

DEMOGRAFSKI, EKONOMSKI I FISKALNI UČINCI POTPORA RAZVOJU BRDSKO-PLANINSKIH PODRUČJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Denona Bogović, Nada; Drezgić, Saša; Čegar, Saša

Source / Izvornik: **Ekonomski pregled, 2022, 73, 513 - 547**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.32910/ep.73.4.2>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:192:404480>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-15**



SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of
Economics and Business - FECRI Repository](#)



Nada Denona Bogović*
 Saša Drezgić**
 Saša Čegar**

JEL klasifikacija: R11, R58, C23
 Prethodno priopćenje
<https://doi.org/10.32910/ep.73.4.2>

DEMOGRAFSKI, EKONOMSKI I FISKALNI UČINCI POTPORA RAZVOJU BRDSKO-PLANINSKIH PODRUČJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U ovome radu prikazani su rezultati teorijskog i empirijskog istraživanja kojim su utvrđena dugoročna razvojna obilježja brdsko-planinskih područja u Republici Hrvatskoj, kao i učinci dosadašnjeg sustava potpore njihovom razvoju. Polazeći od teorijske i strateške razrade problematike razvoja brdsko-planinskih područja, svrha ovog istraživanja bila je analizirati ukupna demografska, ekonomska i fiskalna kretanja u brdsko-planinskim područjima Republike Hrvatske u usporedbi s prosječnim kretanjima na nacionalnoj razini. S tim u vezi, cilj istraživanja bio je kritički i empirijski ispitati učinkovitost i nedostatke dosadašnjeg sustava potpore razvoju brdsko-planinskih područja u kontekstu ostvarenja zakonski postavljenih ciljeva hrvatske regionalne politike. Rezultati provedenog istraživanja ukazuju na povećanje divergencije u cjelokupnom razvoju Republike Hrvatske i razvoju njezinih brdsko-planinskih područja, ali i na neučinkovitost državnih intervencija u zaustavljanju tog procesa. Ključni razlozi za to su relativno mala izdašnost državnih pomoći, zatim nedostatak kvalitetnih kriterija za njho-

* N. Denona Bogović, dr. sc., redovita profesorica u trajnom zvanju, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet (e-mail: nada.denona.bogovic@efri.hr).

** S. Drezgić, dr. sc., redoviti profesor, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet (e-mail: sasa.drezgic@efri.hr).

*** S. Čegar, dr. sc., docent, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet (e-mail: sasa.cegar@efri.hr). Rad je primljen u uredništvo 23.03.2020. godine, a prihvaćen je za objavu 14.06.2021. godine.

Ovaj rad objavljen je uz potporu UNIRI projekta „Pametni gradovi u funkciji razvoja nacionalnog gospodarstva“ (uniri-drustv-18-255-1424) i UNIRI projekta „Učinci neopipljivog kapitala u hrvatskoj ekonomiji“ (uniri-drustv-18-166).

vo dodjeljivanje te provedba neadekvatnih mjera i instrumenta za poticanje razvoja brdsko-planinskih područja.

Ključne riječi: *brdsko-planinska područja; regionalna politika; razvojne nejednakosti; državne pomoći; panel regresijska analiza*

1. UVOD

Zbog specifičnih geomorfoloških, klimatskih, prometnih i drugih razvojnih ograničenja, većina brdsko-planinskih područja (dalje u tekstu: BPP) unutar zemalja članica EU-a tradicionalno se svrstavaju u slabije razvijene regije, odnosno regije koje kontinuirano zaostaju za prosječnim razvojnim performansama zemalja kojima pripadaju. To se posebno odnosi na nisku razinu produktivnosti, konkurentnosti te ekonomskog i socijalnog prosperiteta ovih regija, a posljedično tome i na dugoročnu prisutnost nepovoljnih demografskih i socio-ekonomskih kretanja na njihovim prostorima. Zbog toga je pitanje razvoja BPP-a u posebnom fokusu kohezijske politike EU-a i s njom povezanih regionalnih politika zemalja članica. Dodatni razlog za to je što ova područja čine jedinstveno prirodno i ekološko životno okruženje koje ima enorman potencijal za prakticiranje održivog gospodarskog razvitka temeljenog na razvoju djelatnosti s visokim dodanim vrijednostima u poljoprivrednom, prerađivačkom i turističkom sektoru. Analogno tome, važnost BPP-a prepoznata je i u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: Hrvatska), pri čemu su dosadašnje mjere i institucionalni mehanizmi poticanja razvoja BPP-a u okviru sustava hrvatske regionalne politike primarno bili usmjereni na demografsku obnovu, ekonomski rast i održivi razvitak te na povećanje životnog standarda i kvalitete života stanovništva koje živi u ovim područjima (cf. Zakona o brdsko-planinskim područjima NN 12/02).

Unatoč dugogodišnjoj usmjerenosti hrvatske regionalne politike na smanjenje demografskih, ekonomskih, socijalnih, fiskalnih i drugih aspekata dugoročnog zaostajanja BPP-a za prosječnim razvojnim kretanjima na nacionalnoj razini, u domaćem javnom i političkom diskursu o regionalnim nejednakostima i neravnomjernom teritorijalnom razvoju nacionalnog prostora konstantno se ističe problem rastućeg razvojnog jaza između BPP-a i ostatka Hrvatske. Time se zapravo dovodi u pitanje učinkovitost dosadašnjeg sustava poticanja razvoja BPP-a, što je ujedno bilo polazište za određivanje svrhe i cilja ovog rada. Prema tome, svrha ovog rada odnosi se na istraživanje, odnosno analizu dugoročnih demografskih, ekonomskih i fiskalnih obilježja BPP-a u Hrvatskoj, dok je cilj vezan uz ocjenu učinkovitosti dosadašnjeg sustava poticanja razvoja BPP-a u postizanju postavljenih ciljeva regionalne politike.

S obzirom na tako definiranu svrhu i cilj istraživanja, ovaj rad strukturiran je u sedam međusobno povezanih dijelova.

Kao što je već prethodno navedeno, u ovom uvodnom dijelu ukratko je definiran osnovni problem razvoja BPP-a u Hrvatskoj te su sukladno tome određeni svrha i cilj istraživanja.

Nakon uvoda, slijedi povijesno-teorijski dio rada u kojem su autori sumirali najvažnije spoznaje i zaključke iz kritičkog pregleda domaće i strane literature u području istraživanja i poticanja razvoja BPP-a kao specifičnih regija, ali i pregleda zakonskih i strateških akata koji su bitni za reguliranje i usmjeravanje regionalne politike na razini Hrvatske i EU.

U trećem dijelu predstavljen je metodološki okvir provedenog empirijskog istraživanja u kojem su ukratko opisane korištene istraživačke i analitičke metode te su navedeni izvori podataka korištenih u analizi razvojnih obilježja BPP-a i analizi učinkovitosti dosadašnjeg sustava poticanja razvoja BPP-a u Hrvatskoj.

U četvrtom i petom dijelu izneseni su rezultati usporedne analize ukupnih demografskih, ekonomskih i fiskalnih kretanja na razini BPP-a i nacionalnoj razini te su na osnovu toga utvrđena dugoročna razvojna obilježja BPP-a u Hrvatskoj.

Koristeći se pristupom induktivnog zaključivanja i modelom panel regresijske analize, u šestom dijelu rada ocijenjeni su učinci dosadašnje regionalne politike, odnosno dosadašnjeg sustava potpore razvoju BPP-a u Hrvatskoj.

U posljednjem dijelu, zaključku, rezimirane su najvažnije spoznaje i zaključci do kojih se došlo u radu.

2. PREGLED TEORIJSKO-EMPIRIJSKIH DOPRINOSA RAZUMIJEVANJU PROBLEMATIKE RAZVOJA BPP-a

Posljednjih 50-tak godina, a naročito od 90-tih godina prošlog stoljeća do danas, značajno se povećao interes za istraživanje čimbenika koji utječu na dinamiku i obilježja razvoja regija kao specifičnih prostornih i društveno-ekonomskih cjelina. Zašto se neke regije razvijaju brže od drugih, zašto se povećavaju socijalne i ekonomske razlike između regija, zašto su neke regije konkurentnije te pogodnije za investiranje, inoviranje i primjenu inovacija, pitanja su kojima se ne bave isključivo ekonomisti, već njima pristupaju stručnjaci i znanstvenici različitih struka, poput primjerice demografa, geografa, urbanista, politologa, sociologa i drugih. Ovakav interdisciplinarni interes u području istraživanja i izučavanja fenomena regionalnog razvoja-zapravo je usko povezan s opće prihva-

ćenom spoznajom da su razvojni procesi, a posebno oni koji pokreću ekonomski rast i inovacije, uvelike determinirani specifičnostima samog prostora u kojem se ti procesi odvijaju (i.e. Dawkins, 2003). Zbog toga prostorne ili teritorijalne tipologije imaju važnu ulogu u analizi regija, a temeljem toga i u oblikovanju te provođenju odgovarajućih politika regionalnog razvoja. Sukladno tome, u znanstvenoj i stručnoj literaturi, uključujući relevantne zakonske i strateške akte, ističu se različiti metodološki pristupi i smjernice za razvrstavanje regija prema njihovim karakterističnim prostornim atributima. Tako, primjerice, prema klasifikaciji EUROSTAT-a (2018) postoje otočne regije, obalne regije, planinske regije, metropolitanske regije, predominantno urbane regije i predominantno ruralne regije, a koje s obzirom na njihove prostorne specifičnosti zahtijevaju prilagođene razvojne i sektorske politike.

Sve veća važnost prostorne tipologije u okviru suvremenih teorija regionalne ekonomike i politike ponajviše je vezana uz problem dugoročne prisutnosti nejednakog ekonomskog rasta regija te povećanja regionalnih razvojnih divergencija unutar otvorenih nacionalnih i integriranih ekonomija. Štoviše, u recentnom vremenu, obilježenom rastućom globalizacijom, ali i nastankom novih teritorijalno-ekonomskih struktura, regionalni dispariteti postaju sve izraženiji (i.e. Rodríguez-Pose i Tijmstra, 2009). To je dovelo u pitanje valjanost i pouzdanost primjene tradicionalnih teorija, odnosno modela rasta i razvoja u regionalnom kontekstu, a samim time potaknulo znanstvenu i stručnu zajednicu na potragu za novim paradigmama. U svrhu što boljeg razumijevanja endogenih uvjeta i čimbenika koji određuju konkurentske sposobnosti regija te utječu na nastanak, dinamiku i ublažavanje prostornih socio-ekonomskih nejednakosti, 1970-ih i 1980-ih godina počinju se razvijati novi teorijski pristupi, koncepti i modeli lokalnog i regionalnog razvoja (cf. Barca, McCann i Rodríguez-Pose, 2012; Ascani, Crescenzi i Iammarino, 2012; Capello i Nijkamp, 2009; Dawkins, 2003). Njihovom primjenom željelo se utvrditi i istražiti najznačajnije opipljive i neopipljive elemente razvojnih procesa na mikro-regionalnim i lokalnim razinama. Za razliku od tradicionalnih neoklasičnih pretpostavki i preporuka za vođenje regionalnih politika, suvremene paradigme regionalnog i lokalnog razvoja sve više koriste spoznaje iz područja istraživanja ekonomske geografije te daju prednost modelima upravljanja „odozdo prema gore“ u odnosu na modele „odozgo prema dolje“, odnosno dominantno zagovaraju i promoviraju pristupe poticanju razvoja regija i lokaliteta koji uvažavaju njihove posebnosti i različitosti. Drugim riječima, suvremene teorijske paradigme regionalnog i lokalnog razvoja naglašavaju da čimbenici poput prirodnih prostornih ograničenja, blizine urbanih aglomeracija te prostorne raspoloživosti, distribucije i koncentracije ljudskih resursa, inovacijskih kapaciteta i institucija mogu značajno utjecati na smjer i intenzitet razvojnih procesa na lokalnoj i regionalnoj razini. Upravo zbog tog razloga prostorne posebnosti te materijalni i nematerijalni resursi na kojima se temelji konkurentnost pojedinih regija imaju važnu ulogu u

poticanju ujednačenog regionalnog razvoja (cf. Capello i Nijkamp, 2009; Rodriguez-Pose i Crescenzi, 2008).

Rastući regionalni dispariteti usko su povezani s problemom nejednakog prostornog rasporeda i koncentracije antropogenih materijalnih i nematerijalnih resursa koji predstavljaju osnovnu pretpostavku aktivacije neiskorištenih prirodnih potencijala u razvojne svrhe. Tako Ascani, Crescenzi i Iammarino (2012) navode da je za rast nacionalnih ekonomija uglavnom zaslužna nekolicina propulzivnih, brzorastućih i inovativnih sredina, najčešće velikih urbanih područja. Međutim, to za posljedicu ima sve veću koncentraciju socijalnog i ekonomskog bogatstva na tim područjima, a samim time i sve veće razvojne nejednakosti unutar nacionalnih teritorija. Time se onda može objasniti zašto rezultati brojnih empirijskih istraživanja ukazuju da se s rastom nacionalnih ekonomija ujedno povećavaju unutarnji razvojni dispariteti između njihovih siromašnih i prosperitetnih regija (cf. Marinkovic, Šabotić i Banković, 2018, Lojanica i Janković 2016; Magrini, 2004; Cheshire i Magrini, 2000; Magrini, 1999; Marcet i Canova, 1995). Zbog toga EU izdvaja značajna sredstva za planiranje i provedbu politika koje su primarno usmjerene na smanjenje regionalnih divergencija, kako unutar samih zemalja članica tako i između regija EU-a. To je određeno i samim Ugovorom o funkcioniranju EU-a¹ koji, između ostalog, obvezuje EU da razvija i provodi aktivnosti koje će omogućiti jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Pritom, prioritet je smanjiti zaostalost najmanje razvijenih i depriviranih regija. To se posebno odnosi na ruralna područja, područja pogođena industrijskom tranzicijom i na regije koje su suočene sa teškim i trajnim prirodnim ili demografskim ograničenjima, kao što su to najsjevernije regije s vrlo niskom gustoćom naseljenosti, otoci te prekogranične i planinske regije. Iammarino, Rodriguez-Pose i Storper (2019) smatraju kako je ekonomska divergencija spomenutih regija prvenstveno uvjetovana prostornim barijerama i strukturnim slabostima njihovih gospodarstava, odnosno nedovoljno razvijenim i neprilagođenim institucionalnim okruženjem na lokalnoj i regionalnoj razini te neadekvatnom kvalifikacijskom strukturom raspoložive radne snage, što značajno ograničava ekonomsku integraciju ovih regija s razvijenijim dijelovima EU-a.

Planinske regije, koje su predmet istraživanja ovog rada, imaju poseban tretman u okviru regionalne i kohezijske politike EU-a. Tako se u izvješću Europske komisije iz 2004. godine naglašava globalni značaj planinskih područja zbog njihovih diversificiranih ekonomsko-ekoloških funkcija koje su izrazito bitne u kontekstu osiguravanja sigurne i održive opskrbe vodom, očuvanja bogate biološke i kulturološke raznolikosti te razvoja prepoznatljive rekreativne, turističke i gastro ponude (cf. NORDREGIO, 2004). Iako planinske regije pokrivaju čak 30% terito-

¹ Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

rija EU-a, u njima živi svega oko 17 % stanovništva (Carbone, 2018). Razlog tome su njihova topografska i klimatska obilježja koja značajno ograničavaju i otežavaju razvoj pojedinih ekonomskih djelatnosti i pružanje javnih usluga, ali i predstavljaju prepreku za pristup dislociranim uslugama, posebno onima u području zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi. Stoga, ako se uzme u obzir da su planinska područja u većini slučajeva prostorno izolirana, odnosno udaljena i slabo prometno povezana s većim urbanim centrima i glavnim prometnicama, sasvim je razumljivo zašto su u naseljenim planinskim regijama prisutni izraženi depopulacijski procesi.

Unatoč prethodno istaknutim prostornim ograničenjima, EU je prepoznala kako upravo njezine planinske regije imaju ogroman razvojni potencijal, naročito u turizmu, poljoprivrednom sektoru te ostalim djelatnostima koje se zasnivaju na održivom iskorištavanju i preradi lokalno raspoloživih prirodnih resursa i sirovina (cf. Chand i Leimgruber, 2016). Ipak, ostaje činjenica kako taj potencijal još uvijek nije dovoljno iskorišten u smjeru stvaranja novih ekonomskih vrijednosti te povećanja općeg blagostanja stanovništva koje živi i radi u takvim regijama. Zbog toga se poticanje održivog razvoja planinskih regija na teritoriju EU-a u okviru Kohezijske politike i Operativnih programa za razdoblje 2014.-2020. usmjerilo na dva ključna aspekta (cf. Carbone, 2018): 1) očuvanje i zaštita okoliša te promocija resursne učinkovitosti i 2) povećanje atraktivnosti planinskih područja s aspekta gospodarskih aktivnosti, poboljšanja kvalitete života stanovnika i boljeg pristupa javnim uslugama. To znači da su zemlje članice EU-a u spomenutom programskom razdoblju trebale kreirati i provoditi odgovarajući portfelj nacionalnih politika poticanja razvoja planinskih regija, odnosno implementirati komplementarne i uravnotežene mjere zaštite okoliša i prirodnih resursa te mjere poticanja gospodarskog i društvenog rasta i razvoja. Međutim, procjena provedbe nacionalnih politika tijekom programskog razdoblja 2014.-2020. pokazala je da iako su nacionalni programi bili usklađeni s ciljevima Kohezijske politike, načini njihove provedbe nisu bili dovoljno učinkoviti u poticanju razvoja planinskih regija (i.e. Euromontana, 2020). Zbog toga je u procesima izrade novih programskih dokumenata u državama članica EU-a za nadolazeće programsko razdoblje 2021.-2027.² nužno staviti naglasak na razvoj pravovremenih, integriranih i učinkovitih mjera za poticanje razvoja planskih regija, uvažavajući pritom osobitosti mjesta i prostora na njihovom teritoriju, kao i njihove specifične razvojne potrebe. Crescenzi, Fratesi

² Novi okvir regionalnog razvoja EU-a i Kohezijske politike za programsko razdoblje 2021.-2027. bit će usredotočen na ulaganja koje doprinose ostvarenju pet strateških ciljeva: 1) pametnija Europa, 2) zelenija Europa bez ugljika, 3) povezana Europa, 4) više socijalna Europa i 5) Europa bližu svojim građanima. S tim da će se ulaganja u regionalni razvoj iz sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda dominantno usmjeriti na ostvarenje prvog i drugog strateškog cilja (cf. European Commission, 2019). Pored toga, važno je naglasiti da će planinske regije moći koristiti i brojne druge financijske instrumente i mehanizme koji će biti dostupni u okviru realizacije ostalih strateških ciljeva (cf. DG REGIO, 2019).

i Monastiriotis (2020) upozoravaju da će u tome presudnu ulogu imati snažno vodstvo na nacionalnoj razini koje mora biti sposobno potaknuti planinske regije s niskom razinom institucionalne kvalitete i upravljačkih kapaciteta na cjelovito razumijevanje i vrednovanje vlastitih specifičnosti, snaga i slabosti u širem nacionalnom i nadnacionalnom strateškom kontekstu. To je važno kako bi se izbjeglo dosadašnje bezuvjetno i nekritičko usvajanje, a samim time i neuspješno imitiranje dobrih praksi u području razvoja planinskih regija.

Iako je Hrvatska postala punopravnom članicom EU-a tek 2013. godine, već od 2002. godine upravljanje BPP-ima, kao područjima s razvojnim posebnostima, postaje sastavnim dijelom opće politike regionalnog razvoja Hrvatske. Na taj način željelo se sustavno pristupiti rješavanju razvojnih problema BPP-a od kojih se posebno ističu kontinuirano iseljavanje i velika prostorna raspršenost stanovništva, niska razina dostupnosti i kvalitete javnih usluga, neadekvatna i nedostatna infrastruktura te nepovoljni gospodarski trendovi (cf. Đulabić i Škarica, 2012). Pretpostavka toga bilo je donošenje Zakona o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02) temeljem kojeg se sustav poticanja razvoja BPP-a usmjerio na realizaciju tri glavna cilja: demografska obnova, gospodarski rast i održivi razvitak te povećanje životnog standarda stanovništva. Iako je ovaj zakon naknadno imao određene izmjene i dopune, ista zakonska definicija BPP-a u Hrvatskoj bila je aktualna sve do 2018. godine, kada je usvojen novi Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 118/18). Na osnovu novog zakonskog okvira povećan je prostorni obuhvat BPP-a te je uvedeno njihovo razvrstavanje u tri skupine prema kriteriju indeksa razvijenosti (cf. Odluka o obuhvatu i razvrstavanju jedinica lokalne samouprave koje stječu status brdsko-planinskog područja, NN 24/2019).

U vrijeme pisanja ovog rada uslijedio je proces izrade i usvajanja novih programskih i planskih akata u kojima će se za naredna razdoblja definirati novi srednjoročni i kratkoročni ciljevi nacionalne politike upravljanja razvojem BPP-a s pripadajućim aktivnostima, odnosno odrediti konkretni iznosi, instrumenti i kriteriji za dodjeljivanje financijske potpore, poticaja i olakšica jedinicama lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS) koje imaju status BPP-a. Stoga je u smislu unaprjeđenja i kreiranja učinkovitijeg sustava potpore razvoju BPP-a neophodno cjelovito razumijevanje njegovih dosadašnjih učinaka i nedostataka, što je ujedno temeljna odrednica istraživanja ovog rada. To je posebno važno i s aspekta rezultata istraživanja iz prethodnih razdoblja koji su ukazali na znatno veću ovisnost BPP-a o potporama središnje vlasti u odnosu na JLS koje nisu uživale poseban razvojni status u okviru sustava državnih pomoći i poticaja (cf. Rašić Bakarić, Šimović i Vizek, 2014).

3. METODOLOŠKI OKVIR

S obzirom na istraživački fokus ovog rada, analiza dugoročnih razvojnih obilježja BPP-a i ocjena učinkovitosti dosadašnjeg sustava potpore njihovom razvoju zasnivaju se na zakonskom obuhvatu BPP-a koji je vrijedio od 2002. do 2019. godine. Tako je prema starom Zakonu o brdsko-planinskim područjima i njegovim izmjenama i dopunama (NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08, 148/13, i 147/14) status BPP-a imalo ukupno 45 JLS-a (cf. prilog 1).

Analiza dugoročnih razvojnih obilježja BPP-a odnosi se na osnovnu statističku analizu promjena u njihovom demografskom, ekonomskom i fiskalnom zaostajanju u odnosu na hrvatske prosjeke. S tim da su za sve spomenute razvojne aspekte izračunati agregatni pokazatelji, odnosno pokazatelji na razini svih JLS-a koje su od 2002. do 2019. godine imale status BPP-a. Kod demografske analize korišteni su odabrani ukupni i strukturni pokazatelji iz popisne statistike za 2001. i 2011. godinu te podaci preuzeti iz procjene ukupnog broja stanovnika za 2017. godinu koju je objavio Državni zavod za statistiku (dalje u tekstu: DZS). Ekonomska analiza provedena je na temelju apsolutnih i relativnih pokazatelja zaposlenosti, nezaposlenosti i ekonomske aktivnosti stanovništva koji odražavaju opće stanje na tržištu rada. Za njihov izračun korišteni su dostavljeni podaci DZS-a i Porezne uprave. Također, ovaj dio analize obuhvatio je apsolutne i *per capita* pokazatelje nominalnog dohotka kao opće mjere ekonomskog bogatstva stanovništva. Za izračun ovih pokazatelja korišteni su dostavljeni podaci Porezne uprave o ostvarenom dohotku stanovništva prije oporezivanja i DZS-ove procjene ukupnog broja stanovnika. Analiza fiskalnog zaostajanja zasnivala se na dostavljenim podacima Ministarstva financija o izvornim proračunskim prihodima koji su uzeti kao surrogatni pokazatelj fiskalnog kapaciteta JLS-a.

Prilikom provođenja istraživanja, cjelokupni ekonomski i fiskalni dio analize temeljio se na sljedećim godinama:

- 2008. godina koja je prethodila ulasku hrvatskog gospodarstva u krizno stanje, ali i godina u kojoj je većina pokazatelja na lokalnoj i nacionalnoj razini imala najpovoljnije vrijednosti u usporedbi s ostalim godinama. Zbog toga je ova godina uzeta kao referentna, odnosno bazna u analizi ekonomskih i fiskalnih promjena.
- 2015. godina koja je označila izlazak nacionalnog gospodarstva iz kriznog stanja i početak pozitivnih konjunktturnih kretanja. Stoga je na osnovu usporedbe ostvarenih vrijednosti promatranih pokazatelja u ovoj godini u odnosu na 2008. godinu utvrđeno u kojoj mjeri je ekonomska kriza utjecala na stupanj razvojnih nejednakosti između Hrvatske i BPP-a.

- 2017. godini, odnosno posljednjoj godini za koju su bili dostupni podaci u vrijeme istraživanja i pisanja ovog rada. Podaci za ovu godinu uzeti su u obzir radi određivanja smjera i dinamike ekonomskog i fiskalnog zaostajanja BPP-a za Hrvatskom u postkriznom razdoblju.

Pri ocjeni učinkovitosti dosadašnjeg sustava potpore razvoju BPP-a prvo je, temeljem dostavljenih podataka Ministarstva financija, analizirano kretanje njihovih prihoda od pomoći u apsolutnom i *per capita* iznosu u razdoblju od 2008. do 2018 godine. Nakon toga je pomoću programa STATA provedena panel regresijska analiza kojom je ispitan učinak državnih pomoći na kretanje odabranih zavisnih varijabli, ostvarenog dohotka po stanovniku te dobiti obrtnika po stanovniku, u razdoblju od 2007. do 2017. godine. Kao što je već prethodno naglašeno, varijabla ostvarenog dohotka po stanovniku ukazuje na ekonomsko bogatstvo lokalnog stanovništva, dok se varijabla ostvarene dobiti obrtnika po stanovniku može uzeti u obzir kao pokazatelj ekonomske snage obrtništva kao važnog činitelja razvoja lokalnog gospodarstva. To se posebno odnosi na manje JLS gdje je uloga obrtništva tradicionalno značajnija. Postavljeni ekonometrijski model testiran je putem regresijskog modela sa slučajnim učincima te s fiksnim učincima. Izbor između dva modela proveden je temeljem uobičajenog Hausman (1978) testa te Breusch Paganovog LM testa (Breusch i Pagan, 1980). Izveden je na uzorku svih JLS-a u Hrvatskoj i zasebno na uzorku svih JLS-a sa statusom BPP-a. Opći oblik ovog modela prikazan je sljedećom jednadžbom:

$$Y_{it} = \beta X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

Gdje s obzirom na istraživački kontekst ovog rada:

- označava promatrane zavisne varijable za JLS i u godini t (ostvoreni dohodak po stanovniku te ostvarenu dobit poduzetnika po stanovniku);
- X_{it} označava promatranu nezavisnu varijablu za JLS i u godini t (primljene pomoći po stanovniku te kontrolne varijable – stopa nezaposlenosti, broj stanovnika te gustoća stanovnika);
- β označava koeficijente nezavisne varijable koji se procjenjuju panel regresijskom modelom;
- α_i označava utjecaj neopaženih obilježja JLS i na zavisne varijable koji su konstantni kroz vrijeme (samo u slučaju panel regresijskog modela s fiksnim učincima);
- u_{it} označava slučajno odstupanje.

4. ANALIZA DEMOGRAFSKIH KRETANJA

Promatrajući ukupna demografska kretanja tijekom prošlog i tekućeg međupopisnog razdoblja, može se zaključiti kako BPP u Hrvatskoj obilježavaju izrazito negativne demografske promjene, kako s aspekta smanjena brojnosti stanovništva, tako i s aspekta nepovoljnih strukturnih promjena stanovništva. Iako su negativni demografski trendovi karakteristični za čitav nacionalni prostor, dinamika depopulacije BPP-a znatno je izraženija u odnosu na Hrvatsku. To se jasno vidi iz indeksa promjene broja stanovnika koji su prikazani u sljedećoj tablici.

Tablica 1.

UKUPAN BROJ STANOVNIKA U BPP I HRVATSKOJ U 2001., 2011. I 2017. GODINI

Teritorij/ područje	2001.	2011.	2017.	Indeks promjene 2011./2001.	Indeks promjene 2017./2011.	Indeks promjene 2017./2001.
BPP	215.093	202.115	190.121	93,97	94,07	88,39
Hrvatska	4.437.460	4.284.889	4.105.493	96,56	95,81	92,52
Udio BPP u Hrvatskoj (u %)	4,85	4,72	4,63	97,31	98,18	95,54

Izvor: Priredili autori prema podacima DZS-a

U međupopisnom razdoblju 2001.-2011. ukupan broj stanovnika u BPP smanjio se za 6,03%, što je za 2,59 postotnih bodova više od dekadne stope smanjenja stanovništva Hrvatske. Time je, apsolutno gledajući, na ovim područjima izgubljeno gotovo 13.000 stanovnika. Trend smanjenja broja stanovnika nastavljen je i razdoblju od 2011. do 2017. godine, uz evidentno pojačavanje depopulacijskih procesa na obje promatrane razine. Naime, u samo prvih šest godina međupopisnog razdoblja 2011.-2021. ukupan broj stanovnika u BPP smanjen je za čak 5,93%, odnosno za približno 12.000 stanovnika. Stoga, ako uskoro ne dođe do pozitivnog zaokreta u prirodnoj i migracijskoj komponenti ukupnog populacijskog kretanja u BPP, realno je za očekivati da će na kraju ovog međupopisnog desetljeća smanjenje stanovništva BPP-a biti znatno veće u odnosu na ono prethodno.

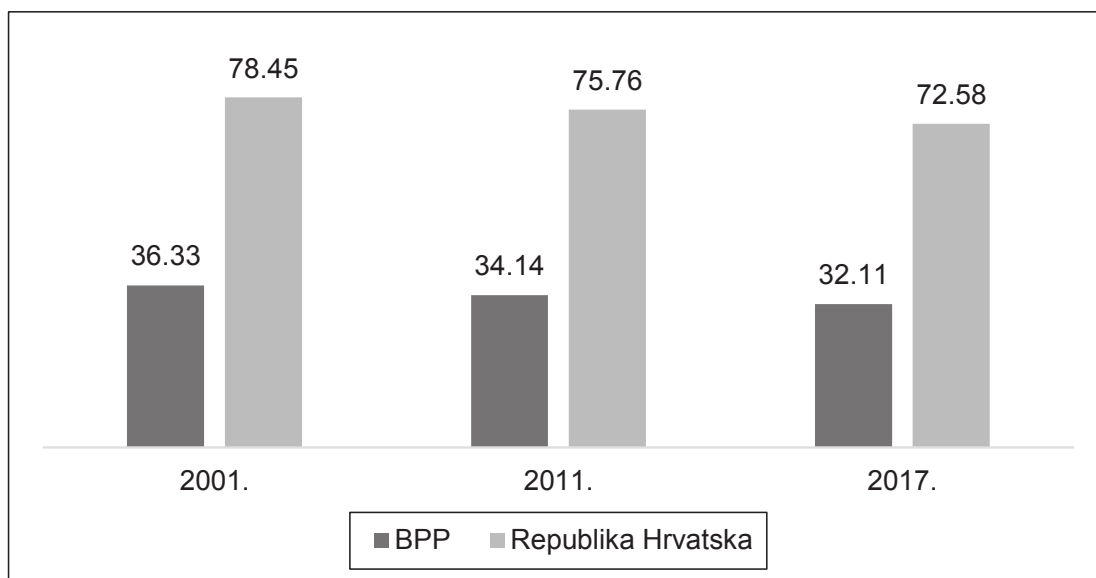
Manja vrijednost indeksa promjene broja stanovnika za Hrvatsku u razdoblju 2011.-2017. u usporedbi s razdobljem 2001.-2011. indicira na intenzivnije ubrzava-

nje depopulacijskih procesa na nacionalnoj razini. To se može objasniti relativno većim emigracijskim potencijalom Hrvatske u odnosu na BPP, a koji se značajno aktivirao ulaskom Hrvatske u EU (cf. DZS, 2018). Navedeno ukazuje da se obilježja prosječnih populacijskih kretanja na nacionalnom prostoru postupno približavaju obilježjima populacijskih kretanja u BPP, kao jednim od demografski najugroženijih dijelova Hrvatske. Naime, ova područja već se duže vrijeme nalaze u ekstremnoj fazi depopulacije za koju su tipične kritično niske rezerve mladog i fertilnog stanovništva sposobnog za emigraciju, uz dominaciju starijih dobnih kontingenata u strukturi ukupnog stanovništva. Posljedično tome, u BPP se ubrzava proces demografskog starenja i pojačava utjecaj prirodnog odumiranja na ukupno smanjenje domicilnog stanovništva (cf. Lajić i Klempić Bogadi, 2010).

Dugoročni trendovi demografskog pražnjenja BPP-a rezultirali su i izrazito niskom gustoćom naseljenosti ovih područja, što također odražava deficitarnost BPP-a u pogledu demografskih potencijala i kapaciteta za jačanje njihove konkurentnosti i ostvarenje prirodnih razvojnih potencijala kojima raspolažu (cf. grafikon 1).

Grafikon 1.

PROSJEČNA GUSTOĆA NASELJENOSTI (BROJ STANOVNIKA NA KM²)
U HRVATSKOJ I BPP U 2001., 2011. I 2017. GODINI

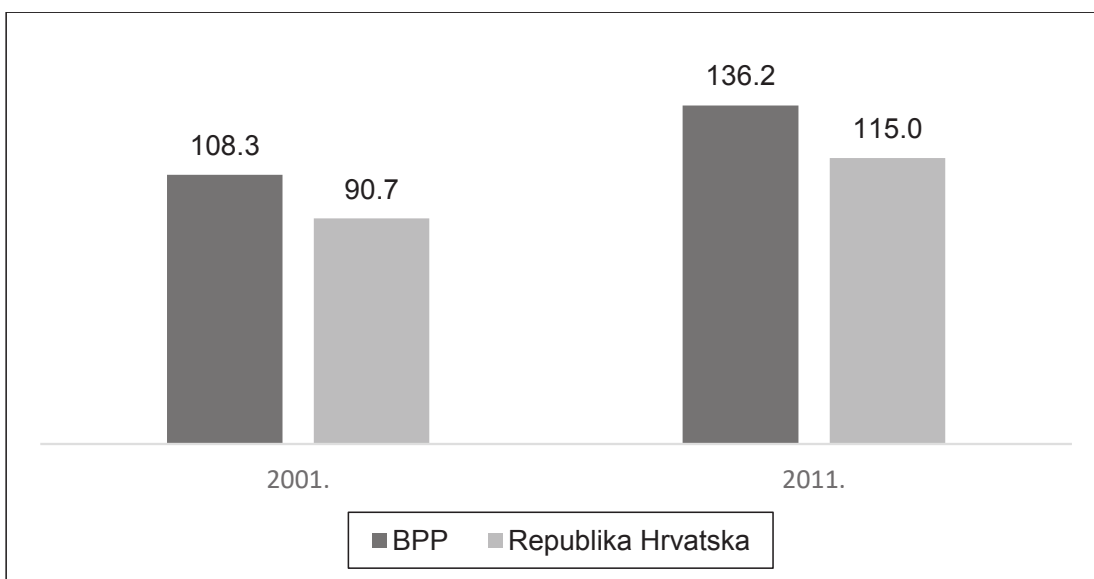


Izvor: Priredili autori prema podacima DZS-a

Osim relativno malog broja stanovnika koji se kontinuirano smanjuje i niske gustoće naseljenosti, demografska regresija BPP-a ogleda se i u nepovoljnim starosnim i obrazovnim obilježjima stanovništva, što zasigurno dodatno umanjuje njihovu endogenu pokretačku snagu za rast produktivnosti i ekonomskog prosperiteta. Negativne promjene u dobnoj strukturi stanovništva BPP-a posebno su vidljive iz promjene vrijednosti njihovog indeksa starenja, kao jednog od osnovnih pokazatelja procesa demografskog starenja (cf. grafikon 3).³

Grafikon 2.

PROSJEČNA VRIJEDNOST INDEKSA STARENJA ZA BPP I HRVATSKU
U 2001. I 2011. GODINI (U %)



Izvor: Priredili autori prema podacima DZS-a

Podaci prikazani u prethodnom grafikonu upozoravaju da se hrvatsko stanovništvo nalazi u kritičnoj fazi demografskog starenja s tendencijom pogoršavanja, što je posebno izraženo kod stanovništva BPP-a. Osim što u obje promatrane popisne godine vrijednosti indeksa starosti za Hrvatsku i BPP drastično premašuju

³ Prema metodološkim objašnjenjima DZS-a (2019) indeks starenja pokazuje odnos između broja osoba starih 60 i više godina i broja osoba starih od 0 do 19 godina u ukupnoj populaciji koja egzistira na određenom području. Pritom, indeks starenja veći od 40% ukazuje da je stanovništvo određenog područja zašlo u proces demografskog starenja.

graničnu vrijednost od 40%, u svega deset godina vrijednost indeksa starenja za Hrvatsku povećala se za 17,6 postotnih bodova, a za BPP za čak 21,2 postotna boda. Time je ujedno došlo i do povećanja demografskog jaza između promatranih prostornih razina u pogledu prosječnih starosnih obilježja stanovništva. Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine, u BPP je dobni kontingent 60+ bio u prosjeku za čak 136,2% veći od dobnog kontingent 0-19, što upozorava da ova područja imaju ozbiljnih poteškoća u privlačenju i zadržavanju mladih ljudi. Iz toga se također može zaključiti da bio-reproduktivni potencijal stanovništva BPP-a permanentno opada, što uvelike ugrožava njegovu demografsku vitalnost i opstojnost.

Za razliku od dobne strukture, podaci popisne statistike ukazuju na poboljšanje obrazovne strukture stanovništva BPP-a s obzirom na zastupljenost kontingenta sa završenim tercijarnim obrazovanjem u ukupnom stanovništvu (cf. tablica 2). Takav trend može se pripisati provedbi sveukupne nacionalne politike poticanja tercijarnog obrazovanja, ali i svjesnosti pojedinaca o nužnosti stjecanja znanja i razvoja kompetencija na višim razinama formalnog obrazovanja, kao važne pretpostavke uspješnog sudjelovanja na tržištu rada i razvoja karijere.

Tablica 2.

BROJ STANOVNIKA SA ZAVRŠENIM TERCIJARNIM OBRAZOVANJEM (VSS) I UDIO STANOVNIKA SA ZAVRŠENIM TERCIJARNIM OBRAZOVANJEM (VSS) U DOBNOM KONTINGENTU 20-65 U BPP I HRVATSKOJ U 2001. I 2011. GODINI

Pokazatelji obrazovanja	BPP			Hrvatska		
	2001.	2011.	Stopa promjene 2011./2001. (%)	2001.	2011.	Stopa promjene 2011./2001. (%)
Ukupan broj visokoobrazovanih stanovnika	13.341	18.562	39,13	438.034	595.233	35,89
Udio visokoobrazovanih u dobnom kontingentu 20-65	10,34	15,01	4,67*	16,28	22,64	6,36*

Izvor: Priredili autori na temelju podataka DZS-a

*Iskazano u postotnim bodovima

Međutim, unatoč tome što BPP bilježe iznadprosječnu dekadnu stopu rasta broja visokoobrazovanih od čak 39,13%, ona u smislu udjela visokoobrazovanih u kontingentu stanovništva radne dobi od 20 do 65 godina nisu napravila razvojni pomak prema prosjeku Hrvatske. Štoviše, s obzirom na ovaj pokazatelj, razlika između promatranih prostornih razina povećala se u 2011. godini u odnosu na 2001. godinu za 1,7 postotnih bodova. Tako je u 2011. godini udio visokoobrazovanih stanovnika u radnom kontingentu 20-65 u Hrvatskoj iznosio 22,54%, dok je u BPP ovaj udio iznosio svega 15,01%. To znači da je Hrvatska tijekom međupopisnog razdoblja 2001.-2011. ostvarila relativno veću redistribuciju smanjenog stanovništva radne dobi (20-65) iz srednjeobrazovanog u visokoobrazovani kontingent. Budući da je u današnjim okolnostima učestalih i intenzivnih promjena u svim područjima gospodarskog i društvenog života visokoobrazovana radna snaga poprimila ulogu ključne razvojne „poluge“, relativno manja zastupljenost visokoobrazovanih u radnom kontingentu 20-65 zasigurno predstavlja ozbiljno ograničenje za veću aktivaciju i uspješnije korištenje gospodarskih i drugih razvojnih potencijala BPP-a.

Rezimirajući rezultate prethodno provedene demografske analize može se zaključiti kako svi analizirani pokazatelji ukazuju da prosječna obilježja raspoloživih demografskih resursa BPP-a nisu povoljna s aspekta razvoja naprednijih, produktivnijih, konkurentnijih i dugoročno stabilnijih lokalnih gospodarstava.

4. ANALIZA EKONOMSKIH I FISKALNIH KRETANJA

Prilikom analize odstupanja između prosječnih ekonomskih i fiskalnih kretanja na nacionalnoj razini i na razini BPP-a potrebno je utvrditi kako su na ta kretanja utjecali efekti promjena u ekonomskom ciklusu hrvatskog gospodarstva. To je važno radi razumijevanja dugoročne dinamike i smjera razvoja njihovih ekonomskih i fiskalnih nejednakosti. Sukladno tome, u nastavku su usporedno analizirane promjene vrijednosti odabranih ekonomskih i fiskalnih pokazatelja za promatrane prostorne razine koje su nastale u razdoblju tijekom i nakon posljednje ekonomske krize u hrvatskom gospodarstvu.

Tablica 3.

ODABRANI POKAZATELJI TRŽIŠTA RADA NA RAZINI BPP I HRVATSKE
 U 2008., 2015. I 2017. GODINI

Godine/indeksi	Ukupan broj zaposlenih		Ukupan broj nezaposlenih		Ekonomski aktivno stanovništvo	
	BPP	Hrvatska	BPP	Hrvatska	BPP	Hrvatska
2008.	79.534	1.719.141	11.611	236.741	91.145	1.955.882
2015.	73.811	1.624.323	15.287	285.905	89.098	1.910.228
2017.	77.403	1.705.886	10.778	193.966	88.181	1.899.852
Indeks promjene 2015./2008.	92,80	94,48	131,66	120,77	97,75	97,67
Indeks promjene 2017./2008.	97,32	99,23	92,83	81,93	96,75	97,14
Indeks promjene 2017./2015.	104,87	105,02	70,50	67,84	98,97	99,46

Izvor: Priredili autori na temelju podataka DZS-a i Porezne uprave

Iz podataka prikazanih u tablici 3. može se zaključiti kako je ekonomska kriza imala relativno nepovoljniji učinak na tržište rada na razini BPP-a u usporedbi s nacionalnom razinom. Tako je u 2015. godini ukupna zaposlenost u BPP bila za 7,2% manja u odnosu na 2008. godinu, što je za 1,7 postotnih bodova više od smanjenja ukupne zaposlenosti u Hrvatskoj u istom razdoblju. Također, vrijednosti indeksa promjene zaposlenosti 2017./2008. indiciraju kako su se kapaciteti zapošljavanja hrvatskog gospodarstva u 2017. godini približili rezultatima iz 2008. godine, što nije bio slučaj s BPP (cf. tablica 3). Ukupna zaposlenost u BPP u 2017. godini još je uvijek bila za 2,78% manja nego u 2008. godini, a u Hrvatskoj za 0,77%. Iz toga proizlazi da će ovim područjima trebati više vremena za potpuni gospodarski oporavak u smislu dostizanja razine zaposlenosti iz 2008. godine. To potvrđuje i zabilježena sporija dinamika rasta zaposlenosti u BPP tijekom postkriznog razdoblja 2015.-2017. u usporedbi s nacionalnom prosjekom (cf. tablica 3).

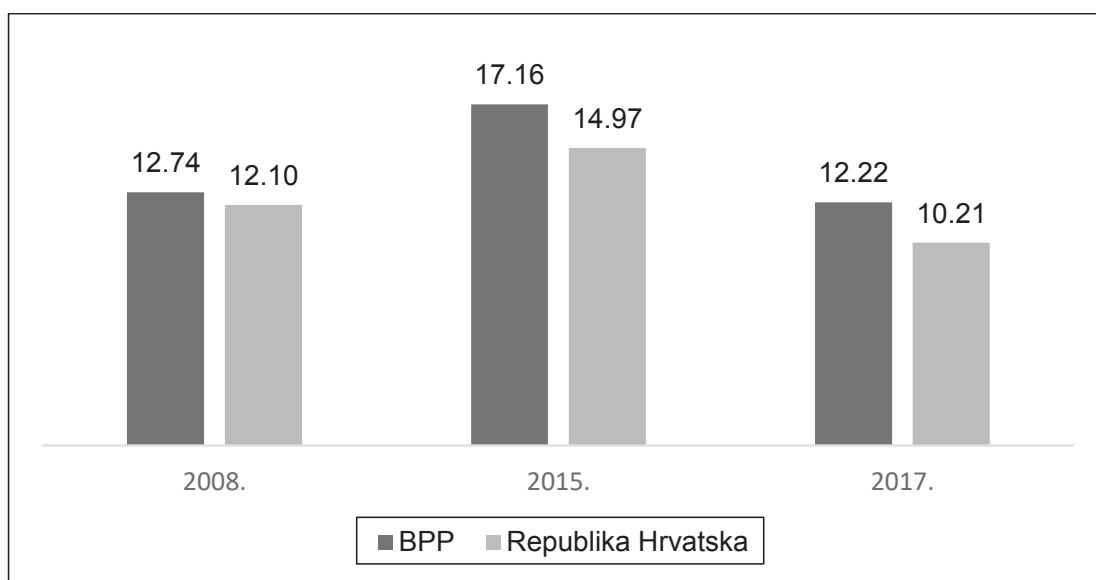
Analogno padu zaposlenosti, u godini izlaska hrvatskog gospodarstva iz kriznog stanja (2015.) ukupna nezaposlenost u BPP porasla je za čak 31,66% u odnosu na 2008. godinu. S druge strane, u istom razdoblju stopa rasta ukupne nezaposlenosti u Hrvatskoj bila je za 10,9 postotnih bodova manja od stope rasta ukupne nezaposlenosti u BPP. Uslijed slabljenja kapaciteta zapošljavanja tijekom razdoblja trajanja ekonomske krize, zaposlenost se smanjivala sporije od rasta ne-

zaposlenosti na obje promatrane prostorne razine, s tim da je taj trend bio znatno izraženiji u BPP. To znači da je veći dio radne snage koji je u vrijeme krize ušao na tržište rada ostao u kontingentu nezaposlenih zbog nemogućnosti pronalaska posla. Međutim, nakon 2015. godine nezaposlenost se počinje ubrzano smanjivati, što je dovelo do toga da su BPP u 2017. godini imala za 7,17% manju nezaposlenost nego u 2008. godini, a Hrvatska za čak 18,07%. Ipak, važno je naglasiti da je ubrzano smanjivanje nezaposlenosti u razdoblju 2015.-2017. prvenstveno bilo uvjetovano prethodno opisanim negativnim demografskim i migracijskim kretanjima, a ne transferom ekonomski aktivnog stanovništva iz kontingenta nezaposlenih u kontingent zaposlenih (cf. tablica 3).

Relativno nepovoljniji trendovi kretanja zaposlenosti i nezaposlenosti u BPP u usporedbi s Hrvatskom rezultirali su izraženijom degradacijom stvarnog radnog potencijala njihovih demografskih resursa. U 2017. godini ekonomski aktivno stanovništvo u BPP bilo je za 3,25% je manje nego u 2008. godini i za 1,03% manje nego u 2015. godini, što je relativno više od ostvarenih stopa kontrakcije spomenutog kontingenta na nacionalnoj razini (cf. tablica 3). Također, evidentne su i nejednakosti između BPP-a i Hrvatske po pitanju stope nezaposlenosti ekonomski aktivnog stanovništva, a koje su posebno bile naglašene u 2015. i 2017. godini (cf. grafikon 3). Navedeno upozorava na kontinuirano zaostajanje BPP-a za prosječnim mogućnostima angažiranja ekonomski aktivnog stanovništva na hrvatskom tržištu rada, bez obzira na to nalazi li se nacionalno gospodarstvo u fazi pozitivnog ili negativnog konjunktturnog kretanja.

Grafikon 3.

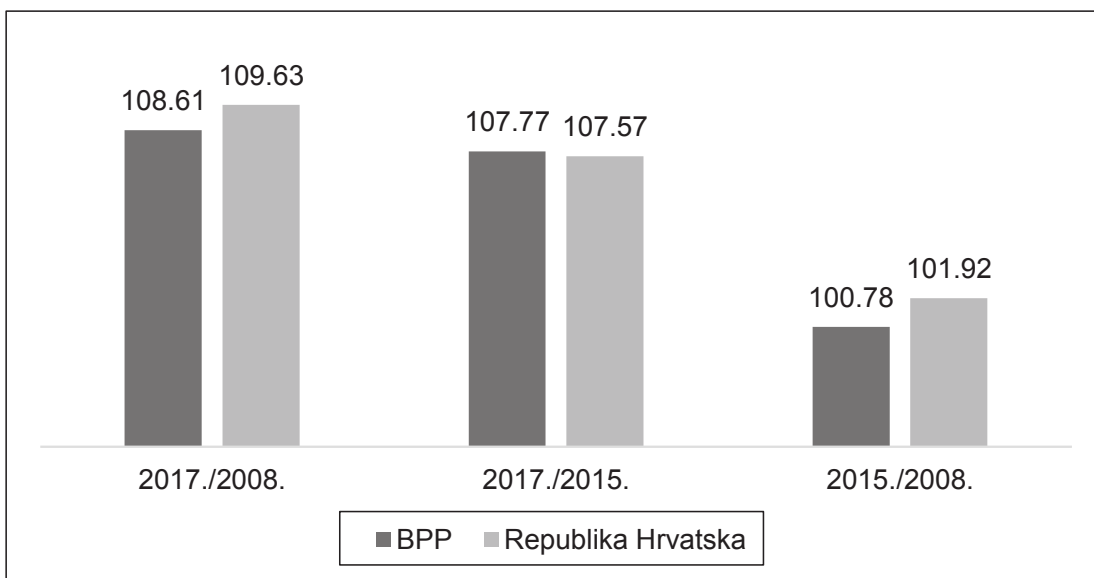
PROSJEČNA STOPA NEZAPOSLENOSTI (U %) U BPP I HRVATSKOJ
U 2008., 2015. I 2017. GODINI



Izvor: Priredili autori na temelju podataka DZS-a i Porezne uprave

Na problem ekonomskog zaostajanja BPP-a za Hrvatskom ukazuju i promjene u dostignutoj razini ukupnog nominalnog dohotka stanovništva. Primjerice, iako se ukupno ostvareni nominalni dohodak BPP-a u 2017. godini povećao za 8,61% u odnosu na 2008. godinu, taj rast bio je za 1,02 postotna boda sporiji od nacionalnog prosjeka (cf. grafikon 4).

Grafikon 4.

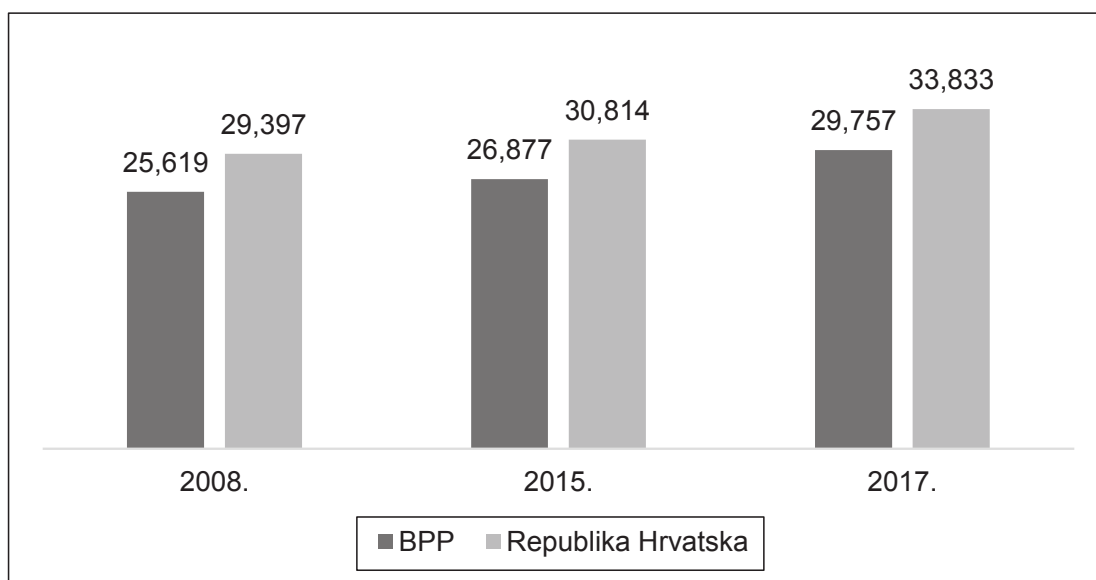
INDEKSI PROMJENE UKUPNO OSTVARENOG NOMINALNOG
DOHOTKA U BPP I HRVATSKOJ

Izvor: Priredili autori na temelju podataka Porezne uprave

Ekonomska divergencija BPP-a u okvirima nacionalnog gospodarstva još je više izražena ako se promatraju promjene u relativnom ekonomskom bogatstvu stanovništva, mjerenom prema ostvarenom nominalnom dohotku po stanovniku. Naime, unatoč tome što se stanovništvo BPP-a smanjivalo brže nego na razini Hrvatske, njihov prosječni nominalni dohodak po stanovniku rastao je sporije od nacionalnog prosjeka. Time se povećao razvojni jaz između promatranih prostornih razina u kontekstu sposobnosti stanovništva u generiranju dohotka, posebno viših dohodaka, kao osnovne pretpostavke za poboljšanje životnog standarda u sektoru kućanstva (cf. grafikon 5).

Grafikon 5.

PROSJEČAN NOMINALNI DOHODAK PO STANOVNIKU ZA BPP I
HRVATSKU U 2008., 2015. I 2017. GODINI (U HRK)



Izvor: Priredili autori na temelju podataka Porezne uprave

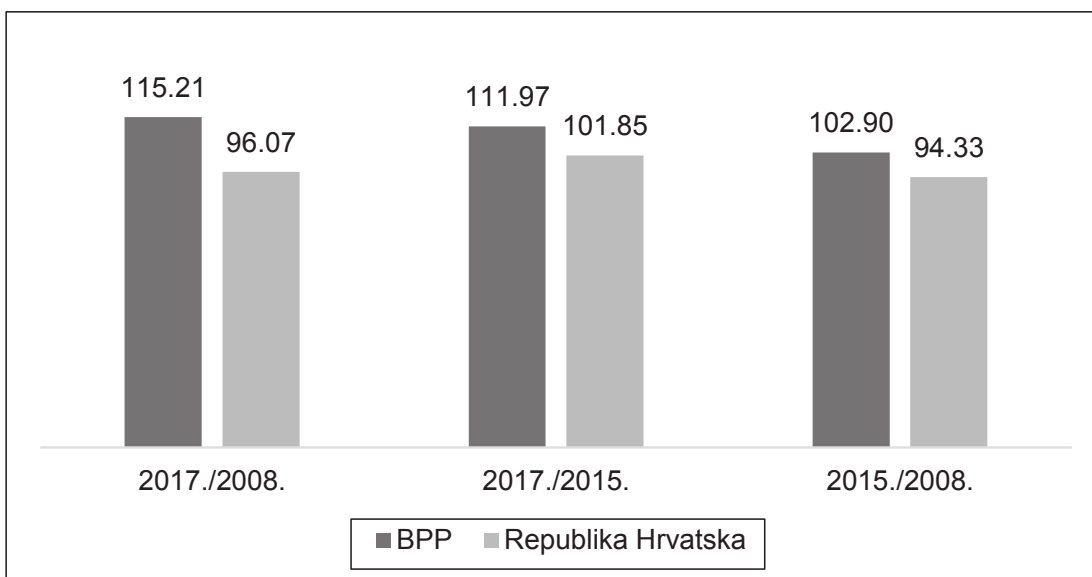
Budući da prihodi od poreza i prireza na dohodak predstavljaju jedne od najznačajnijih izvornih prihoda proračuna JLS-a u Hrvatskoj, sasvim je razumljivo zašto BPP zaostaju za nacionalnim prosjekom i po pitanju ostvarenih izvornih proračunskih prihoda po stanovniku (cf. grafikon 7). Izvorni proračunski prihodi JLS-a temeljni su izvor financiranja javnih potreba na lokalnoj razini, stoga njihova izdašnost utječe na isporuku i standard lokalnih javnih usluga, a samim time i na opću kvalitetu života u lokalnim zajednicama. Slijedom toga, ispodprosječna ekonomska razvijenost JLS-a sa statusom BPP-a izravno ograničava njihove mogućnosti za financiranje javnih usluga.

Apsolutno gledajući, u razdoblju od 2008. do 2017. godine ukupni izvorni proračunski prihodi BPP-a porasli su za 15,21%, dok se u istom razdoblju vrijednost ovog pokazatelja za Hrvatsku smanjila za 3,93%. Iz toga proizlazi da krizni uvjeti u nacionalnom gospodarstvu nisu imali negativan utjecaj na dinamiku kretanja ukupnih izvornih proračunskih prihoda u JLS-ima sa statusom BPP-a. Primjerice, čak i u 2015. godini, nakon izlaska Hrvatske iz ekonomske krize, ukupni izvorni proračunski prihodi BPP-a porasli su za 2,9% u odnosu na 2008. godinu.

S druge strane, Hrvatska je po osnovi ovog pokazatelja ostvarila blagi porast od 1,85% tek u postkriznom razdoblju 2015.-2017. (cf. grafikon 6).

Grafikon 6.

INDEKSI PROMJENE UKUPNO OSTVARENIH IZVORNIH PRORAČUNSKIH PRIHODA U BPP I HRVATSKOJ



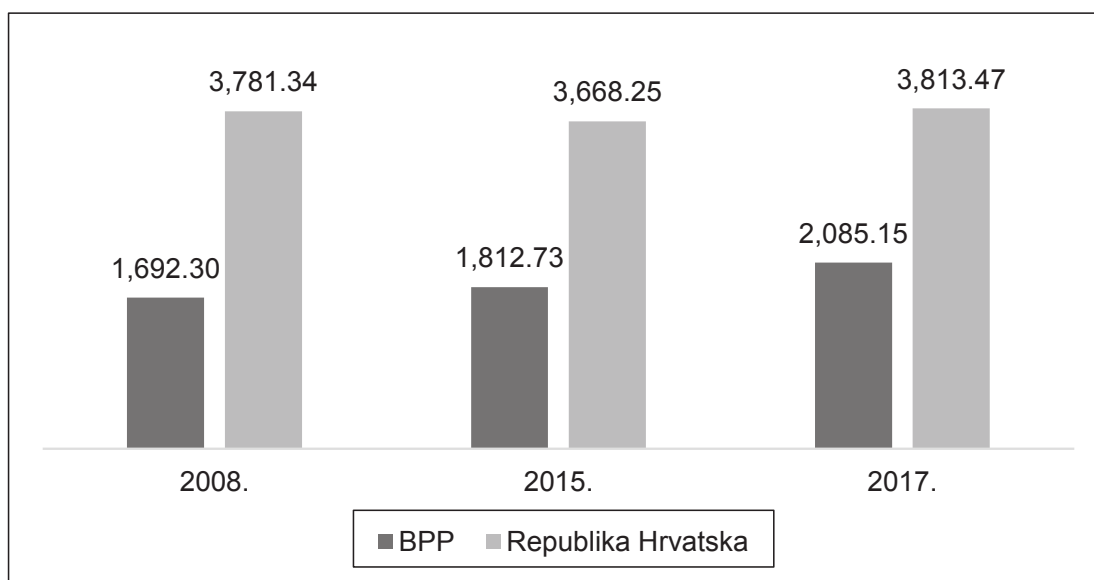
Izvor: Priredili autori na temelju podataka Ministarstva financija

Ipak, važno je naglasiti da su na pozitivna kretanja ukupnih izvornih proračunskih prihoda BPP-a značajan utjecaj imale državne potpore koje se dodjeljuju temeljem povlaštenog položaja BPP-a u sustavu raspodjele poreznih prihoda i isplate pomoći iz državnog proračuna.⁴ Unatoč tome, može se vidjeti da BPP dugoročno zaostaju za Hrvatskom u kontekstu ostvarenih izvornih proračunskih prihoda po stanovniku (cf. grafikon 7). Glavni razlog za to je relativno mala porezna baza JLS-a na ovim područjima. Stoga, porezna rasterećenja u korist njihovih proračuna nisu rezultirala značajnijom konvergencijom lokalnih proračunskih prihoda po stanovniku prema nacionalnom prosjeku.

⁴ Više o tome pogledati godišnje zakone o izvršavanju državnog proračuna Hrvatske koji se donose na referentna razdoblja analize.

Grafikon 7.

PROSJEČNI IZVORNI PRORAČUNSKI PRIHODI PO STANOVNIKU
(U HRK) ZA BPP I HRVATSKU U 2008., 2015. I 2017. GODINI



Izvor: Priredili autori na temelju podataka Ministarstva financija

Iako su ukupni izvorni proračunski prihodi BPP-a po stanovniku rasli u promatranim razdobljima, oni su 2017. godine još uvijek bili gotovo upola manji od nacionalnog prosjeka. To ukazuje na izrazito nisku ekonomsku snagu ovih područja, a posljedično tome i na njihovu fiskalnu potkapacitiranost u zadovoljavanju javnih potreba i poticanju gospodarskog razvoja. Zbog toga državne potpore lokalnim proračunima u BPP nisu niti mogle ostvariti pozitivne učinke na smanjenje njihovog zaostajanja za prosječnim performansama hrvatskog gospodarstva.

Iz svega prethodno navedenog može se zaključiti da dugoročna prisutnost negativnih odstupanja od prosječnih ekonomskih i fiskalnih kretanja na nacionalnoj razini predstavlja kritično obilježje razvojnog zaostajanja BPP-a. To se posebno odnosi na ispodprosječne rezultate na tržišta rada, ali i na kontinuirano zaostajanje ovih područja za Hrvatskom u pogledu ostvarenog dohotka i izvornih proračunskih prihoda po stanovniku. Sve to ukazuje da BPP nemaju dovoljno snažne ekonomske i fiskalne kapacitete za pokretanje intenzivnijeg gospodarskog rasta i razvoja.

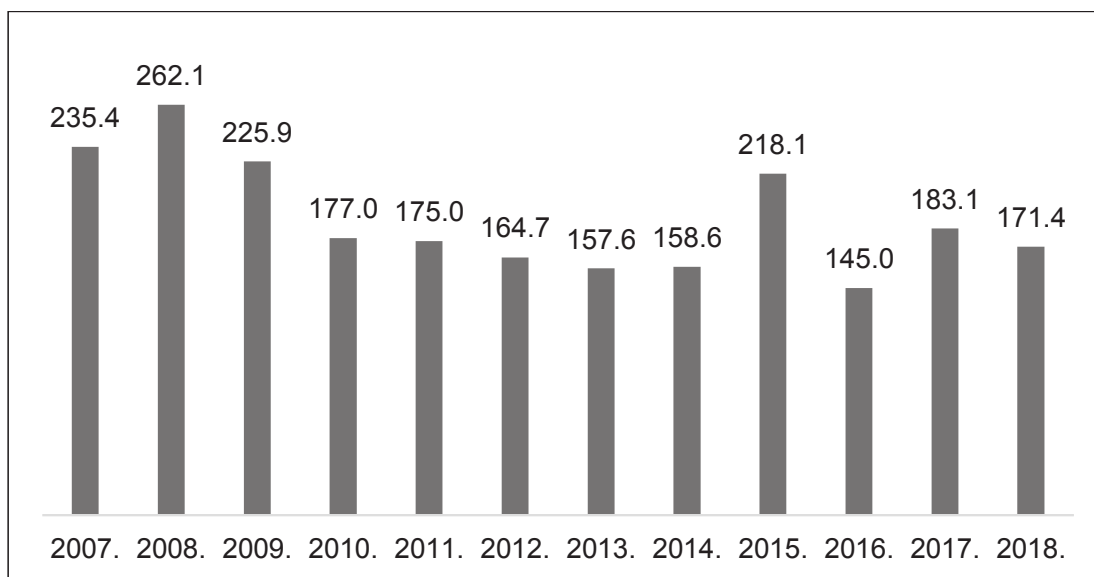
5. OCJENA UČINKOVITOSTI DOSADAŠNJEG SUSTAVA POTICANJA RAZVOJA BPP-a

Svi prethodno navedeni zaključci ukazuju da dosadašnji sustav potpore razvoju BPP-a nije postigao zadovoljavajuće rezultate u pogledu poticanja demografske obnove, ekonomskog rasta i održivog razvitka te povećanja životnog standarda i kvalitete života stanovništva. Zapravo, kroz cjelovito sagledavanje i razumijevanje promjena u ekonomskim, fiskalnim i demografskim disparitetima između BPP-a i Hrvatske može se zaključiti da se tijekom vremenskog obuhvata analize (2008.-2017.) povećao stupanj njihove razvojne divergencije. To se može argumentirati postojanjem kontinuiranih dohodovnih i fiskalnih deficitarnosti BPP-a te ispodprosječnim performansama na njihovom tržištu rada, što je u konačnici rezultiralo znatno izraženijim demografskim propadanjem ovih područja u odnosu na Hrvatsku, a posljedično tome i povećanjem teritorijalnih neravnoteža na nacionalnom prostoru.

U analizi koja slijedi elaborirani su ključni razlozi zašto dosadašnji sustav potpore razvoju BPP-a nije polučio željene rezultate.

Grafikon 8.

KRETANJE UKUPNIH GODIŠNJIH PRIHODA OD POMOĆI U JLS-ima SA STATUSOM BPP-a U RAZDOBLJU OD 2007. DO 2018. GODINE, U MIL. HRK



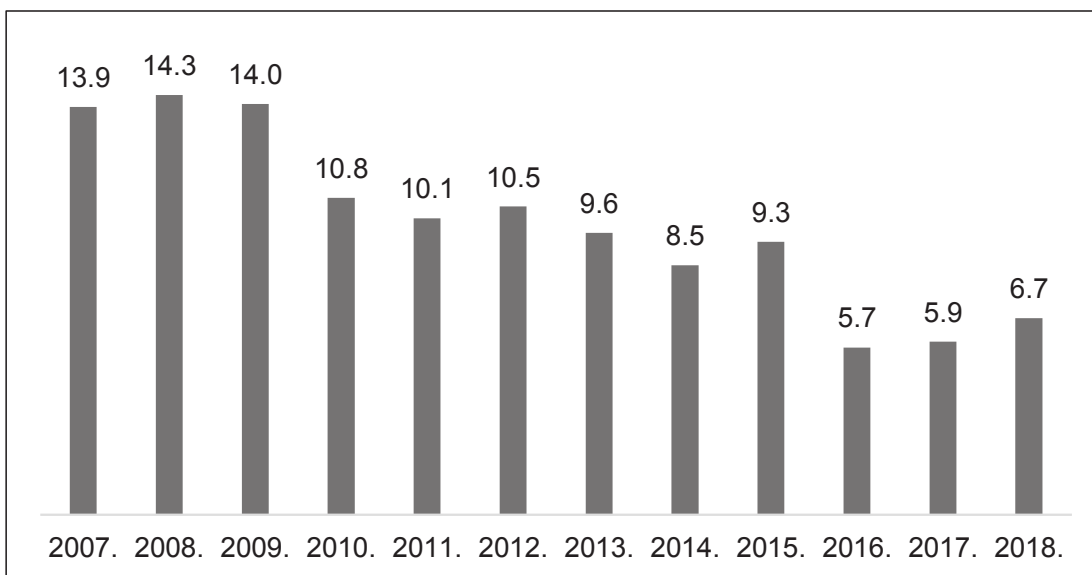
Izvor: Priredili autori na temelju podataka Ministarstva financija

Prema podacima ilustriranim u grafikonu 8., nakon 2008. godine prihodi od pomoći počinju se kontinuirano smanjivati, što ukazuje da je ekonomska kriza u hrvatskom gospodarstvu značajno utjecala na intenzitet usmjeravanja državne intervencije prema lokalnom sektoru BPP-a. Iako se stanje po tom pitanju kratkotrajno poboljšalo 2015. godine, prosječno kretanje prihoda od pomoći u ostatku promatranog postkriznog razdoblja vratilo se na razine iz vremena ekonomske krize. Ipak, potrebno je s oprezom interpretirati takva kretanja budući da je tijekom promatranog razdoblja došlo do značajnih promjena u okviru sustava vodoravnog i okomitog fiskalnog izravnjanja, a u konačnici i sustava oporezivanja dohotka kao najvažnijeg izvora prihoda JLS-a. Sukladno tome, mijenjali su se i kriteriji za određivanje fiskalnih odnosa između JLS-a sa statusom BPP-a i središnje države u okviru sustava dijeljenja poreznih prihoda i raspodjele pomoći iz državnog proračuna (cf. Drezgić et al., 2013; Jambrač, 2012).⁵ Međutim, bez obzira na to, može se ustvrditi da se razmjer ukupnih pomoći za BPP značajno reducirao nakon 2008. godine, što potvrđuje i drastično smanjenje udjela BPP-a u ukupno dodijeljenim pomoćima na razini svih JLS-a u Hrvatskoj (cf. grafikon 9). To je zasigurno bila otežavajuća okolnost za poticanje razvoja ovih područja iz razloga što ona zbog svojih specifičnih prirodnih, geomorfoloških i klimatskih obilježja imaju trajno povećane financijske i razvojne potrebe. To ih ujedno čini i znatno osjetljivijima na efekte negativnih kretanja u nacionalnom gospodarstvu.

⁵ Primjer za to su razlike u fiskalnim povlasticama između JLS-a sa statusom brdsko-planinskih područja koje su nastale nakon donošenja Zakona o regionalnom razvoju (NN 147/14) te uvođenja indeksa razvijenosti kao kriterija za određivanje visine olakšica i pomoći JLS-ima, zbog čega dobar dio brdsko-planinskih područja nije dobilo status potpomognutih područja.

Grafikon 9.

KRETANJE UDJELA (U %) PRIMLJENE POMOĆI U JLS-ima
SA STATUSOM BPP-a U UKUPNIM GODIŠNJIM POMOĆIMA SVIH JLS-a
U RAZDOBLJU OD 2007. DO 2018. GODINE, U MIL. HRK

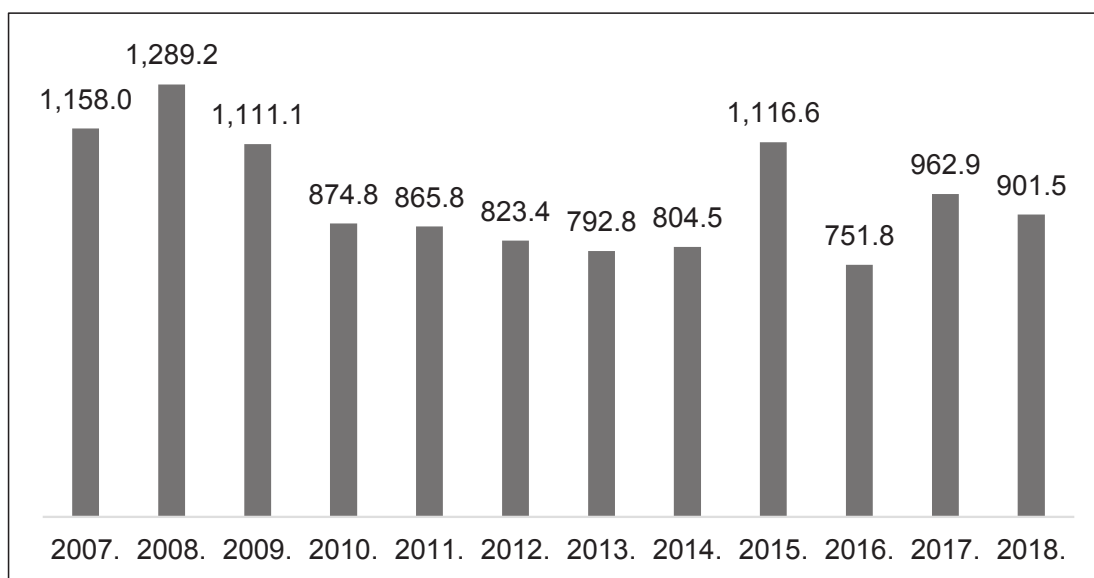


Izvor: Priredili autori na temelju podataka Ministarstva financija

Osim očitog smanjenja razine ukupnih prihoda od pomoći, razloge neučinkovitosti dosadašnjeg sustava potpore razvoju BPP-a treba tražiti i u općenito maloj izdašnosti ostvarenih prihoda od pomoći po *per capita* osnovi, ali i neadekvatnosti odabranog pristupa za njihovu alokaciju. Naime, zbog relativno niskih fiskalnih kapaciteta JLS-a sa statusom BPP-a, iznosi dodijeljenih pomoći po stanovniku nisu imali značajnijeg utjecaja na popunjavanje njihovog fiskalnog jaza (cf. grafikon 7 i grafikon 10), a samim time i na ublažavanje razvojnih nejednakosti proisteklih iz već prethodno naglašenih ograničavajućih uvjeta s kojima se suočavaju ovi dijelovi RH.

Grafikon 10.

KRETANJE UKUPNIH GODIŠNJIH PRIHODA OD POMOĆI PO STANOVNIKU U JLS-ima SA STATUSOM BPP-a, U MIL. HRK



Izvor: Priredili autori na temelju podataka Ministarstva financija

Također, iz pregleda godišnjih zakona o izvršavanju državnog proračuna Hrvatske (2007.-2018.) može se zaključiti da se dosadašnji sustav potpore razvoju BPP-a uglavnom usredotočio na povećanje financijskih kapaciteta lokalnih proračuna i jačanje kupovne moći građana kroz dodjeljivanje povlaštenog fiskalnog statusa JLS-ima te reguliranje poreznih rasterećenja za domicilne građane i poduzetnike.⁶ Međutim, problem je u tome što se pri odlučivanju o donošenju takvih potpora nisu precizno definirali i razradili kriteriji koji bi odražavali očekivanja države u smislu odgovornosti javnih i privatnih korisnika njezinih potpora. Stoga se pomoću bezuvjetnog dodjeljivanja fiskalnih i poreznih potpora, bez prethodne uspostave mehanizama i aktivnosti za redovito mjerenje i praćenje razvojnih učinaka od korištenja istih, zapravo samo „umjetno“ održavala fiskalna likvidnost

⁶ Primjerice, prije donošenja novog Zakona o regionalnom razvoju (NN 147/14) JLS sa statusom BPP-a i njihovo domicilno stanovništvo imali su sljedeće povlastice: povlašten položaj u sustavu raspodjele prihoda od poreza na dohodak; pravo na isplatu pomoći iz državnog proračuna u visini prikupljenog poreza na dobit na njihovom području; uvećani iznos osnovnog osobnog odbitka za porezne obveznike u BPP; financiranje povrata poreza na dohodak po godišnjoj poreznoj prijavi poreznih obveznika u BPP na teret prihoda državnog proračuna.

JLS-a sa statusom BPP-a i kupovna moć njihovih građana. Time je *de facto* ostao prikriven kronični problem dugoročnog nedostatka konkretnih razvojnih inicijativa i projekata u lokalnom javnom i privatnom sektoru ovih područja (cf. Europski strukturni i investicijski fondovi), što je došlo do izražaja tek u vrijeme pojave ekonomske krize u nacionalnom gospodarstvu i nemogućnosti zaustavljanja ubrzanih procesa gospodarskog i demografskog propadanja BPP-a.

S druge strane, predominantno prakticiranje općih fiskalnih i poreznih mjera za razvoj BPP-a u suprotnosti je sa suvremenim praksama i smjericama EU-a (cf. Gløersen et al., 2016). Prema njima, ključnu ulogu u razvoju BPP-a imaju mjere za jačanje kapaciteta i konkurentnosti gospodarskih djelatnosti koje su tipične za takva područja, uključujući mjere za poticanje povezivanja tih djelatnosti u vrijednosne regionalne lance (npr. poljoprivreda i turizam). Također, posebnu važnost imaju i mjere za potpunu socio-ekonomsku integraciju BPP-a u nacionalni prostor. Tu se prvenstveno misli na infrastrukturne, organizacijske, logističke i druge komplementarne mjere za ublažavanje nepovoljnih klimatskih učinaka na kvalitetu življenja i poslovanja, ali i mjere za rješavanje problema prometne izoliranosti.

Iako je iz svega do sada iznesenog u radu sasvim razvidno da dosadašnji sustav potpore razvoju BPP-a nije donio željene učinke, u nastavku je kao dodatni empirijski dokaz provedena panel regresijska analiza međuovisnosti između kretanja prihoda od državnih pomoći i kretanja vrijednosti odabranih demografskih i gospodarskih varijabli na uzorku JLS-a s statusom BPP-a i uzorku svih JLS-a u Hrvatskoj (cf. tablica 4 i tablica 5). Važno je naglasiti da su rezultati Hausman testa bili nepouzdana u svim specifikacijama budući da uzorak podataka nije zadovoljio asimptotske pretpostavke samog testa. Zbog toga je dodatno proveden Breusch Paganov test koji je u svim osim u jednoj specifikaciji ukazao da su rezultati testa slučajnih učinaka pouzdani. Također, potrebno je istaknuti da su koeficijenti ocijenjenih varijabli podudarni u većini specifikacija.

Tablica 4.

REZULTATI PANEL REGRESIJSKE ANALIZE UČINAKA POMOĆI
 NA ODABRANE ZAVISNE VARIJABLE JLS-a U BPP U RAZDOBLJU
 OD 2007. DO 2017. GODINE

Nezavisne varijable	Uzorak 1. JLS sa statusom BPP-a			
	Model slučajnih uzoraka		Model s fiksnim učincima	
	Zavisna varijabla: Dohodak po stanovniku	Zavisna varijabla: Dobit obrtnika po stanovniku	Zavisna varijabla: Dohodak po stanovniku	Zavisna varijabla: Dobit obrtnika po stanovniku
Pomoći po stanovniku	-0,02 (-0,45)	0,09 (1,02)	-0,01 (-1,11)	0,08 (0,97)
Izvorni proračunski prihodi po stanovniku	0,12*** (9,91)	-0,11 (-0,58)	0,075*** (7,23)	-0,18 (-0,87)
Stopa nezaposlenosti (%)	-0,80*** (-7,23)	-6,05*** (-3,44)	-0,77*** (-8,37)	-6,34*** (-3,32)
Ukupan broj stanovnika	-0,02 (-0,57)	1,13*** (3,14)	-1,09*** (-2,91)	5,17 (0,67)
Gustoća stanovništva	-0,13*** (-4,06)	-0,08 (-0,23)	0,03 (0,07)	-2,82 (-0,37)
Broj opažanja	494	494	494	494
R2	0,34	0,11	0,57	0,08
Hausman	-291,92	-6,77		
Breusch and Pagan LM test	1090,96***	1110,54***		

Izvor: Izračun autora temeljem podataka Ministarstva financija i DZS-a

Napomena: oznake *, **, *** odnose se na razinu statističke značajnosti od 10%, 5% i 1%

Iz rezultata prikazanih u prethodnoj tablici vidljivo je da u svim specifikacijama primljene pomoći po stanovniku nemaju signifikantne učinke na kretanje dohotka po stanovniku i dobiti obrtnika po stanovniku. Drugim riječima, primljene pomoći nisu imale nikakve razvojne učinke na promatrane aspekte lokalnog stanovništva i gospodarstva u JLS-ima sa statusom BPP-a. Kada se promatra dohodak po stanovniku, rezultati regresijske analize ukazuju na značajnu ovisnost s izvornim proračunskim prihodima (što je i razumljivo s obzirom na ulogu lokalnih javnih financija u formiranju dohotka u manjim sredinama i *vice versa*), ali i na negativan učinak nezaposlenosti te gustoće stanovništva na kretanje ostvarenog

dohotka po stanovniku. Navedeno upućuje na zaključak da gušće naseljene JLS obilježava niža razina dohotka. S druge strane, na povećanje dobiti obrtnika pozitivno utječe veličina JLS-a mjerena brojem stanovnika, dok je stopa nezaposlenosti također u negativnoj korelaciji. Ovakva kretanja mogu su objasniti činjenicom da u slabije razvijenim JLS-ima sa statusom BPP-a dominantni dio zaposlenosti, pa tako i dohotka, proizlazi iz javnog sektora gdje su prosječne plaće više u odnosu na privatni sektor. Zbog toga su dohoci u područjima manje gustoće stanovništva u prosjeku veći, iako se radi o područjima koja bilježe veća razvojna ograničenja. Sukladno tome, pokazuje se da veće JLS, dijelom i zbog većeg lokalnog tržišta, ali i boljih preduvjeta (primjerice, veća dostupnost radne snage), ostvaruju bolje rezultate u sektoru obrtništva i na tržištu rada.

Rezultati panel regresijske analize za sve JLS u Republici Hrvatskoj koji su prikazani u tablici 5. u određenoj mjeri se razlikuju od rezultata za BPP. Naime, rezultati dobiveni na uzorku svih JLS-a pokazuju statistički pozitivnu i signifikantnu ulogu državnih pomoći u kontekstu rasta prosječnog dohotka stanovništva i dobiti obrtnika po glavi stanovnika. Iz toga se može zaključiti da lokalni razvojni kapaciteti u ostatku Hrvatske bolje reagiraju na državne poticaje u odnosu na BPP. Isto kao i kod BPP-a, povećanje stope nezaposlenosti negativno djeluje na obje zavisne varijable, što je i očekivano. S druge strane, rezultati panel regresijske analize za sve JLS ukazuju na pozitivnu i signifikantnu vezu između broja stanovnika i gustoće stanovnika s razinom dohotka stanovništva, kao i ostvarenoj dobiti obrtnika po glavi stanovnika. Iz toga proizlazi da rezidenti JLS-a u Republici Hrvatskoj s većim brojem stanovnika i većom gustoćom naseljenosti imaju bolje prilike za ostvarivanje viših dohodaka i profitabilno poslovanje u sektoru obrtništva.

Tablica 5.

REZULTATI PANEL REGRESIJSKE ANALIZE UČINAKA POMOĆI
 NA ODABRANE ZAVISNE VARIJABLE JLS-a U REPUBLICI HRVATSKOJ
 U RAZDOBLJU OD 2007. DO 2017. GODINE

Nezavisne varijable	Uzorak 2. Sve JLS			
	Model slučajnih uzoraka		Model s fiksnim učincima	
	Zavisna varijabla: Dohodak po stanovniku	Zavisna varijabla: Dobit obrtnika po stanovniku	Zavisna varijabla: Dohodak po stanovniku	Zavisna varijabla: Dobit obrtnika po stanovniku
Pomoći po stanovniku	0,03*** (5,46)	0,17*** (9,50)	0,03*** (4,8)	0,14*** (7,54)
Izvorni proračunski prihodi po stanovniku	0,21*** (20,75)	0,26*** (7,8)	0,20*** (18,99)	0,27*** (7,80)
Stopa nezaposlenosti (%)	-1,2*** (-15,00)	-0,45* (-1,65)	-1,27*** (-15,13)	-0,08 (-0,28)
Ukupan broj stanovnika	0,18*** (27,13)	-0,51*** (-22,71)	0,19*** (27,38)	-0,52*** (-22,97)
Gustoća stanovništva	0,04*** (5,95)	0,70*** (32,45)	0,038*** (5,88)	0,70*** (32,51)
Broj opažanja	6070	5192	6070	5192
R ²	0,29	0,22	0,29	0,22
Hausman	-49,86	-32,35		
Breusch and Pagan LM test	0	32,11***		

Izvor: Izračun autora temeljem podataka Ministarstva financija i DZS-a

Napomena: oznake *, **, *** odnose se na razinu statističke značajnosti od 10%, 5% i 1%

Provedena panel regresijska analiza ukazuje na pozitivan te statistički značajan učinak državnih pomoći na uzorku svih JLS, dok se za uzorak JLS na području BPP ne pokazuju statistički značajni koeficijenti. Takvi rezultati idu u prilog prethodno iznesenom zaključku da državne potpore nisu bile prilagođene specifičnim razvojnim potrebama BPP-a. Dakle, može se zaključiti da su učinci potpora bili zanemarivi, odnosno nisu bili niti približno dovoljni za preokretanje nepovoljnih razvojnih trendova u BPP.⁷ S druge strane, analiza je pokazala postojanje značaj-

⁷ Ovakvi rezultati, nažalost, nisu iznenađujući. Tako, na primjer, Kolarikova, Dvoulety i Kolarik (2018) ukazuju na negativan učinak subvencija poduzetnicima iz strukturnih fondova EU na promjene regionalnih stopa nezaposlenosti u Češkoj.

njih pozitivnih učinaka potpora u slučaju JLS na čitavom nacionalnom prostoru što otvara daljnja pitanja o specifičnim razlozima izostanka djelotvornosti sustava potpora u području BPP. Stoga se postavlja pitanje da li je iznos primljenih pomoći dovoljan za poticanje lokalnog razvoja ili se radi o nepostojanju djelotvornih mehanizama njihovog korištenja, što bi svakako trebao biti predmet budućih istraživanja uzroka sve većeg razvojnog zaostajanja BPP-a u Republici Hrvatskoj.

6. ZAKLJUČAK

Unatoč ograničavajućim prostorno-klimatskim uvjetima i izraženim problemima koji proizlaze iz dugoročne socio-ekonomske deprivacije BPP-a, ova područja zbog svojih jedinstvenih intrinzičnih obilježja imaju ogroman razvojni potencijal za poticanje održivog razvoja te napretka u prosperitetu življenja i gospodarenja na njihovim prostorima. To je prepoznato i na razini regionalnih politika EU-a koje su prioritetno usmjerene na povećanje gospodarske i društvene atraktivnosti BPP-a, uz očuvanje i zaštitu njihovog okoliša. U tom kontekstu uspostavljen je sustav potpore razvoju BPP-a u Hrvatskoj, a koji je do sada trebao ciljano djelovati na poticanje demografske obnove, gospodarskog rasta, održivog razvitka te povećanje životnog standarda stanovništva u BPP. Međutim, rezultati analize ukupnih demografskih, ekonomskih i fiskalnih promjena na prostornom obuhvatu BPP-a ukazali su na povećanje njihovog razvojnog zaostajanja u okvirima socio-ekonomske strukture RH. To ukazuje da dosadašnji sustav potpore razvoju BPP-a nije bio učinkovit u zaustavljanju njihove razvojne divergencije. Stav je autora da se uzroci tome nalaze u predominantnom favoriziranju općih fiskalnih i poreznih mjera, relativno niske financijske izdašnosti, koje nisu bile prilagođene specifičnim razvojnim potrebama i kapacitetima BPP-a. Stoga je u tom smislu nužno redefiniranje budućih mjera, mehanizama i instrumenata državnih potpora razvoju BPP-a, a sve kako bi se potaknuo intenzivniji razvoj ovih područja u Hrvatskoj.

LITERATURA

1. Ascani, A., Crescenzi, R. i Iammarino, S. (2012). *Regional Economic Development: A Review*. WP1/03 Search Working Paper. Dostupno na: <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf>
2. Barca, F., McCann, P. i Rodriguez-Pose, A. (2012). *The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*.

- Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. Dostupno na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
3. Breusch, T. S., and Pagan, A. R. (1980). The Lagrange multiplier test and its applications to model specification in econometrics, *Review of Economic Studies*, 47, 239-253.
 4. Capello, R. i Nijkamp P. (2009). *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing
 5. Carbone, G. (2018). *Expert Analysis on Geographical Specificities, Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas*. Cohesion Policy 2014-2020, Final Report. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/doc-gener/studies/pdf/expert_analysis_geographical_specificities_en.pdf
 6. Chand, R. i Leimgruber, W. (Ur.). (2016). *Globalization and Marginalization in Mountain Regions: Assets and Challenges in Marginal Regions*. Cham: Springer International Publishing.
 7. Cheshire, P. i Magrini, S. (2000). Endogenous processes in European regional growth: Convergence and policy. *Growth and Change*, 31(4), 455-479. Dostupno na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0017-4815.00140>
 8. Crescenzi, R., Fratesi, U. i Monastiriotis, V. (2020). Back to the member states? Cohesion Policy and the national challenges to the European Union. *Regional Studies*, 54(1), 5-9. Dostupno na: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1662895>
 9. Dawkins, C.J. (2003). Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments. *Journal of Planning Literature*, 18(2), 131-172. Dostupno na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.6878&rep=rep1&type=pdf>
 10. DG REGIO (2019). Europe Closer to citizens of Islands Mountains and Sparsely Populated Areas. The 2019 edition of the European Week of Regions and Cities. Dostupno na: https://europa.eu/regions-and-cities/programme/sessions/631_en
 11. DZS (2018). *Procjene stanovništva RH u 2017*. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/07-01-03_01_2018.htm
 12. DZS (2019). *Migracija stanovništva RH u 2018*. Dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/07-01-02_01_2019.htm
 13. Đulabić, V. i Škarica, M. (2012). Regional Policy and the Various Statuses of Local Units in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(2), 433-462. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/132526>
 14. European Commission (2019). *New Cohesion Policy*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

15. Europski strukturni i investicijski fondovi. *Popis projekata*. Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/popis-projekata/>
16. EUROSTAT (2018). *Methodological manual on territorial typologies*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf/a275fd66-b56b-4ace-8666-f39754ede66b>
17. Gløersen, E. et al. (2016). *Research for Regi Committee – Cohesion in Mountainous Regions of the EU*. Brussels: Policy Department B: Structural Cohesion Policies. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573420/IPOL_STU\(2016\)573420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573420/IPOL_STU(2016)573420_EN.pdf)
18. Hausman, J. A. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica* 46, 1251–1271.
19. Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A. i Storper, P. (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications, *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273–298. Dostupno na: <https://academic.oup.com/joeg/article/19/2/273/4989323>
20. Jambrač, J. (2012). Fiskalni kapaciteti lokalnih jedinica na brdsko-planinskim područjima. *Croatian and Comparative Public Administration*, 12(3), 837–859. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/192966>
21. Lajić, I. i Klempić Bogadi, S. (2010). Demografska budućnost Gorskoga kotara. *Demografska istraživanja*. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/91430>
22. Lovrinčević, Ž. (2019). Does longterm growth of Croatian Economy depend on demography or productivity after all?. *Ekonomski pregled*, 70(3), 380–410. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/321050>
23. Marcet A. i Canova, F. (1995). *The poor stay poor: Non-convergence across countries and regions*, CEPR Discussion Paper no. 1265. Dostupno na: https://cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=1265
24. Magrini, S. (2004). Regional (di)convergence, u Henderson J. U Thisse, J. (Ur.) *Handbook of Regional and Urban Economics* (str. 742-2796). Vol. 4, Elsevier
25. Magrini, S. (1999). The evolution of income disparities among the regions of the European Union, *Regional Science and Urban Economics*, 29(2), 257–281. Dostupno na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166046298000398>
26. Marinković, S., Šabotić, Z., i Banković, D. (2018). EU enlargement: Does economics of regional integration matter. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, 36(2), 881-904. Dostupno na: <https://www.efri.uniri.hr/upload/21-Marinkovic-Sabotic-Bankovic-2018-2.pdf>

27. Kolarikova, J., Dvoulety, O. i Kolarik, P. (2018). Economic performance of the NUTS III Regions in the Czech Republic in the context of entrepreneurship subsidies from the EU Structural Funds. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci: časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, 36(1), 129-153. Dostupno na: https://www.efri.uniri.hr/upload/Zbornik_1_2018_2verzija/01-Kolarikova-Dvoulety-Kolarik-2018-1.pdf
28. NORDREGIO – Nordic Centre for Spatial Development (2004). *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1.pdf
29. Popis stanovništva 2001. Dostupno na: <https://www.dzs.hr/>
30. Popis stanovništva 2011. Dostupno na: <https://www.dzs.hr/>
31. Rašić Bakarić, I., Šimović, H. i Vizek, M. (2014). The inquiry into the economic life of Croatian municipalities. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta u Rijeci*, 32(2), 285-312. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/131536>
32. Rodriguez-Pose, A. i Crescenzi, R. (2008). Mountains in a flat world: why proximity still matters for the location of economic activity. *Cambridge Journal of Regions, economy and Society*, 1(3), 371-388. Dostupno na: <http://eprints.lse.ac.uk/23322/>
33. Rodríguez-Pose, A. i Tijmstra, S. (2009). *On the emergence and significance of local economic development strategies*. CAF Working Papers, N° 2009/07. Dostupno na: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/200>
34. *Treaty on the Functioning of the European Union*. dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
35. *Zakon o brdsko-planinskim područjima* (NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08, 148/13, i 147/14)
36. *Zakona o brdsko-planinskim područjima* (NN 118/18)
37. *Odluka o obuhvatu i razvrstavanju JLS koje stječu status brdsko-planinskih područja* (NN 24/2019)
38. *Zakona o regionalnom razvoju* (NN 147/14)

DEMOGRAPHIC, ECONOMIC AND FISCAL EFFECTS OF SUPPORTS FOR MOUNTAIN AREAS DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

This paper presents the results of theoretical and empirical research that determines the long-term development characteristics of mountain areas in the Republic of Croatia, as well as the impact of the previous system of support for their development. Based on the theoretical and strategic analysis of the development problems of mountain areas, the aim of this research was to analyse the demographic, economic and fiscal dynamics of mountain areas in Croatia by comparing them with the average trends at the national level. Therefore, the aim of this research was to critically and empirically examine the efficiency and shortcomings of the previous system of support for mountain area development within the framework of the legally defined objectives of Croatian regional policy. The results of the conducted research show an increasing development divergence between the Republic of Croatia and its mountain areas, but also an inefficiency of state interventions in curbing this process. The main reasons for this are the low level of state subsidies, the lack of quality criteria for their allocation and the implementation of insufficient measures and instruments for the development of mountain areas.

Key words: mountain areas; regional policy; development inequalities; government grants; panel regression analysis

Prilog 1.

POPIS BPP-a U REPUBLICI HRVATSKOJ PREMA KRITERIJIMA
STAROG ZAKONA O BRDSKO-PLANINSKIM PODRUČJIMA
(NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08, 148/13, I 147/14)

Županije	JLS sa statusom BPP
Istarska	Buzet, Cerovlje, Gračišće, Lupoglav, Motovun
Primorsko-Goranska	Čabar, Delnice, Vrbovsko, Čavle, Fužine, Jelenje, Klana, Lokve, Matulji, Mrkopalj, Ravna Gora, Skrad, Vinodolska općina
Splitsko-Dalmatinska	Imotski, Sinj, Trilj, Vrgorac, Dicmo, Klis, Lovreć, Muć, Podbablje, Primorski Dolac
Karlovačka	Ogulin
Varaždinska	Lepoglava, Ljubešćica
Krapinsko-Zagorska	Budinščina, Đurmanec, Jesenje, Lohor, Novi Golubovec, Radoboj, Stubičke Toplice
Ličko-Senjska	Senj, Karlobag
Virovitičko-Podravska	Orahovica
Zagrebačka	Bistra
Koprivničko-Križevačka	Kalnik
Požeško-Slavonska	Kaptol