastojala od relativno razvijene Istre i Kvarnera, te manje razvijene Srednje i Južne Dalmacije. Podaci o gospodarskoj razvijenosti prikupljeni na razini tako oblikovane jedinice bili bi negdje na pola puta između razvijenijeg Sjevera i slabije razvijenog Juga; podaci prikupljeni zasebno za Istru i Kvarner, a zasebno za Dalmaciju, koristili bi nositeljima razvojne politike puno više. Isti je slučaj i s Panonskom Hrvatskom u kojoj se prilično homogena poljoprivredna gospodarska struktura na istoku značajno razlikuje od heterogenog gospodarstva na zapadu. Ovako formirane prostorne jedinice ne bi bile prikladnim predmetom regionalne politike, zaključila je grupa i prihvatila ih samo kao osnovu za daljnju razdiobu. U nekoliko slijedećih prijedloga razmatrane su istočna, središnja i jadranska Hrvatska pri čemu su pojedine rubne županije svrstavane čas u jednu, čas u drugu jedinicu. Kako se razdioba panonske Hrvatske na istočni i središnji dio činila suvislom isto je učinjeno i s jadranskom Hrvatskom pa je u slijedećim varijantama razmatrana podjela na istočnu, središnju, zapadnu i južnu Hrvatsku. Očita heterogenost ovih jedinica uputila je međutim na daljnju podjelu tako da je na kraju formulirano 6 prijedloga podjele na pet prostornih jedinica za statistiku. Razvojna heterogenost hrvatskog prostora uvjetovala je tako da bude predložen najveći mogući broj prostornih jedinica za statistiku na razini NUTS II. Prema očekivanju, najžešću raspravu izazvao je Grad Zagreb. U jednom od prijedloga izdvojen je kao jedna od pet jedinica što bi u nekim aspektima razvojne politike bilo dobro za metropolu, ali ne i za ostatak središnje Hrvatske koja bi se sva našla u jednoj jedinici. Prijedlog je pokazao kako se uspješnim određivanjem jedne statističke prostorne jedinice mogu zanemariti druge; trokut kojeg bez Zagreba obilježavaju Karlovac, Čakovec i Sisak predstavlja izrazito heterogeno područje za koje vrijede svi prigovori upućeni prethodnim prijedlozima.

Problem podjele središnje Hrvatske riješen je na kraju tako da je njen sjeverni dio, dakle županije Hrvatskog Zagorja, Međimurja i Podravine, izdvojen kao zasebna prostorno-ekonomska cjelina koju karakterizira veći stupanj gospodarskog razvoja, razvijene obrtničke djelatnosti, malo i srednje poduzetništvo i orijentacija na međunarodnu suradnju sa susjednim zemljama. Ovo područje je u mnogome razvijenije od drugih, zaključila je grupa, što znači da zahtijeva i posebne mjere razvojne politike koja opet zahtijeva odgovarajuće statističko praćenje.

Objedinjavanje ostatka Središnje Hrvatske otežala je Bjelovarska-bilogorska županija. Ona pokriva područje koje je gospodarskom strukturom najbližnje slavonskim, a obilježjima malog i srednjeg poduzetništva najbližnje sjeverno-hrvatskim županijama. Istovremeno, zapadno smješteni Bjelovar snažno gravitira prema Zagrebu pa je očito da će tokovi razmjene robe i usluga i kretanja zaposlenih i dalje biti najjači upravo na toj strani. Utvrđeno je, dakle, da prostornu jedinicu Središnja Hrvatska treba odrediti što šire i tako omogućiti što uspješnije praćenje i provjeravanje razvojne, a posebno industrijske politike. Uz to, gospodarsko stanje Bjelovarsko-bilogorske županije upućuje da joj je razvojna politika namijenjena prostornim jedinicama u središtu Hrvatske primjerenija od politike namijenjene prostornim jedinicama na istoku, odnosno sjeveru Hrvatske. Prostorna jedinica za statistiku Središnja Hrvatska dobivena je tako objedinjavanjem Grada Zagreba i Zagrebačke, Karlovačke, Sisačko-moslavačke i Bjelovarsko-bilogorske županije.

Preostale prostorne jedinice za statistiku druge razine su Istočna, Zapadna i Južna Hrvatska. Istočna Hrvatska formirana je objedinjavanjem županija Virovitičko-podravске, Požeško-slavonske, Brodsko-posavske, Osječko-baranjske i Vukovarsko-srijemske, i zadovoljava sve zadane kriterije. Zbog slične gospodarske strukture, zajedničkih ratnih posljedica, i razvojnih poteškoća, zaključeno je da ovo područje zahtijeva posebno podešenu razvojnu politiku i statističko praćenje. Prostornu jedinicu Zapadnu Hrvatsku, koja objedinjuje Primorsko-goransku, Ličko-senjsku i Istarsku županiju obilježavaju značajne fizionomske razlike. Međutim, zahvaljujući komplementarnosti svojih gospodarstava, ocijenjeno je da ove županije čine prostornu jedinicu u kojoj će prikupljeni podaci biti relevantni za praćenje, vrednovanje i unapređivanje razvojne politike. Osim toga ovako oblikovana prostorna jedinica udovoljava kriteriju regionalnih razgraničenja u posljednjih 50-ak godina. Rasprava o jedinicama za statistiku tako je sretno privedena kraju: Republika Hrvatska čini prostornu jedinicu za statistiku razine NUTS I i dijeli se na pet jedinica razine NUTS II, 21 jedinicu razine NUTS III te 547 jedinica razine NUTS V.

Tablica 2.

PROSJEČNA VELIČINA PROSTORNIH JEDINICA ZA STATISTIKU U HRVATSKOJ

| Razina | NUTS I | NUTS II | NUTS III |
|---------------------------|-----------|---------|----------|
| Prosječan broj stanovnika | 4.437.460 | 887.492 | 211.308 |

Izvor: Državni zavod za statistiku, 2002, *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001.*, <http://www.dzs.hr/Popisposto202001/popis20001.htm>.

Konačni Prijedlog Odluke o Nomenklaturi prostornih jedinica za statistiku dovršen je krajem rujna 2002. Nakon obveznog okruglog stola, Prijedlog je 28. listopada 2002. dostavljen Vladi Republike Hrvatske koja ga je trebala proslijediti Eurostatu. Stanka koja odonda traje, ukazuje da politika u prijedlogu nije vidjela samo puku statističku podjelu.

4. NEVOLJE S CILJEM, MJERAMA, UČINCIMA

Lako je uočiti da se postojeće regionalne podjele pa i razvojne mjere koje vrijede u nekom od brojnih područja o kojima se posebno skrbi, zasnivaju na ciljevima koji se nositelju mjere čine lako izvedivim iz općih ciljeva kao što su brzi rast, boljitak za sve i slično, ili pak samorazumljivim do te mjere da ih ne treba ni navoditi. Kako je nositelja puno, samorazumljivost i ovdje vodi k različitim ciljevima što zna dovesti do različitih, pa i međusobno suprotstavljenih mjera. Ciljeva regionalne politike koji bi važili za sve, međutim, nema. U Hrvatskoj od osamostaljenja do danas službeno nije usvojen ni jedan razvojni dokument koji bi se neposredno bavio regionalnim razvojem i odredio ciljeve regionalne politike. Ovaj nedostatak izaziva nedoumicu, jer bi se u bogatoj produkciji nacionalnih strateških dokumenata i razvojnih programa od nacionalnog značaja očekivalo štogod i o regionalnom razvoju³.

³ U razdoblju 1991-2001. u Hrvatskoj su proizvedena 104 razvojna dokumenta s naslovima "Nacionalna strategija...", "Strategija RH...", "Nacionani razvojni program" i sl. Vidi *Human Development Report Croatia 2001*.

Tablica 3.

**KONAČNI PRIJEDLOG PROSTORNIH JEDINICA
ZA STATISTIKU U HRVATSKOJ**

| NUTS I | NUTS II | NUTS III | NUTS V Broj gradova i općina | Broj stanovnika (2001) |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| R E P U B L I K A H R V A T S K A | Sjeverna Hrvatska | Krapinsko-zagorska županija | 32 | 142.432 |
| | | Varaždinska županija | 28 | 184.769 |
| | | Međimurska županija | 24 | 118.426 |
| | | Koprivničko-križevačka županija | 25 | 124.467 |
| | | Ukupno | 109 | 570.094 |
| | Središnja Hrvatska | Grad Zagreb | 1 | 779.145 |
| | | Zagrebačka županija | 34 | 309.696 |
| | | Karlovačka županija | 21 | 141.787 |
| | | Bjelovarsko-Bilogorska županija | 23 | 133.084 |
| | | Sisačko-moslavačka županija | 19 | 185.387 |
| | Ukupno | 75 | 1.549.099 | |
| | Istočna Hrvatska | Virovitičko-podravska županija | 16 | 93.389 |
| | | Požeško-slavonska županija | 10 | 85.831 |
| | | Brodsko-posavska županija | 28 | 176.765 |
| | | Osječko-baranjska županija | 42 | 330.506 |
| | | Vukovarsko-srijemska županija | 30 | 204.768 |
| | Ukupno | 149 | 891.259 | |
| | Zapadna Hrvatska | Primorsko-goranska županija | 35 | 305.505 |
| | | Ličko-senjska županija | 12 | 53.677 |
| | | Istarska županija | 39 | 206.344 |
| | | Ukupno | 86 | 565.526 |
| | Južna Hrvatska | Zadarska županija | 32 | 162.045 |
| | | Šibensko-kninska županija | 18 | 112.891 |
| | | Splitsko-dalmatinska županija | 55 | 463.676 |
| | | Dubrovačko-neretvanska županija | 22 | 122.870 |
| | Ukupno | 127 | 861.482 | |
| | UKUPNO | | | 546 |

Izvor: Državni zavod za statistiku, 2002, Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001., <http://www.dzs.hr/Popisposto202001/popis20001.htm>.

Zakon o Fondu za regionalni razvoj (NN 107/2001) izaziva i nevjericu jer u članku 1. stoji da je djelatnost Fonda "poticanje ujednačenoga regionalnog razvoja Republike Hrvatske sukladno Programu regionalnog razvoja Republike Hrvatske". Programa regionalnog razvoja nije bilo u vrijeme donošenja zakona. Nije izrađen do dan danas. Ukoliko se jedno od 4660 pitanja pristiglih nedavno iz Europe tiče strategije regionalnog razvoja i njenih ciljevima, odgovor će biti vrlo kratak.

Nedostatak ciljeva na nacionalnoj razini nije međutim zapriječio produkciju mjera koje vrijede samo na dijelu teritorija RH pa ih treba smatrati regionalnim. Zakon o otocima koji se oslanja na ciljeve Nacionalnog programa razvitka otoka subvencionira otočanima javni prijevoz s otoka na kopno, omogućuje jeftini javni prijevoz učenicima i starijim osobama unutar otoka, oslobađa otočane mostarine i plaćanja dozvola za ribarenje, omogućuje jeftiniju vodu otočnim domaćinstvima, daje prioritet otočanima kod određenih koncesija, propisuje "Hrvatski otočni proizvod", nadoknađuje poslodavcima davanja iz bruto plaća zaposlenima, omogućuje otočanima korištenje nekretnina u vlasništvu države i omogućuje posebnu kreditnu liniju za otočna ulaganja. Zakon o Vukovaru jamči pak obnovu uništene infrastrukture, nadoknađuje Vukovarcima polovinu uplata u mirovinske fondove i u zdravstveno osiguranje, omogućuje stipendije i jeftini najam stanova za stručnjake, daje gradilišta u vlasništvu države i građevinski materijal, određuje uspostavljanje slobodnih zona i omogućuje povoljne kredite i stručnu pomoć prilikom zasnivanja poduzeća. Zakon o brdskim i planinskim područjima omogućuje pak besplatan ogrjev, slobodno ubiranje plodina, prednost u dobivanju koncesija, slobodnu ispašu na državnom zemljištu, novčani poticaj za obrađivanje napuštenog poljoprivrednog zemljišta, umanjuje poreznu osnovicu za reinvestiranu dobit, oslobađa od poreza na dobit u prvim godinama poslovanja i od carine za uvoz stoke i poljoprivrednih strojeva. Ovim zakonima je, inače zajedničko propisivanje razvojnih programa. Zakon o otocima propisuje 26 programa održivog razvoja otoka i otočnih skupina i 14 državnih (mahom infrastrukturnih) otočnih programa, Zakon o Vukovaru propisuje Plan i Program obnove i razvoja, a Zakon o brdskim i planinskim područjima Program održivog razvoja.

Najbolji primjer množine mjera i problema koji pri tom ne mogu izostati su, međutim, zakoni i ostali propisi koji na ovaj ili onaj način imaju potaći razvoj područja posebne državne skrbi. Područja posebne državne skrbi utvrđena su "radi otklanjanja posljedica rata, bržeg povratka prognanika i izbjeglica, poticanja demografskog i gospodarskog napretka, te postizanja što ravnomjernijeg

razvitka svih područja Republike Hrvatske" (Članak 2. Zakona). Riječ je o vrlo različitim, uglavnom nerazvijenim, ili nekad razvijenim, pa devastiranim područjima od kojih su ona u I i II skupini pretrpjela i petogodišnju, odnosno osmogodišnju okupaciju. Sva su pogođena iseljavanjem, gospodarska struktura im je nepovoljna, a razvoj sporiji od onog u ostalim krajevima Hrvatske. Dio mjera kojima se, što neposredno što posredno, poticalo poduzetnike i građane, a posebno poduzetnike da se nasele odnosno počnu poslovati u PPDS počele su se donositi i prije donošenja Zakona o područjima posebne državne skrbi. Tri mjeseca prije tog zakona donesen je naime Zakon o obnovi (NN 24/96) koji je izričkom odredio područja u kojima će se pomoći obnova u ratu razrušenih i oštećenih kuća i stanova. Određena područja u dobroj su se mjeri poklapala s PPDS koja su određena ubrzo nakon toga. Zakon o obnovi mijenjan je i dopunjavan tri puta (NN 54/96, NN 87/96, 57/2000). Osnovi skup mjera određen 1996. nije međutim mijenjan.

Zakoni koji sadrže mjere za poticanje gospodarstva i trebaju povećati prihode odnosno smanjiti troškove poduzetnicima na PPDS su Zakon o naplati dospjelih a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava (NN 117/01), Zakon o porezu na dohodak (NN 127/00, NN 150/02), Zakon o porezu na dobit (NN 127/00), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu (NN 64/01), Zakon o zakupu poslovnog prostora (NN 91/96), Zakon o upravnim pristojbama u području prava intelektualnog vlasništva (NN 64/00) i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2002. godinu (NN 139/02). Ovi zakoni vrijede na cijelom području RH, ali imaju odredbe koje se odnose samo na PPDS.

Poseban skup zakona koji određuju povoljnije uvjete poljoprivrednicima u PPDS čine Zakon o poljoprivredi (NN 66/01, NN 83/02), Zakon o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu (NN 29/94, NN 09/95, NN 108/96, NN 46/97-pročišćeni tekst, NN 142/97, NN 29/99, NN 105/99, NN 46/00, NN 101/00, NN 12/00, NN 12/01, NN 13/02), te Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu (NN 87/02). I ovi zakoni vrijede na cijelom području hrvatske države, ali sadrže posebne uredbe o posebno povoljnim uvjetima koje će imati svi koji se u PPDS odluče baviti poljoprivredom.

Zakoni koji utiču na fiskalni kapacitet općina i gradova iz područja posebne državne skrbi su Zakon o izmjenama i dopunama zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 59/01) i Zakon o izmjenama zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 150/02). Tu je, naravno, i Zakon o Fondu za regionalni razvoj (NN 107/01) koji,

barem u načelu, određuje kako će i pod kojim uvjetima država financijski pomagati županijske razvojne programe.

Poticajne mjere sadržane u Zakonu o područjima posebne državne skrbi značajno su se mijenjale od 1996. na ovamo a iz zakona je potekla i nekolicina propisa, odluka i uredbi. Odluke i uredbe proistekle su i iz ostalih zakona tako da je detaljnije određeno, primjerice korištenje sredstava za kreditiranje razvitka i obnove poljoprivrede, red prvenstva, uvjeti i mjerila stambenog zbrinjavanja na području posebne državne skrbi, raspolaganje i upravljanje stanovima na području posebne državne skrbi te porezne i carinske povlastice na području posebne državne skrbi.

Mjere na područjima posebne državne skrbi provodi niz državnih institucija. Vlada RH je uključena putem resornih ministarstava pri čemu najvažnije uloge imaju Ministarstvo javnih radova, obnove i graditeljstva, Ministarstvo financija, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo hrvatskih branitelja Domovinskog rata, Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja. Na djelu su i javna poduzeća Hrvatske vode, Hrvatske šume, Hrvatske ceste, zatim Hrvatski zavod za zapošljavanje, razne međunarodne organizacije, HAMAG, HBOR i drugi koji na ovaj ili onaj način utječu na razvoj područja posebne državne skrbi. Tu su i mnogobrojne inozemne institucije i nevladine organizacije koje pružaju tehničku ili neposrednu financijsku pomoć. Učinci svega toga se ne prate, a nadležno tijelo za praćenje učinaka ovih djelatnosti ne postoji. Tablice koje slijede ne iscrpljuju sve mjere i ostale aktivnosti države koje potiču ili su trebale potaći razvoj gospodarstva u PPDS. Pregled je, međutim, dovoljno iscrpan da ukaže na množinu mjera i njihovih provoditelja⁴.

⁴ Tablice su preuzete iz studije *Analiza gospodarstva u područjima posebne državne skrbi (2003)*.

Tablica 4.

MJERE POLITIKE U PODRUČJIMA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS) - STAMBENO ZBRINJAVANJE - PROVODI MJROG

| Mjera | Vrijeme provedbe | Korisnik | Cilj mjere | Sredstva |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • dodjela na korištenje stana ili kuće u državnom vlasništvu ili izgrađenih po posebnim programima, ili koje su njihovi vlasnici napustili ili ih ne koriste, zajedno s pripadajućim poljoprivrednim zemljištem – nakon 10 godina prelazu u vlasništvo | 06/96 - 07/00 | <p>naseljenici – državljani RH koji imaju prebivalište u PPDS ili rješenje MJR- mladi stručnjaci, nezaposleni/neriješenog stambenog pitanja, povratnici iz inozemstva, prognanici prema redu prvenstva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. obitelji branitelja i invalidi Domovinskog rata 2. branitelji 3. osobe čija djelatnost je nužna za obnovu i razvitak 4. prognanici i izbjeglice 5. višedlane obitelji 6. politički zatvorenici 7. iseljeni Hrvati povratnici iz inozemstva 8. ostale fizičke osobe | naseljavanje povratak stanovništva | proračun RH |
| <ul style="list-style-type: none"> • dodjela u najam stana ili kuće u državnom vlasništvu/ili izgrađenih po posebnim programima, po zaštićenju najamnini, plus novčana potpora ili građ. materijal za ako je nekretnina oštećena. Ev. stjecanje vlasništva nakon 10 godina prebivanja. • dodjela u vlasništvo građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu i osnovnog građ. materijala za izgradnju kuće po posebnim programima, ne smije se prodati bez suglasnosti MJR- idućih 10 godina | 07/00 - 07/02 | <p>Korisnici stanovištvu PPDS, povratnici te svi građani RH, koji nemaju u vlasništvu stan ili kuću u RH niti su prije imali u vlasništvu stan ili kuću u PPDS koju su prodali/otudili prvimreni korisnici nekretnine koja se vraća u vlasniku (vrijedi od 07/02)</p> | naseljavanje obnova | donacije, proračun RH |
| <ul style="list-style-type: none"> • dodjela u najam stana ili kuće u državnom vlasništvu, s pravom kupnje nakon 10 godina prebivanja, a iznimno i prije • dodjela u najam oštećene kuće u državnom vlasništvu i dodjela građ. materijala • dodjela građ. zemljišta u drž. vlasništvu i građ. materijala za izgradnju objekta s više stambenih jedinica/ili obiteljske kuće • dodjela građ. materijala za popravak, obnovu ili izgradnju obiteljske kuće ili stana ili namjenske novčane potpore za obnovu oštećene obiteljske kuće 10.000 kuna, za izgradnju nove 15.000 kuna | 07/02- | <p>Korisnici ako nisu vlasnici kuće ili stana u RH ili na području ex-SFRJ, ako nisu imali stan ili kuću u RH ili na području ex-SFRJ koju su prodali ili dr. otudili nakon 8.10. 1991., te ako nemaju status zaštićenog najmoprimca</p> <p>Prema redu prvenstva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. privremeni korisnici tuđe imovine koju je vlasnik zatražio u posjed i korištenje 2. ostali privremeni korisnici tuđe imovine 3. drugi podnostetiji zahtjeva za stambeno zbrinjavanje. <p>Korisnici prava moraju odmah useliti i prebivati, ne smiju otuđiti nekretninu bez suglasnosti MJROG.</p> | naseljavanje obnova | |

| Mjera | Vrijeme provedbe | Korisnik | Cilj mjere | Sredstva |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • povoljniji uvjeti za kupnju stana ili kuće u državnom vlasništvu: <ul style="list-style-type: none"> - prodajna cijena-procijenjena vrijednost nekretnine se umanjuje za trećinu - jednokratno plaćanje - popust u visini 30 posto - obročno plaćanje - popust od 1 posto godišnje - rok otplate – maksimalno 20 godina - anuiteti-otplaćuje se samo glavnica (godišnja kamata od 5 posto plaća se iznimno na razliku površine koja se kupuje i dotada korištene površine) | 03/03- | Najmoprimac koji na temelju ugovora koristi stan/kuću za potrebe vlastitog stanovanja, nakon isteka 10 godina prebivanja. Ovo pravo najmoprimac može ostvariti i prije isteka 10 godina neprekidnog prebivanja u kući/stanu ako prodajnu cijenu plaća jednokratno ili na obročno otplatu uz prvi obrok u visini od najmanje 15 posto prodajne cijene stana. | naseljavanje obnova | |
| <ul style="list-style-type: none"> • održavanje reda privenstva prilikom stambenog zbrinjavanja • stambeno zbrinjavanje osoba deficitarnih struka i zanimanja (osigurava MJORG) | 10/02- | osobe smještene u prognaničkim naseljima i objektima, koje se vraćaju u svoje ranije prebivalište ili nastanjuju u PPDs, korisnici stanova kojima je prestalo stinarsko pravo osobe deficitarnih struka i zanimanja za čijim radom postoji od strane JLS-a iskazana potreba, a koje prebivaju u PPDs | naseljavanje | proračun RH fond nekretnina u državnom vlasništvu |
| <ul style="list-style-type: none"> • visina naknade za pretrpljenu štetu vlasnicima kojima nije vraćena u posjed njihova imovina u rokovima utvrđenim Zakonom o PPDs-u iznosi 7,00 kn/m² stambene površine. | 04/03 | vlasnici imovine koji su podnijeli zahtjev za vraćanje imovine, kojima se imovina ne vraća | | proračun RH |

Izvor: Zakon o područjima posebne državne skrbi, NN 44/96, NN 57/96, NN 124/97, NN 78/99, NN 73/00, NN 87/00, NN 127/00, NN 94/01, NN 88/02
Uredba o uvjetima za kupnju obiteljske kuće ili stana u državnom vlasništvu na područjima posebne državne skrbi NN 48/03, Pravilnik o redu privenstva stambenog zbrinjavanja na područjima posebne državne skrbi NN 116/02, Odluka o visini naknade vlasnicima za pretrpljenu štetu, NN 68/03.

Tablica 5.

**MJERE POLITIKE U PODRUČJIMA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS) -
POREZNE I CARINSKE POVLASTICE U NADLEŽNOSTI
MINISTARSTVA FINANCIJA**

| Mjera | Gdje | Vrijeme provedbe | Korisnik | Cilj mjere | smanjeni prihodi u proračun |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dobit - odobrava se viša zaštitna kamatna stopa na vlastiti kapital i opremu - stopa 20 posto - stopa 15 posto | 1. sk. 2. sk. | 06/96 - 07/00 | obveznici poreza na dobit s prebivalištem ili sjedištem / podružnicom u PPDS koji zapošljavaju min. 3 osobe s PPDS na neodređeno vrijeme u trajanju min. 9 mjeseci u tekućoj godini. Od 2000. godine 5 osoba. | gospodarski razvliak poduzetništvo zapošljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dobit - po stopi manjoj od 20 posto - stopa 25 posto od propisane stope - stopa 50 posto od propisane stope - stopa 75 posto od propisane stope | 1. sk. 2. sk. 3. sk. | 2003 | obveznici poreza na dobit s prebivalištem ili sjedištem / podružnicom u PPDS koji zapošljavaju min. 5 osobe s PPDS na neodređeno vrijeme u trajanju min. 9 mjeseci u poslovnoj godini. | gospodarski razvliak poduzetništvo zapošljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dohodak - odobrava se viši mjesečni osobni odbitak, uplaćena sredstva se vraćaju iz proračuna 3.500.00 kuna 2.800.00 kuna | 1. sk. 2. sk. | 06/96 - 07/02 | obveznici poreza na dohodak i umirovljenici na PPDS | gospodarski razvliak | smanjeni prihodi u proračun |
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dohodak - odobrava se viši mjesečni osobni odbitak 3.750.00 kuna 3.125.00 kuna 2.500.00 kuna | 1. sk. 2. sk. 3. sk. | 2003 | obveznici poreza na dohodak i umirovljenici na PPDS | gospodarski razvliak | smanjeni prihodi u proračun |
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dohodak - oslobađanje | PPDS | 06/96 - 07/02 | obveznici poreza na dohodak od poljoprivrede i šumarstva, prebivalište u PPDS | gospodarski razvliak | smanjeni prihodi u proračun |
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dohodak - oslobađanje od 2000. idućih 5 godina, potom po osnovici umanjenjog za -75 posto | Vukovar | 05/01 - | obveznici poreza na dohodak od samostajnih djelatnosti - obrtnici koji obavljaju djelatnost u Vukovaru i zapošljavaju više od 5 zaposlenika | gospodarski razvliak poduzetništvo zapošljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dohodak - odobrava se viša zaštitna kamata, ulaganja u dug. imovinu stopa 25 posto stopa 20 posto | 1. sk. 2. sk. | 06/96 - 07/02 | obveznici poreza na dohodak od samostajnih djelatnosti - obrtnici koji obavljaju djelatnost u PPDS | gospodarski razvliak poduzetništvo, zapošljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| <ul style="list-style-type: none"> porez na dohodak - umanjuje se osnovica za - 75 posto za - 50 posto za - 25 posto | 1. sk. 2. sk. 3. sk. | 2003 | obveznici poreza na dohodak od samostajnih djelatnosti - obrtnici koji obavljaju djelatnost u PPDS | gospodarski razvliak poduzetništvo, zapošljavanje | smanjeni prihodi u proračun |

| Mjera | Gdje | Vrijeme provedbe | Korisnik | Cilj mjere | smanjeni prihodi u proračun |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| • porez na promet nekretninama—oslobađanje | PPDS | 06/96 - | fizičke osobe koje imaju ili prijavljuju prebivalište na PPDS kupuju nekretnine koje se nalaze na PPDS , pravne osobe koje prodaju nekretninu koja će i dalje služiti za obavljanje djelatnosti u PPDS, bez obzira tko je kupac tih nekretnina | naseljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| • porez na promet nekretninama—povlastice | PPDS | 07/96 | stranke koje zaključuje ugovor o prijenosu vlasništva nad nekretninama | naseljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| • porez na nasljedstva i darovanja-oslobađanje | PPDS | 06/96 - | fizičke osobe s prebivalištem u PPDS, nekretnine na PPDS | naseljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| • porez na dohodak-neoporezivi dio donatka 3.750,00 kuna | PPDS | do 1/03 | fizičke osobe s prebivalištem u PPDS | | |
| • carina – oslobađanje pri uvozu i primniku dijelova i opreme radi razvika djelatnosti | PPDS | 06/96 - 07/99 | fizičke i pravne osobe s prebivalištem/sjedištem u PPDS | gospodarski razvitak | smanjeni prihodi u proračun |
| • Naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina umanjena iznosi: 5 posto za naftu i plin do 5 posto za ostale mineralne sirovine | PPDS | 06/96 - | pravne osobe koje iskorištavaju naftu i plin, te ostale mineralne sirovine u PPDS | gospodarski razvitak | smanjeni prihod RH koji se ustupa 50 posto u proračun grada, 50 posto županiji PPDS |
| • otpis kamata i glavnica na sva dugovanja (dospjeli a nenaplaćeni porezi, carine doprinosi, državna jamstva) osim glavnice poreza na dodanu vrijednost, posebnih poreza i doprinosa za mirovinsko osiguranje | PPDS | 12/01 - | pravne i fizičke osobe s PPDS-a koje imaju dugovanja s osnovne poreza, carina, doprinosa i protestiranih državnih jamstava vjerovnici: Ministarstvo financija, Porezna uprava, Carinska uprava, HZMO, HZZO, HZZ | gospodarski razvitak | smanjeni prihodi u proračun |

Izvor: Zakon o područjima posebne državne skrbi NN 44/96, NN 57/96, NN 124/97, NN 78/99, NN 73/00, NN 87/00, NN 127/00, NN 94/01, NN 88/02, Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara NN 44/01,

Odluka o naknadi za eksploataciju mineralnih sirovina, NN 44/01,

Zakon o naknati za eksploataciju mineralnih sirovina, NN 104/96, NN 126/99, NN 31/02,

Zakon o naplati dospjelih a nenaplaćenih poreza, carina, doprinosa i državnih jamstava NN 117/01,

Zakon o porezu na dohodak NN 127/00, NN 150/02,

Pravilnik o porezu na dohodak NN 54/01, NN 02/03.

Tablica 6.

MJERE U PODRUČJIMA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS) - MJERE RAZVITKA POLJOPRIVREDE

| Područje | Mjera | Gdje | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cilj mjere | Sredstva |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| poljoprivredno zemljište | služnost plodo-uživanja bez naknade do 30 godina | 1. sk. 2. sk. Iznimno | 06/96 - 07/02 | državljeni RH s prebivalištem u poljoprivredno zemljištu u vlasništvu države | MPS | gospodarski razvitak, naseljavanje | |
| poljoprivredno zemljište | darovanje poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu | 1. sk. posebno do 2 km uz granicu | 06/96 - 07/02 | domaće fizičke/pravne osobe s prebivalištem/sjedištem u PPDS ili koje se žele nastaniti u PPDS radi obavljanja poljoprivredne djelatnosti min. 10 godina | Vlada RH | razvitak poljoprivrede naseljavanje | smanjeni prihodi RH koji se ustupa 50 posto u proračun grada, 50 posto županiji PPDS |
| poljoprivredno zemljište | prodaja poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu po cijeni: manji za 50 posto manji za 25 posto otpлата na rok 20 g., početak 5. g. | 1. sk. 2. sk. | 06/96 - 07/02 | domaće fizičke/pravne osobe s prebivalištem/sjedištem u PPDS ili koje se žele nastaniti u PPDS radi obavljanja poljoprivredne djelatnosti min. 10 godina | Vlada RH | razvitak poljoprivrede naseljavanje | smanjeni prihodi RH koji se ustupa 50 posto u proračun grada, a 50 posto županiji PPDS |
| poljoprivredno zemljište | zakup poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu na rok 3-20 godina uz naknadu: manji za 50 posto manji za 25 posto | 1. sk. 2. sk. | 06/96 - 07/02 | domaće fizičke/pravne osobe s prebivalištem/sjedištem u PPDS ili koje se žele nastaniti u PPDS radi obavljanja poljoprivredne djelatnosti min. 10 godina | Vlada RH | razvitak poljoprivrede naseljavanje | smanjeni prihodi RH koji se ustupa 50 posto u proračun grada, 50 posto županiji PPDS |
| kreditiranje programa razvika i obnove poljoprivrede | 100 posto učešće kredita u predračunskoj vrijednosti programa - niza kamatna stopa iznosi 3 posto i 5 posto | PPDS | 04/97 - | domaće fizičke/pravne osobe koje se bave poljoprivrednom proizvodnjom u PPDS (od 08/96 do 04/97 osobe na područjima od posebnog državnog interesa) | MPS i MFIN | razvitak i obnova poljoprivrede | posebni račun državnog proračuna |
| Polpore | novčani poticaji u uvećanom iznosu | PPDS | 1996 - 2002 | domaće fizičke/pravne osobe koje obavljaju djelatnost poljoprivrede i ribarstva u srateškim područjima, koja uključuju 1.1 2. skupinu PPDS i dio 3. skupine | MPS | razvitak poljoprivrede | državni proračun |
| potpore - mjere strukturne politike | uvećani novčani poticaji proizvodnji, viša godišnja dohodovna potpora, viša nepovratna investicijska sredstva za kapitalna ulaganja, financiranje projekata ruralnog razvika | PPDS | 01/03 - | domaće fizičke/pravne osobe i poljoprivredna gospodarstva u PPDS jer pripadaju područjima s težim uvjetima gospodarjenja u poljoprivredi, upisana u Upisnik | MPS | razvitak poljoprivrede | državni proračun |

Izvor: Zakon o područjima posebne državne skrbi NN 44/96, NN 57/96, NN 124/97, NN 78/99, NN 73/00, NN 87/00, NN 127/00, NN 94/01, NN 88/02, Odluka o osnivanju posebnog računa za kreditiranje razvika i obnove poljoprivrede NN 54/96, Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja sredstava za kreditiranje razvika i obnove poljoprivrede, NN 73/96, NN 47/97, NN 23/98, Zakon o poljoprivredi NN 66/01, NN 83/02, Zakon o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu NN 29/94, NN 09/95, NN 108/96, NN 46/97-pročišćeni tekst, NN 142/97, NN 29/99, NN 105/99, NN 46/00, NN 101/00, NN 12/00, NN 12/01, NN 13/02, Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu NN 87/02.

Tablica 7.

**MJERE U PODRUČJIMA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS) -
OSTALE MJERE**

| Područje | Mjera | Gdje | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cijl mjere | Sredstva |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|----------------------------|
| državna i javna uprava | plaće se uvećavaju: za 50 posto za 25 posto | 1. sk. 2. sk. | 06/96 - 10/01 | državni službenici i namještenici, djelatnici jedinica lokalne samouprave zaposleni ili upućeni na rad u PPDS | | institucionalni ustroj, zapošljavanje | proračun RH |
| povrat imovine | povrat imovine dane na privremeno korištenje | PPDS | 07/00 - | fizičke osobe koje podnesu zahtjev vlasnika za povrat imovine (rješava se u roku 6 mjeseci, a dotadašnjim privremenim korisnicima dodjeljuje se u najam stan ili kuća, ili građ. zemljište u vlasništvo) | MJORG | povratak prognanika | |
| privatizacija | Dionice i udjeli koje je HFP stekao od pravnih osoba iz PPDS, te stvari i prava pravnih osoba iz PPDS u vlasništvu RH, dodjeljuju se bez naplate ili se prodaju s popustom | PPDS | 06/96 - 07/02 | osobe s prebivištem u PPDS ili nasejleni koji započnu obavljati djelatnost u PPDS | Vlada RH | gospodarski razvitak | |
| zapošljavanje | nezaposleni dobivaju posao i smještaj u PPDS | PPDS | 06/96 - 07/00 | prijavljeni u evidenciji nezaposlenih PPDS (odbijanjem gube status nezaposlenih) | Službe za zapošljavanje | zapošljavanje nasejlanje | |
| zapošljavanje | olakšani uvjeti za obavljanje vezanog obrta | PPDS | 07/01 - | fizičke osobe s odgovarajućom stručnom spremom mogu obavljati vezani obrt sa sjedištem u PPDS, unatoč tome što nemaju položen ispit o stručnoj osposobljenosti/majstorski ispit | Nadležni županijski ured | razvoj obrta, zapošljavanje | |
| zapošljavanje | trgovačko društvo koje obavlja obrt na PPDS, mora zaposliti najmanje jednog radnika koji zadovoljava uvjete za obavljanje obrta i ima završenu odgovarajuću SSS | PPDS | 07/01 - | trgovačko društvo koje obavlja obrt na PPDS | Nadležni županijski ured | razvoj obrta, zapošljavanje | |
| gospodarstvo | povoljniji uvjeti za otvaranje obrta: niža cijena obrtnice (300 kn) u ostalim područjima RH 500 kn. | 04/00- PPDS | PPDS | fizičke osobe iz PPDS koje otvaraju obrt | županijski uredi | razvoj obrta, zapošljavanje | smanjeni prihodi proračuna |

| Područje | Mjera | Gdje | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cijl mjere | Sredstva |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| investicije | Garancije na poduzetničke kredite do 800.000 kuna, bespovratne fin. potpore za gospodarske investicije do 10 posto glavnice kredita | PPDS | 10/01 - | poduzetnici početnici ili koji već obavljaju djelatnost sa sjedištem/prebivalištem u RH, 100 posto u privatnom vlasništvu od čega 76 posto fizičke osobe, ili imaju poljoprivredno zemljište u posjedu, dobro poslovanje prema bilanci. Prioritetno programi povećanja zapošljavanja i izvoza. | Hrvatska garancijska agencija | gospodarski razvitak; poduzetništvo | |
| investicije | Agencija za promet nekretninama može dati zajam domaćoj fizičkoj osobi za kupnju nekretnina u čijem posredovanju sudjeluje APN, prvenstveno na područjima koja su posebnim zakonom utvrđena kao područja posebne državne skrbi prve skupine. | PPDS | 04/97 | fizička osoba koja sudjeluje u prometu nekretninama koje se nalaze u PPDS | Agencija za promet nekretninama | gospodarski razvitak | proračun RH |
| investicije | davanje potpore poduzetnicima za korištenje usluga konzultanata, članova hrvatske mreže konzultanata: -potpora u visini 35 posto cijene konzultantskih usluga -minimalno sudjelovanje poduzetnika u ukupnoj cijeni usluga članova HMK-a je 15 posto (Izvan PPDS-a 25 posto) | PPDS | 12/97 - | Poduzetnici početnici s prebivalištem i registriranom djelatnošću u PPDS, a koji za osnivanje i početak poslovanja koriste sredstva iz programa START HGA (od 06/02 HAMAG-Hrvatska garancijska agencija za malo gospodarstvo), poticajna sredstva županija, HBOR-a, poslovnih banaka ili vlasita sredstva, s time da se njihov poduzetnički prihvat uklapa u program poticanja malog gospodarstva županije/JLS | Ministarstvo gospodarstva županije JLS | gospodarski razvitak – poduzetništvo | proračun RH |

| Područje | Mjera | Gdje | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cilj mjere | Sredstva |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------|
| investicije | prednosti prilikom uzimanja u zakup poslovnog prostora: ukoliko se zadovoljava uvjetima natječaja za davanje u zakup poslovnog prostora, prvenstveno pravo na sklapanje ugovora o zakupu poslovnoga prostora imaju osobe s prebivalištem u PPDS | PPDS | 10/96-07/02 | pravne i fizičke osobe s prebivalištem u PPDS (ako ih je više prvenstveni red između tih osoba utvrđuje se: 1. obitelj poginulih, zatočenih ili nestalih hrvatskih branitelja, ratni, vojni i civilni invalidi 2. hrvatski branitelji koji su u postrojbama proveli duže vremena, najmanje tri mjeseca 3. osobe koje obavljaju djelatnost nužnu za razvitak i obnovu područja čija je djelatnost ključna za pokretanje ukupnoga gospodarskog i soc. razvitka 4. prognanici i izbjeglice 5. obitelji s većim brojem članova 6. politički zatvorenici 7. iseljeni Hrvati – povratnici 8. ostale domaće fizičke odnosno pravne osobe U pojedinim skupinama prvenstvo imaju obitelji s troje i više djece te mladi stručnjaci. | | gospodarski razvitak, poduzetništvo | |
| obrazovanje | davanje državnih stipendija | | 05/97 | studenti koji imaju status prognanika ili se žele nakon završetka studija zaposliti na PPDS, uz uvjet da studiraju bez ponavljanja godine. Nakon studija zapošljavaju se na PPDS na rok od najmanje onoliko godina koliko su dobivali stipendiju. | MZT | naseļavanje zapošļavanje | proračun RH |
| istraživanje i razvoj | oslobađanje od obveza plaćanja upravnih pristojbi za radnje u postupcima za priznanje i održavanje prava industrijskog vlasništva (patenti, autorska prava) | PPDS | 07/01- | Doseljenici u PPDS | Državni zavod za intelektualno vlasništvo | Naseļavanje, poticanje ulaganja u istraživanje i razvoj | Smanjeni prihod proračuna |

| Područje | Mjera | Gdje | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cijl mjere | Sredstva |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Razvoj | osnivanje i imenovanje članova radne skupine Predsjednika Republike za izradu prijedloga strategije razvika agrara i područja od posebne državne skrbi. Prijedlog je dužna izraditi u roku od 30 dana od osnivanja skupine | | 05/00 - 07/00 | nositelji gospodarske politike za PPDS | Radna skupina | gospodarski razvoj, agrarni razvoj | |
| regionalni razvoj | osnivanje Fonda za regionalni razvoj čija djelatnost između ostalog uključuje i poticanje razvoja područja posebne državne skrbi | PPDS | 12/01- | gospodarstvenici iz PPDS | Fond za regionalni razvoj- Uprava Fonda na čelu s predsjednikom | Gospodarski razvoj | Prihodi od privatizacije, državni proračun, dugoročne obveznice, zajmovi financijskih institucija, bilateralni zajmovi, donacije |

Izvor: Zakon o područjima posebne državne skrbi NN 44/96, NN 57/96, NN 124/97, NN 78/99, NN 73/00, NN 87/00, NN 127/00, NN 94/01, NN 88/02, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu NN 64/01,

Rješenje o utvrđivanju cijene obrtnice NN 39/00,

Odluka o davanju popore poduzemcima za korištenje usluga konzultanata, članova Hrvatske mreže konzultanata NN 133/97,

Zakon o zakupu poslovnog prostora NN 91/96,

Pravilnik o dodeljivanju državnih stipendija i pripomoći studentima dodiplomskih i poslijediplomskih studija te poslijedoktorandima NN br. 26/97,

Zakon o upravnim pristojbama u području prava intelektualnog vlasništva NN br. 64/00, Odluka o osnivanju i imenovanju članova radne skupine Predsjednika Republike za izradu prijedloga strategije razvika agrara i područja od posebne državne skrbi NN 48/00,

Zakon o Fondu za regionalni razvoj NN 107/01,

Uredba o Agenciji za posredovanje u prometu određenim nekretninama NN 45/97.

Tablica 8.

MJERE U PODRUČJIMA POSEBNE DRŽAVNE SKRBI (PPDS) - JAČANJE FISKALNOG KAPACITETA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE (JLS)

| Mjera | Vrijeme provedbe | Korisnik |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prihodi od poreza na dohodak i dobit ostvareni u PPDS preraspodjeljuju se iz državnog u proračun JLS u idućih 5 god. | 07/00 - | Jednice lokalne samouprave (općine i gradovi) PPDS |
| Država daje nadoknadu i razlike manje ostvarenog prihoda od poreza na dohodak po osnovi osobnih odbitaka primjenjomi propisa o porezu na dohodak – jednokratno | 2002 | JLS |
| <p>Udio u zajedničkim poreznim prihodima (porez na dohodak):</p> <p>a) 32 posto udio općine odnosno grada uvećan za udio poreza na dohodak države od 60 posto ustupljen općini odnosno gradu; udio županije 8 posto; udio pozicije za potpore izravnjanja decentralizirane funkcije 0 posto; udio države 0 posto)</p> <p>b) 32 posto udio općine odnosno grada uvećan za udio poreza na dohodak države ustupljen općini odnosno gradu; udio županije 8 posto uvećan za dodatni udio poreza na dohodak; udio pozicije za potpore izravnjanja decentralizirane funkcije 21 posto; udio države 29,20 posto umanjeno za udio poreza na dohodak države ustupljen gradu prema ČLANKU 14A ZAKONA</p> <p>c) udio grada 32 posto uvećan za udio poreza na dohodak države (VIDI ČLANAK 14A Zakona o PPDS) ustupljen općini odnosno gradu; udio županije 8 posto uvećan za dodatni udio poreza na dohodak; umanjeno za udio poreza na dohodak za osnovno školstvo; udio pozicije za potpore izravnjanja decentralizirane funkcije 21 posto; udio države 29,20 posto umanjeno za udio poreza na dohodak države ustupljen gradu prema ČLANKU 14A ZAKONA PPDS)</p> | 07/01 - 12/02 | <p>a) Općina grad iz PPDS (prva skupina uključujući hrvatsko Podunavlje općine i gradovi iz druge skupine) koja ne financira decentralizirane funkcije osnovnog školstva</p> <p>b) Općine i gradovi, naselja u općinama i gradovima hrvatskog Podunavlja te naselja u općinama i gradovima druge skupine koja ne financiraju decentralizirane funkcije osnovnog školstva</p> <p>c) Grad u PPDS (gradovi hrvatskog Podunavlja te naselja u općinama i gradovima druge skupine) koji financira decentralizirane funkcije osnovnog školstva.</p> |
| <p>Udio u zajedničkim poreznim prihodima (porez na dohodak):</p> <p>a) 34 posto udio općine odnosno grada uvećan za udio poreza na dohodak države od 56 posto ustupljen općini odnosno gradu; udio županije 10 posto; udio pozicije za potpore izravnjanja decentralizirane funkcije 0 posto; udio države 0 posto)</p> <p>b) 34 posto udio grada uvećan za udio poreza na dohodak države ustupljen općini odnosno gradu; udio županije 10 posto uvećan za dodatni udio poreza na dohodak; udio pozicije za potpore izravnjanja decentralizirane funkcije 21 posto; udio države 25,60 posto umanjeno za udio poreza na dohodak države ustupljen gradu prema ČLANKU 14A ZAKONA</p> <p>c) Udio grada 34 posto uvećan za udio poreza na dohodak države (VIDI ČLANAK 14A Zakona o PPDS) ustupljen općini odnosno gradu; udio županije 10 posto uvećan za dodatni udio poreza na dohodak; umanjeno za udio poreza na dohodak za osnovno školstvo; udio pozicije za potpore izravnjanja decentralizirane funkcije 21 posto; udio države 25,60 posto umanjeno za udio poreza na dohodak države ustupljen gradu prema ČLANKU 14A ZAKONA PPDS)</p> | 12/02 - | <p>a) Općina grad iz PPDS (gradovi i općina prve skupine te gradovi i općine druge skupine) koja ne financira decentralizirane funkcije osnovnog školstva</p> <p>b) Grad u PPDS (druga skupina-naselja u gradovima) koji ne financira decentralizirane funkcije osnovnog školstva</p> <p>c) Općina, grad u PPDS (naselja u gradovima prve skupine, naselja u gradovima druge skupine) koji financira decentralizirane funkcije osnovnog školstva</p> |

Izvor: Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2002. godinu NN 139/02.

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave NN 59/01.

Zakon o izmjenama zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 150/01.

Tablica 9.

MJERE POLITIKE NA PODRUČJU GRADA VUKOVARA

| Mjera | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cilj mjere | Sredstva |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| porez na dobit –oslobađanje poreza na dobit za 2000.god. i sljedećih 5 poslovnih godina, a nakon toga potom u visini 25 posto propisane stope | 2000 i sljedećih 5 poslovnih godina | porezni obveznici koji obavljaju djelatnost na području Grada Vukovara i zapošljavaju više od 5 zaposlenika u radnom odnosu na neodređeno vrijeme najmanje 9 mjeseci u posl. god. (više od 50 posto zaposlenika ima prebivalište i boravi na području Grada Vukovara | HZZO- Područni ured Vinkovci, Središnji ured Zagreb HZMO- Područna služba Vukovar, Središnji ured Zagreb | gospodarski razvitak poduzetništvo zapošljavanje | smanjeni prihodi u proračun |
| povrat doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje u visini od 50 posto uplaćenih doprinosa (od dana 24.svibnja 2001., ne i na povrat doprinosa koje su plaćeni do 24.svibnja 2001. bez obzira što su isti plaćeni nakon stupanja na snagu toga Zakona) | 04/01 - | poslodavac koji ima registrirano sjedište, odnosno prebivalište na području Grada Vukovara fizička osoba koja ima registriranu djelatnost i prebivalište na području Grada Vukovara ne oni poslodavci koji plaće osiguravaju putem državnog proračuna, proračuna JLS-a te izvanproračunskih fondova | HZZO- Područni ured Vinkovci, Središnji ured Zagreb HZMO- Područna služba Vukovar, Središnji ured Zagreb | | iz proračunskih sredstava |
| carinske povlastice-oslobađanje od plaćanja carine: na uvoz inicijalne opreme (se na razdoblje od 5 godina od datuma uvoza) koja je potrebna kao uvjet optimalnog obavljanja gospodarskih aktivnosti; te obavljanja društvenih djelatnosti; inicijalni uvoz opreme | 05/01 | <ul style="list-style-type: none"> trgovačka društva i trgovci pojedinci koji obavljaju gospodarsku ili sličnu djelatnost sa sjedištem, odnosno prebivalištem na području Grada Vukovara, ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju društvenu djelatnost na području Grada Vukovara, samostalni poduzetnici sa prebivalištem i mjestom obavljanja djelatnosti, na području Grada Vukovara; osobe koje obavljaju samostalnu profesionalnu djelatnost s prebivalištem i mjestom obavljanja djelatnosti na području Grada Vukovara, te poljoprivrednici sa prebivalištem na području Grada Vukovara, koji su korisnici odnosno posjednici odgovarajućeg poljoprivrednog zemljišta i obavljaju poljoprivrednu djelatnost na području Grada Vukovara. | Carinarnica Osijek, MJORG | gospodarski razvitak | smanjeni prihodi proračuna RH |
| osnivanje poslovnih zona: jedna ili više slobodnih zona unutar koje se mogu obavljati sljedeće djelatnosti: proizvodnja robe; oplemenjivanje robe; trgovina na veliko i posredovanje u trgovini, pružanje usluga, bankarski i drugi novčani poslovi, te usluge osiguranja i reosiguranja imovine i osoba | 11/02 donesena | domaća pravna osoba | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, MJORG, MINGO | gospodarski razvitak poduzetništvo | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, Grad Vukovar, MJORG, MINGO |

| Mjera | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cilj mjere | Sredstva |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------|----------|
| oslobađanje plaćanja dijela godišnje naknade korisnika koncesija za osnivanje slobodne zone za razdoblje od 10 godine, od početka rada zone | 11/02 | Korisnik koncesije | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, MJORG, MINGO | gospodarski razvitak poduzetništvo | |
| davanje u najam stana ili obiteljske kuće kuća u vlasništvu RH, do osiguranja rješenja stambenog pitanja, takve osobe imaju pravo na novčanu potporu za troškove stanovanja u iznosu koji utvrđuje Vlada RH | 05/01 | Osobama određenih struka i zanimanja za čijim radom postoji posebno iskazana potreba na području Grada Vukovara, prema podacima područne službe Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, a koji nemaju riješeno odgovarajuće stambeno pitanje | | | |
| dodjeljivanje građevinskog zemljišta i/ili osnovnog građevinskog materijala za izgradnju obiteljske kuće ugovorom o darovanju | 05/01 | osobe za čijim radom postoji posebno iskazana potreba na području Grada Vukovara | MJORG | naseljavanje gospodarski razvitak | |
| stipendije za studente uz uvjet da nakon okončanja studija rade na području Grada Vukovara najmanje dvostruko više vremena od vremena za koje su primali stipendiju | 05/01 | Studenti s prebivalištem na području Grada Vukovara imaju pravo na dodjelu stipendije prema Planu potreba zapošljavanja u Gradu Vukovaru koji izrađuje Hrvatski zavod za zapošljavanje | MZT | povratak mladih | proračun |

Izvor: Zakon o porezu na dobit NN 127/00, Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara NN br. 44/01, Pravilnik o korištenju carinske povlastice pri uvozu inicijalne opreme za obnovu i razvoj Grada Vukovara NN br. 73/01, Odluka o općim uvjetima i mjerilima za davanje koncesije za osnivanje slobodnih zona na području Grada Vukovara NN 138/02, Naputak o ostvarivanju prava na povrat 50 POSTO uplaćenih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje koje uplate poslodavci sa sjedištem, odnosno s prebivalištem na području Grada Vukovara i Grada Iloka te općina Tovarnik i Lovas, Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o dodjeljivanju državnih stipendija i pripomoći studentima dokiplomskih i postdiplomskih studija te postdiplomskih studija, NN br. 181/02.

Tablica 10.

MJERE IZ PLANA I PROGRAMA OBNOVE I RAZVOJA GRADA VUKOVARA DO KRAJA 2002. I ZA 2003. GODINU

| Mjera | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cilj mjere | Sredstva |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| izgradnja slobodne zone: izgradnja komunalne infrastrukture; obnova objekata i financiranje ostalih potrebitih radova | 10/02 donesen do 10/03 | ponuditelji poduzetnici, odabrani na temelju javnog natječaja kriteriji odabira: kvaliteta i vrsta projekta, brzina izgradnje, broj uposlenih, te cijena. | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara MINGO MJROG | gospodarski razvitak poduzetništvo, zapošljavanje | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, Grad Vukovar, MJORG, MINGO |
| sufinanciranje gospodarskih projekata: direktno sufinanciranje 20 posto gospodarskih projekata (prvenstveno proizvodnih) -posebni uvjeti kreditiranja u suradnji s resornim ministarstvima, državnim financijskim i drugim institucijama -informiranje gospodarskih subjekata i koordinacija aktivnosti svih nositelja | 10/02 donesen do 12/03 provedba | poduzetnici sa sjedištem/prebivalištem registriranim na području Grada Vukovara | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara MOMSP, MINTUR, MPŠ, HBOR, HAMAG | porast proizvodnje, izvoza, zapošljavanja, razvitak poljoprivrede i turizma, uvođenje tehnoloških inovacija | resorna ministarstva, Hrvatska banka za obnovu i razvitak i druge financijske institucije, Fond za regionalni razvoj, Fond za razvoj i zapošljavanje, poslovne banke, međunarodne organizacije |
| osnivanje lokalne garancijske agencije koja bi trebala omogućiti ostvarenje povoljnijih kreditnih uvjeta putem sporazuma s poslovnim bankama, definirati uvjeta davanja jamstva, vršiti obrade i donositi odluke o poticanju pojedinih poduzetničkih projekata i provedba programa lid. | 10/02 donesen do 12/03 provedba | poduzetnici sa sjedištem/prebivalištem registriranim na području Grada Vukovara | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, MZOPU | gospodarski razvitak poduzetništvo, zapošljavanje | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, c) MZOPU |
| trgovačko-tržni centar u Borovom naselju u Vukovaru | 10/02 donesen do 12/03 provedba | poduzetnici | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, Grad Vukovar, MOMSP | riješiti problem nedostataka poslovnih prostora, smanjivanje cijene najma | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara, MOMSP, Grad Vukovar |

| Mjera | Vrijeme provedbe | Korisnik | Provodi | Cilj mjere | Sredstva |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| osnivanje poduzetničkog centra Vukovar | 10/02 donesen 10/03 provedba | poduzetnici sa sjedištem/prebivalištem registriranim na području Grada Vukovara | MOMSP, Vukovarsko-srijemska županija, Grad Vukovar, Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara | pomoć i savjetovanje poduzetnika razvoj poduzetništva | MOMSP, Vukovarsko-srijemska županija |
| promoviranje Vukovara kao odredišta za najisplativija ulaganja, te organiziranje ili sponzoriranje dobrotvornih akcija i sl. | 10/02 donesen tijekom 2002. i 2003. provedba | domaći i strani gospodarski subjekti | Grad Vukovar, Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara | policanje ulaganja | Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara |

Izvor: Plan i program obnove i razvoja Grada Vukovara do kraja 2002. i za 2003. godinu. NN br. 121/02.

Analiza učinaka ovih mjera zahtijevala bi puno vremena. Kako učinke nitko ne prati trebalo bi običi navedena ministarstva koja su trebala provesti mjere, uprave općina i gradova u PPDS, poduzetnike i državne činovnike koji su trebali osjetiti njihove učinke, te javna poduzeća koja su ulagala u PPDS. Trebalo bi analizirati i izvršenje državnih proračuna od 1996. na ovamo kako bi se vidjelo da li su sredstva koja jamče zakoni stvarno i izdvajana. Za sada se može zaključiti samo da nepoznavanje učinaka postojećih mjera ne priječi donošenje novih, te da je u PPDS bilo mjera koje su uvedene a onda ukinute bez ikakvog uvida u njihove eventualne učinke. Uz to se može vidjeti da se sredstva nesmetano dodjeljuju i bez programa koje nalažu Zakon o otocima, Zakon o Vukovaru i dopunjeni Zakon o brdskim i planinskim područjima. Izdvoje se u državnom proračunu i razdijele nositeljima navedenim u gornjim tabelama koji ih zatim dodjeljuju uglavnom prema vlastitim internim planovima. Nositelji se pri tom obavještavaju o potrebama onih kojima su sredstva namijenjena putem upita koji se razasluju općinama i gradovima ili naprosto čekajući da se potrebiti sami jave. Nositelj ovakvog surogata razvojne politike je tako u položaju koji se mnogima čini atraktivnim. Znajući za potrebe općina i gradova s jedne, i raspoložuci s nikad dovoljno novca s druge strane, nositelj raspodjeljuje sredstva po kriterijima koje ne mora iskazivati pa to redovno i ne čini, imajući za one koji ove godine nisu ništa dobili, uvijek neoborivo objašnjenje: spremni smo pomoći, ali novaca nema.

5.

KAKO DALJE

Još uvijek neodređeni predmet i gomilanje mjera bez politike upućuje da će se upravljanje regionalnim razvojem na hrvatski način i dalje razvijati sporo. Poticaji boljem upravljanju dolaziti će u prvom redu od korisnika sredstava kojima je u interesu transparentno financiranje, zatim od raznih stručnjaka i po koje nevladine udruge. Puno snažniji poticaj doći će iz Europe. Izrada strategija regionalnog razvoja, formuliranje regionalne politike i jačanje tijela državne uprave i lokalne samouprave koja trebaju donositi, provoditi i pratiti regionalne razvojne mjere, nužni su uvjeti koje Republika Hrvatska mora ispuniti kako bi ušla u Europsku uniju. Novac koji je EU spremna za to izdvojiti i stručnjaci koje je spremna staviti na raspolaganje jamče da ćemo u doglednoj budućnosti imati i

strateški dokument s jasnim ciljevima i uspostavljene institucije pa i odgovarajuću statistiku i regionalne programe. Jedino pitanje na koje Europa neće moći odgovoriti je ono o nositeljima. Nije, naime, teško zaključiti da sadašnje stanje mjera bez politike i državnog financiranja bez programa odgovara onim nositeljima kojima je u prvom redu stalo do vlasti i moći. Lako je zaključiti i da je do regionalne razvojne politike s jasnim ciljevima i programima stalo onim nositeljima koji su kao časni državni službenici spremni odgovorno obavljati važan javni posao.

LITERATURA

Bašić, F., M. Bogunović, S. Husnjak, 2000, *Poljoprivredne regije i podregije Hrvatske*, Zagreb: Zavod za opću proizvodnju bilja i Zavod za pedologiju, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Državni zavod za statistiku, 2002, *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 31. ožujka 2001*, <http://www.dzs.hr/Popisposto202001/popis20001.htm>.

European Commission, 1999, *General Provisions on the Structural Funds*, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>.

EUROSTAT, 2002, *European Regional Statistics - Reference Guide 2002*, <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

EUROSTAT, 2003, *Statistics in Focus - Regional Gross Domestic Product in Candidate Countries 2000*, http://www.eu-datashop.de/download/EN/sta_kurz/thema1/dn_03_02.pdf.

Gren, J., 1999, "The New Regionalism in the EU: The Lessons to be Drawn from Catalonia, Rhone-Alpes and West Sweden", Östersund: The Swedish Institute for Regional Research.

Human development report 1999, Zagreb: UNDP.

Human development report 2001, Zagreb: UNDP.

Human development report 2002, Zagreb: UNDP.

Jurlina-Alibegović, D., et al., 2002, "Financing local self-governments", referat na forumu "Forumu o fiskalnoj decentralizaciji" u organizaciji Inicijative za fiskalnu decentralizaciju u srednjoj i istočnoj Europi (Fiscal Decentralisation Initiative for CEE) i Instituta za javne financije, Zagreb, 14.-15. studeni 2002.

OECD, 2003, *Summary Results of ECP 2000*,

<http://www.unece.org/stats/documents/2003/03/ecp/wp.6.e.pdf>.

Pravdić V., 2001, "Sustainability and Sustainable Development: the Use in Policies and the Ongoing Debate on These Terms", *Croatian International Relations Review*, br. 7, str. 93-100.

Starc, N. (urednik), 2003, "Analiza gospodarstva u područjima posebne državne skrbi", Zagreb: Ekonomski institut, neobjavljeni rad, dokumentacija.

Starc, N., M. Kaštelan-Macan, S. Čurlin,(urednici), 1997, Nacionalni program razvitka otoka, Zagreb: Ministarstvo razvitka i obnove.

Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1997, Zagreb: Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okoliša - Zavod za prostorno planiranje.

The World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.

Uzelac Marinović, A., 2001, *Prostorno planiranje*, Zagreb: Dom i Svijet.

Troubles with Regional Policy

Abstract

Efficient regional policy presupposes well defined policy subject, strategic goals, programs, measures, monitoring and well coordinated bearers. Croatian regional policy fulfills none of these. The subject (region) has not been defined in an unified manner and there is no strategy. The proposed regionalization based on European Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) has not been applied yet. In the other hand, laws have been passed defining development measures in war affected areas, islands and mountain districts. Effects of the measures have not been monitored on national nor on county level. Besides, majority of counties, municipalities and towns are unable to perform their public functions. Existing impetus for improvements of the regional policy is not sufficient. Improvements can come about due to pressures coming from the European Union.