

Kriteriji regionalizacije i optimalna regionalizacija Republike Hrvatske

Dedić, Dea

Undergraduate thesis / Završni rad

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:832386>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2020-10-31**



Repository / Repozitorij:

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



Dea Dedić

**KRITERIJI REGIONALIZACIJE I OPTIMALNA
REGIONALIZACIJA REPUBLIKE HRVATSKE
ZAVRŠNI RAD**

Sveučilište u Zagrebu

Ekonomski fakultet – Zagreb

Preddiplomski stručni studij Poslovne ekonomije – Računovodstvo i financije

Kolegij: Osnove hrvatskog gospodarstva

Mentor: doc. dr. sc. Tomislav Sekur

Broj indeksa autora: P2996R07

Zagreb, rujan 2019.

DEA DEDIĆ

Ime i prezime studenta/ice

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je ZAVRŠNI RAD

(vrsta rada)

isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da nijedan dio rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz necitiranog rada, te da nijedan dio rada ne krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za bilo koji drugi rad u bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili obrazovnoj ustanovi.

Student/ica:

U Zagrebu, 25.09.2019.

Dea Dedić

(potpis)

Sadržaj

1. UVOD	1
1.1. Predmet i cilj rada	1
1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja.....	1
1.3. Sadržaj i struktura rada.....	1
2. REGIJA, REGIONALIZACIJA I KRITERIJI REGIONALIZACIJE	2
2.1. Regija	2
2.2. Regionalizacija	4
2.3. Vrste regionalizacije.....	5
2.3.1. Uvjetno – homogena regionalizacija.....	6
2.3.2. Nodalno – funkcionalna regionalizacija.....	7
2.4. Regionalizacija na razini Europske Unije	7
2.5. Pravni okvir regionalizacije	9
2.6. Kriteriji regionalizacije	10
3. PODJELA I OSNOVNA OBILJEŽJA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ	12
3.1. Povijesni pregled regionalizacije i razvoja županija u Republici Hrvatskoj.....	12
3.2. Županije u Republici Hrvatskoj	13
4. MOGUĆNOSTI TERITORIJALNE ORGANIZACIJE S NAGLASKOM NA OPTIMALNU REGIONALIZACIJU REPUBLIKE HRVATSKE	16
4.1. Zadržavanje postojećeg stanja.....	16
4.2. Prilagodba formalnopravne regulacije sadašnjem stanju	17
4.3. Radikalna teritorijalna reforma	17
4.4. Optimalna regionalizacija Republike Hrvatske.....	19
5. ZAKLJUČAK	21

1. UVOD

1.1. Predmet i cilj rada

Predmet ovog završnog rada je proces regionalizacije Republike Hrvatske. U radu će se, osim samog pojma regionalizacije, opisati i osnovni pojmovi koji se vežu uz taj proces poput regije i županija te koji su sve kriteriji podjele. Objasniti će se pravni okvir regionalizacije, povijesni tijek tog procesa u Hrvatskoj, kako je koncipirana na razini Europske unije a sve s ciljem donošenja zaključka o optimalnoj regionalizaciji Republike Hrvatske.

1.2. Izvori podataka i metode prikupljanja

Prilikom pisanja ovog završnog rada koristilo se isključivo podacima sekundarnog karaktera, odnosno podacima iz stručnih knjiga navedenih u popisu literature, kao i podacima dobivenih s Internet stranica, prvenstveno sa stranice Ministarstva uprave Republike Hrvatske.

1.3. Sadržaj i struktura rada

Rad je podijeljen na pet poglavlja koji su međusobno povezani. Dva poglavlja odnose se na uvod i zaključak. Preostala tri poglavlja čine temelj rada te su to: *Regija, regionalizacija i kriteriji regionalizacije; Podjela i osnovna obilježja područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj te Mogućnosti teritorijalne organizacije s naglaskom na optimalnu regionalizaciju Republike Hrvatske.*

2. REGIJA, REGIONALIZACIJA I KRITERIJI REGIONALIZACIJE

2.1. Regija

Određivanje pojma regije i prikaz različitih tipova regija otežan je ponajprije zbog činjenice da je pri tome moguće staviti naglasak na vrlo različite karakteristike. Ponekad u prvi plan dolaze politički u ustavnopravni elementi koji naglašavaju različit položaj teritorijalnih jedinica u cjelokupnom političkom i ustavnopravnom uređenju. S druge strane, ekonomske znanosti stavljaju naglasak na karakteristike kao što je struktura gospodarstva, urbaniziranost nekog područja ili druge slične karakteristike. Povijesne znanosti naglašavaju etničku strukturu, jezik, kulturne i druge specifičnosti područja. To dovodi do toga da pojam „regija“ u sebi istovremeno sadržava mnoštvo različitih karakteristika. Imajući na umu različite karakteristike pojedinih regionalnih jedinica, moguće je odrediti sljedeće tipove regionalnih jedinica: 1) upravne, administrativne; 2) planske; 3) političke; 4) statističke; 5) kulturne, etičke, povijesne; 6) ekonomske i 7) funkcionalne.¹

Regija označava zemljopisno zaokružen prostor, povijesno, kulturno, ekonomski i politički relativno homogen i/ili relativno izdvojen u odnosu prema nekoj nadređenoj (geografskoj i/ili državnoj) cjelini. Zemljopisno određenje regije uključuje prostorno-teritorijalnu dimenziju, tj. jasno odredive prirodne granice koje zaokružuju neki teritorij i čine ga jedinstvenom geografskom cjelinom. Premda je sam termin izvorno proizašao iz zemljopisne terminologije, zemljopisne determinante nisu dostatne da bi određeno područje bilo regija. One su bitne utoliko što su (kao prirodne barijere) tijekom povijesti priječile ili otežavale komunikaciju i suradnju s drugim područjima izvan tog prostora, ili su ih olakšavale (kao prirodni putevi i poveznice) unutar njega. Ta prostorna bliskost postupno je dovela do relativno visokog stupnja međusobne povezanosti, suradnje i posljedično do ekonomske i kulturne homogenizacije stanovništva unutar tog prostora.²

Uz zemljopisne determinante, značajke koje u tom smislu određuju regiju i izdvajaju je kao posebnu prema drugim regijama ili prema nadređenoj državnoj cjelini – jesu one što čine povijesno-političko i kulturno naslijeđe te sociostrukturna obilježja različita od ostatka države u kojoj se regija nalazi. To su redovito različita etnička pripadnost stanovništva, različit jezik, kultura i religijska pripadnost, političke orijentacije i politička tradicija, specifična socijalna struktura i stupanj socioekonomske razvijenosti.³

¹ Đulabić, V. (2007) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište, str. 55.

² Maldini, P. (2014) Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. Zbornik sveučilišta u Dubrovniku, str. 128.

³ Ibid., str. 129.

Pri određivanju pojma regije moguće je razaznati dva ključna pristupa. Prvi stavlja naglasak na koncipiranje regije kao područja s posebnim karakteristikama, a drugi na shvaćanje regije kao posebne institucije unutar upravno-političkog uređenja neke zemlje. Uz ove pristupe kao poseban kriterij za formiranje regije potrebno je uzeti postojanje posebnog regionalnog identiteta. U pravilu taj se identitet izražava kroz posebnu kulturu, jezik, narječja, povijest i druge slične elemente.⁴

Tablica 1. Vrste regija prema četiri osnovna kriterija

OSNOVNI TIPOVI REGIJA			
PREMA VELIČINI TERITORIJA	S OBZIROM NA BROJ POJAVA	S OBZIROM NA SADRŽAJ PROSTORA	S OBZIROM NA PERCEPCIJU PROSTORA
megaregija	jednostavne	fizionomske	historijske
makroregija	složene	nodalne	vernakularne
supraregija	sistematske		tradicionalne
regija			
mezoregija			
subregija			
mikroregija			

Izvor: izrađeno prema Cvitanović, A. 2002.

Iako je broj mogućih regija praktički neograničen, ipak se one mogu izdvojiti u četiri osnovne kategorije: prema veličini teritorija, s obzirom na broj pojava (varijabli) koje ih određuju, s obzirom na sadržaj prostora tj. procese i pojave i s obzirom na percepciju prostora (Tab. 1.). Kriterij veličine teritorija teoretski ostvaruje najveći broj regija, od lokalne do globalne razine. Svaka jedinica višeg reda (npr. makroregija) može sadržavati dvije ili više jedinica nižeg reda (npr. regija) koje opet sadrže nekoliko jedinica još nižeg reda (npr. subregija). S obzirom na takav hijerarhijski odnos, uočava se obratno proporcionalna zavisnost veličine teritorija i homogenosti, odnosno jedinice najvećeg reda (megaregije) ujedno su i najheterogenije po svojim prirodnim i društvenim obilježjima, dok su najmanje jedinice (mikroregije) ujedno i najhomogenije. Prema broju pojava, jednostavne regije su one određene samo na temelju jednog kriterija, složene na temelju nekoliko kriterija koji mogu i ne moraju biti srodni, a sistematske regije izdvojene su na temelju ukupnih obilježja prostora,

⁴ Đulabić, V. (2007) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište, str. 69.

tj. ljudskog djelovanja u prostoru. Za fizionomske regije se koriste još i sinonimi uniformna regija, formalna regija i uvjetno-homogena regija, a takve se regije izdvajaju zbog vizualne prepoznatljivosti, odnosno izgleda ili fizionomije. Fizionomija je posljedica djelovanja čovjeka u prirodnom okolišu koji prirodni krajolik pretvara u kulturni ili antropogeni. Nazivi koji se koriste za nodalne regije su: funkcionalna, nodalno-funkcionalna i polarizirana regija, a određene su na temelju funkcionalnog, „nevidljivog“, sadržaja prostora te proizvodno-potrošnog odnosa središnjih naselja s okolicom. Središnja naselja, tj. gradovi, kao polovi razvoja osnova su definiranja takvih regija. Regije koje se temelje na percepciji prostora najteže je odrediti jer su zasnovane na subjektivnom osjećaju pripadnosti nekomu prostoru i podjele među njima često su samo uvjetne. Historijska regija baštini dugu tradiciju teritorijalne opstojnosti, premda ne mora odgovarati i suvremenoj podjeli prostora. Vrlo srodna historijskoj je tradicionalna regija s razlikom u teritorijalnoj opstojnosti. Pojam vernakularnih regija proizašao je iz američke kulturalne geografije, a odnosi se na prostore koji kod lokalnog stanovništva, često zbog emotivnih razloga, stvaraju osjećaj pripadnosti. Ove navedene regije u sebi objedinjuju po jedan od osnovnih tipova iz tri grupe kriterija, npr. s obzirom na sadržaj prostora Panonska Hrvatska je fizionomska regija, po svojoj veličini je makroregija, a po broju pojava je složena regija. Dalmacija je prema percepciji historijska regija, prema veličini je makroregija i prema broju pojava je sistematska regija.⁵

Oblikovanje i prepoznavanje regija je u izravnoj vezi s regionalizacijom – postupkom izdvajanja nekog područja, najčešće državnog, na više manjih jedinica radi svrsishodnije uprave i organizacije gospodarske djelatnosti i prometne povezanosti.⁶

2.2. Regionalizacija

Regionalizacija označava proces uspostave regija kao administrativno – upravnih i/ili političkih jedinica u okviru nacionalne države kao nadređene cjeline, što uključuje decentralizaciju tj. prijenos djela (o)vlasti s državne razine na subdržavnu (regionalnu) razinu.

Svrha regionalizacije može biti višestruka. S aspekta regija, njezina je svrha afirmacija i očuvanje regionalnih specifičnosti (poglavito kulturnih) i regionalnih interesa (prije svega, socioekonomskih, ali i političkih u smislu veće autonomije u odnosu na državnu vlast). S aspekta države, smisao regionalizacije je u postizanju međusobne ravnoteže i ravnomjernosti u razvoju svih državnih područja, te što bolja povezanost središnje državne vlasti s onom lokalnom. U idealnim uvjetima ta dva aspekta trebala bi biti kompatibilna, međutim, to često

⁵ Blaće, A. i Vukosav, V. (2014) O regiji i regionalnom pristupu u geografiji. U: Mirošević, L., Graovac, V. Dalmacija u prostoru i vremenu – Što Dalmacija jest, a što nije? Sveučilište u Zadru, str. 13-14.

⁶ Cvitanović, A. (2002) Geografski rječnik. Zadar: Hrvatsko geografsko društvo Zadar, str. 147.

nije tako. Naime, načela i kriteriji regionalizacije nisu uvijek jednoznačni, niti se shvaćaju jednako na ovim dvjema razinama, kao ni u različitim političkim i vremenskim kontekstima. Zbog toga regionalizacija često izaziva oprečne stavove.⁷

Riječ je o procesu uspostave regija koji je iniciran s nacionalne odnosno državne razine. Država nastoji podijeliti cjelokupni teritorij na regionalne jedinice i uvesti regionalni sustav upravljanja s manjim ili većim stupnjem autonomije.

G. Marcou određuje regionalizaciju kao proces kojim se stvara kapacitet za neovisnu akciju s ciljem razvoja specifičnog područja kroz mobiliziranje njegova ekonomskog tkiva i, gdje je to prikladno, lokalnog i regionalnog identiteta te kroz razvoj njegovih potencijala. Taj se proces može provesti na osnovi postojećih institucija ili može dovesti do uspostave nove teritorijalne organizacije koja će bolje ispuniti te ciljeve.

Marcou ističe da je mnogo prikladnije umjesto pojma regije odrediti pojam regionalizacije jer postoje mnogi institucionalni oblici putem kojih značajno prisutan trend prema regionalizaciji djeluje bez uspostave regija koje omogućuju političko predstavništvo. Međutim, takav je pristup moguće podvrgnuti svojevrsnoj kritici kao samo djelomično opravdan. Naime, bez obzira na to o kakvom se tipu regionalizacije radi, krajnji je rezultat svakog procesa regionalizacije formiranje određenog tipa regije. Može se raditi o različitim tipovima regija kao što su političke, upravne, planske, funkcionalne, statističke itd. Iz prethodne definicije regionalizacije vidi se da je taj proces usko povezan s ostvarivanjem razvoja pojedinih područja i vođenjem aktivne razvojne politike. Upravo zbog toga se regionalizacija često povezuje s regionalnim razvojem koji je pokretač tog procesa. To je najizraženije u tranzicijskim zemljama u kojima je proces regionalizacije dvostruko uvjetovan.⁸

Regionalna podjela nacionalnog prostora trebala bi činiti prikladan prostorni okvir za rješavanje kolektivnih sadržaja relevantnih za unaprjeđivanje razvoja i zadovoljavanje potreba stanovništva regije i zemlje u cijelosti. Na taj način, na osnovi prava i odgovornosti, razvija se i regionalna i lokalna samouprava. Regionalni razvoj i lokalna samouprava tako su u funkciji nacionalnog razvoja.⁹

2.3. Vrste regionalizacije

Vrsta i tipova regionalizacija, kao i regija, ima mnogo, a koja će se regionalizacija primijeniti ovisi o tome što se istražuje i što se želi u prostoru postići. Pri tome treba paziti da

⁷ Maldini, P. (2014): Politički i administrativni aspekti regije; regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. Zbornik sveučilišta u Dubrovniku, str. 140.-141.

⁸ Đulabić, V. (2007) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište, str. 78.-79.

⁹ Bogunović, A. (2011) Regionalna ekonomika i politika. Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb, str. 15.

izabrane varijable (kriteriji) budu reprezentativni pokazatelji istraživanih procesa i da se točno utvrdi raspon vrijednosti svake varijable da bi se ustanovila homogenost/heterogenost prostora. Prema broju korištenih varijabli postoje regionalizacije na temelju jedne varijable, regionalizacije na temelju dviju varijabli i regionalizacije na temelju više (n) varijabli.

Regionalizacija na temelju više (n) varijabli kompliciranija je metoda nego ostale dvije zbog čega se preporučuje u takvim tipovima istraživanja objediniti nekoliko srodnih varijabli u klase ili kartografski prikazati prostorni raspored svake varijable, preklopiti ih i utvrditi jezgre i periferije novootkrivenih regija.¹⁰

U Hrvatskoj se teoretski i praktično regionalizacijom bavio Veljko Rogić koji je 1962. izvršio fizionomsku i funkcionalnu regionalizaciju Hrvatske. Fizionomska regionalizacija temeljila se na reljefnim obilježjima prostora i historijsko-geografskom razvoju, a funkcionalna regionalizacija na centralitetu naselja, odnosno broju zaposlenih u tercijarnom sektoru djelatnosti.¹¹

Fizionomska regionalizacija postala je osnovom kasnije uspostavljene uvjetno-homogene regionalizacije, a funkcionalna nodalno-funkcionalne regionalizacije.¹² Međutim, prostorno određivanje i oblikovanje teritorijalnih jedinica rijetko je regulirano isključivo prema uvjetno-homogenim ili nodalno-funkcionalnim načelima već je gotovo uvijek primarna odrednica politički interes neke zajednice da oblikuje ovakvu ili onakvu samoupravnu cjelinu.

Iz toga proizlazi da razlikujemo dvije vrste regionalizacije:

- uvjetno – homogenu (važnost pridodaje prirodno – geografskim obilježjima),
- nodalno – funkcionalnu (težnja na veličini naselja i organizacijskoj povezanosti prostora).

2.3.1. Uvjetno – homogena regionalizacija

Uvjetno-homogena regionalizacija izdvaja prostor na temelju njegove vanjske fizionomije koja je rezultat međudjelovanja prirodne sredine i društvenog razvoja. Služi se trostrukim odabirom kriterija:

1. socijalno – geografskim tipom relevantne reljefne strukture
2. klimatsko – ekološkim obilježjima
3. jedinstvenim historijsko – geografskim razvojem povezanim s kulturnim krajolikom i tipom naseljenosti.

Ovom su regionalizacijom na prostoru Hrvatske izdvojene prirodno-geografske cjeline organizirane u peterostupanjsku hijerarhiju. Jedinice prvog stupnja najmanje su homogene

¹⁰ Claval, P. (1998) *An Introduction to Regional Geography*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd., str. 93.

¹¹ Rogić, V. (1962) *Fizionomska i funkcionalna regionalizacija Hrvatske*. Ljubljana: Geografsko društvo Slovenije, str. 280.

¹² Rogić, V. (1983) *Nacrt uvjetno-homogene regionalizacije SR Hrvatske*. Geografski glasnik, str. 84.

zato što okupljaju velike površine različitih prirodnih obilježja (npr. otoci, priobalje, zaravni, planine i slično), a svaka sljedeća hijerarhijska jedinica, koja zauzima manji teritorij, je homogenija.¹³

2.3.2. Nodalno – funkcionalna regionalizacija

Nodalno-funkcionalna regionalizacija temelji se na hijerarhijskoj mreži i proizvodno-potrošnom odnosu između središnjih naselja i okolice. Snagu središnjeg naselja određuje njegova veličina, vrste zastupljenih funkcija, stanovništvo koje mu gravitira te prostorna i vremenska udaljenost od pojedinog manjeg središta u promatranoj regiji. U Hrvatskoj je nodalno-funkcionalnom hijerarhijskom strukturom uspostavljeno šest osnovnih (po potrebi je moguće i više) tipova centara (makroregionalni, regionalni i četiri subregionalna) te isto toliko stupnjeva nodalno-funkcionalnih regija.¹⁴ Tako se na području Hrvatske na prvom, makroregionalnom stupnju izdvajaju četiri regije: zagrebačka, splitska, riječka i osječka. Svaka od njih sadrži određen broj središta regionalnog značenja koji formiraju svoje regije, koje sadrže nekoliko subregionalnih središta prvog reda sa svojim subregijama, i tako do posljednjeg, najmanjeg središta u hijerarhiji.

2.4. Regionalizacija na razini Europske Unije

Osnovu teritorijalne administrativne podjele u Europskoj uniji čine tzv. NUTS regije (Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku) što je hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama Europske unije. Ove teritorijalne jedinice definirane su zbog statičkih razloga pa zato nisu nužno i službene administrativno – teritorijalne jedinice, no one su iznimno važne s obzirom na infrastrukturu i mogućnost korištenja sredstava iz različitih fondova Europske unije.

Regionalna politika Europske unije je koncipirana tako da se za određene ciljeve i intervencije koriste sredstva iz različitih izvora za različite razine NUTS regija. Sa nacionalnog aspekta nije svejedno kako će se napraviti administrativno – teritorijalna podjela jer o tome može ovisiti i količina sredstava za koje se može kandidirati u fondovima Europske unije. Jedan od presudnih kriterija definiranja regije je broj stanovnika.¹⁵

Svaka država dobiva abecedni kod te je podijeljena na statičke jedinice koje su strukturirane na tri razine. U Europskoj uniji postoji najviše NUTS 3 regija a najmanje NUTS 1 što je i vrlo lako predvidivo. Postojeća administrativna podjela RH odgovara kriterijima

¹³ Ibid., str. 84.

¹⁴ Rogić, V. (1984) Jednostavnost i fleksibilnost koncepta nodalno - funkcionalne diferencijacije SR Hrvatske. Geografski glasnik, str. 73.

¹⁵ Šutić, B. (2011) Državno i političko uređenje Republike Hrvatske. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, str.177.

statičke podjele na razinama NUTS 1 (cijela Hrvatska), NUTS 2 (sjeverozapadna, središnja i istočna, panonska i jadranska Hrvatska), NUTS 3 (županije). Podjelom se nastoji izdvojiti i održati homogenost pojedinog prostora na temelju fizičko – zemljopisnih, povijesno – kulturnih, ekonomskih te političkih kriterija jer se klasifikacija statističkih regija utvrđuje prema NUTS metodologiji propisanoj u Uredbi EZ br, 1059/2003.

Nakon pristupanja Europskoj uniji ta se klasifikacija i službeno prihvaća kao NUTS regije nove zemlje članice te države članice ne mogu mijenjati postojeću klasifikaciju sljedeće tri godine.¹⁶

Tablica 2. Razine u sustavu NUTS-a kojoj pripadaju upravne jedinice određene na temelju broja stanovnika

Razina	Minimalno	Maksimalno
NUTS 1	3 milijuna	7 milijuna
NUTS 2	800 000 tisuća	3 milijuna
NUTS 3	150 000 tisuća	800 000 tisuća

Izvor: www.europarl.europa.eu, 2019.

Tablica 2. prikazuje minimalan i maksimalan broj stanovnika potreban da bi se regija mogla klasificirati kao NUTS 1, NUTS 2 ili NUTS 3 regija. Ovo pravilo nije obvezno, neke regije imaju više stanovnika od najvećeg dopuštenog broja a pojedine imaju manje od najmanjeg dopuštenog, no ipak pripadaju određenoj NUTS regiji.

Ako za neku razinu u državi članici ne postoji dovoljno velika upravna jedinica, ta će se razina stvoriti spajanjem odgovarajućeg broja manjih teritorijalno povezanih upravnih jedinica. Tako spojene jedinice nazivaju se „neupravne jedinice“.¹⁷

U tom kontekstu a sukladno obvezi iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je na snazi između RH i država članica Europske unije, navedene tri regije predstavljaju prijedlog teritorijalnih jedinica koje su usklađene s europskim statičkim standardima (površina u km²,

¹⁶ Ibid., str. 177.-181.

¹⁷ Informativni članci o Europskoj uniji, Europski parlament, dostupno na: www.europarl.europa.eu (12.09.2019.)

ukupan broj stanovnika, gustoća naseljenosti, BDP-u, vrijednosti ostvarenih investicija, investicije po broju stanovnika).

Republika Hrvatska je podijeljena u statičke regije koje mogu biti dobra osnova i za definiranje ekonomskih odnosno političkih regija, pri čemu je za njih potrebno definirati ekonomske razlike odnosno utvrditi da li se radi o konvergentnim ili divergentnim regijama te razviti suvremeni pristup regionalnom razvitku u cjelini.¹⁸

2.5. Pravni okvir regionalizacije

Zadnje desetljeće 20. stoljeća u većini europskih zemalja označeno je kao „desetljeće regija“. U tom periodu u mnogim je zemljama moguće vrlo jasno uočiti jačanje regionalne razine vlasti i njezinu afirmaciju kao nezaobilazne razine prilikom uređenja sustava upravljanja javnim poslovima. Neke visoko centralizirane zemlje započele su intenzivne procese decentralizacije i prepoznale važnost uloge regionalne razine. Položaj regija postao je bitan i utjecajan faktor cjelokupnog sustava organizacije državne vlasti europskih zemalja. Sve to rezultiralo je postojanjem nekoliko značajnih dokumenata koji su dodatno afirmirali regionalnu razinu upravljanja. Ti su dokumenti doneseni tijekom zadnjih dvadesetak godina dvadesetog stoljeća.¹⁹

Proces je započeo 1985. usvajanjem *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*, koja je postala međunarodno prihvaćeni demokratski i pravni standard uređenja lokalne samouprave.

Treba istaknuti i druge važne dokumente:

- *Povelja zajednice o regionalizaciji (1988.)*
- *Deklaracija o regionalizmu u Europi (1996.)*
- *Nacrt europske povelje o regionalnoj samoupravi (1996.)*

a važno je istaknuti i odredbe Ustavnog ugovora Europe iz 2004. koje se dotiču pitanja regija, regionalne politike i načela supsidijarnosti.²⁰

Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi Republika Hrvatska prihvatila je 1997. godine dio odredbi *Europske povelje o lokalnoj samoupravi*. Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi Republika

¹⁸ Ibid., str. 177.-181.

¹⁹ Đulabić, V. (2007) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište, str. 79.-80.

²⁰ Ibid., str. 80.

Hrvatska prihvatila je i obvezala se na poštivanje preostalih odredbi Povelje, a iste su stupile na snagu 01. listopada 2008. godine. Time je Republika Hrvatska u potpunosti ratificirala *Europsku povelju o lokalnoj samoupravi*.²¹

Također, u Republici Hrvatskoj je na snazi i *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*.²² Zakon je od 2001. godine mijenjan desetak puta, a zadnja izmjena koja je privukla mnogo pažnje bila je 13.12.2017. godine. Naime, zadnja izmjena naišla je na mnoge kritike jer temeljna ideja odudara od ideje i namjere lokalne samouprave te umjesto jačanja demokracije podupire autoritaran model vladavine.

Potrebno je još istaknuti i jedan od četiri strukturalna fonda a to je *Europski fond za regionalni razvoj*. Naime, procesu regionalizacije uvelike je pridonijelo osnivanje Europskog fonda za regionalni razvoj (European Regional Development Fund - ERDF) 1975. godine. Njegovim je osnivanjem naglašena regionalna dimenzija razvojne politike Europske Unije i tim je potezom učinjen bitan doprinos jačanju ideje o regionalnoj razini upravljanja javnim poslovima.²³

Dolazak strukturalnih fondova unio je određene promjene u sustave lokalne i regionalne samouprave gotovo svih tranzicijskih zemalja. Sredstva koja su na raspolaganju predstavljaju samo put do ostvarenja zacrtanih ciljeva, osmišljenih u strateškim planovima i projektima.²⁴

2.6. Kriteriji regionalizacije

Uglavnom se, od sredine pedesetih pa sve do devedesetih godina dvadesetog stoljeća, radilo o kriterijima koji uzimaju u obzir strukturalne, prirodne, demografske i razvojne karakteristike nacionalnog prostora. Međutim, neki se klasični kriteriji mogu kombinirati sa suvremenim razvojnim tokovima i na taj način stvarati uvjete za povijesni kontinuitet.

Kriteriji regionalizacije jesu:

- kriterij homogenosti: sličnost prostora u gospodarskoj strukturi, geografskim karakteristikama, prirodnim izvorima, demografskim i povijesnim procesima
- kriterij gravitacije: gravitiranje prema urbanim centrima i/ili proizvodnjama koje formiraju fokus rasta

²¹ Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, značaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj, dostupno na: <https://uprava.gov.hr> (13.09.2019.)

²² Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33 (2001). Dostupno na: <https://narodne-novine.nn.hr> (13.09.2019.)

²³ Đulabić, V. (2007) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište, str. 103.-104.

²⁴ Župan, M. i Vinković, M. (2013) Pravo-regije-razvoj. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, str. 67.

- kriterij funkcionalnosti: funkcionalnost na gospodarskom, socijalnom, političkim i drugim karakterističnim poljima nacionalnog prostora, a u svrhu obavljanja delegiranih funkcija

Treba napomenuti da ovi kriteriji nisu stalni i univerzalni za sve zemlje i u svakom povijesnom razdoblju. Kriterije je moguće i trebalo bi ih kombinirati kako bi se našao svojevrsni optimum koji bi vodio zadovoljavanju dugoročnih ambicija i interesa svake regije i svake države.²⁵

Izbor i primjena kriterija regionalizacije pretpostavljaju analitički pristup koji se temelji na višedimenzionalnosti regionalnih sadržaja, od prirodnih i proizvodnih do tekućih tokova dobara i ljudi. Funkcionalnost, homogenost i gravitacija argumentiraju zajedničke dugoročne interese stanovništva. Testirajući isticane kriterije očito je da homogenost podrazumijeva prirodna, proizvodna i demografska obilježja određenog prostora.

Gravitacija kao često primjenjivani kriterij regionalizacije polazi od utjecaja urbanog i/ili granskog centra i žarišta rasta na okruženje i tokove iz okruženja prema žarištima rasta. Svakako se radi o koncentraciji realnih, financijskih, obrazovnih, zdravstvenih, kulturnih, sportskih i drugih relevantnih sadržaja u gradu koji zračenjem čini polugu rasta gravitacijskog okruženja.

Funkcionalnost regionalnog ustroja može se separatno promatrati, ali on je sastavnica svih kriterija regionalizacije. Mogućnost obavljanja regijama delegiranih sadržaja relevantna je za autonomno, ali i za ukupno funkcioniranje i razvoj zemlje. Kriterije regionalizacije moguće je kombinirati kako bi se došlo do zajednice dugoročnih razvojnih interesa.²⁶

²⁵ Bogunović, A. (2011) Regionalna ekonomika i politika. Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb, str. 16.-17.

²⁶ Ibid., str. 18.

3. PODJELA I OSNOVNA OBILJEŽJA PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Povijesni pregled regionalizacije i razvoja županija u Republici Hrvatskoj

Problem regionalizacije Republike Hrvatske ima dugu povijest gdje su promjene i korekcije teritorijalnog ustrojstva bile vrlo česte i rađene s raznih polazišta. Uglavnom se radilo o političkim kriterijima regionalizacije, a manje ekonomskim. Nije postojalo regionalno ustrojstvo, a sukladno tome nije postojala ni regionalna strategija i ekonomska politika.

Potkraj 19. stoljeća, nakon sjedinjenja Vojne krajine s Civilnom Hrvatskom, nastaje osam županija, no Dalmacija, Istra i kvarnerski otoci te Međimurje i Baranja ostali su pod izravnom upravom Budimpešte ili Beča i nisu imali uspostavljene županije. Županije su zadržane isprva i u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, ali su ukinute Vidovdanskim ustavom 1921. godine.²⁷

Početak regionalizacije u Hrvatskoj donekle se može smatrati donošenjem zakona o izmjeni zakona o općinama, raspuštanje oblasne samouprave i podjela Kraljevine Jugoslavije na banovine, kotareve i općine 1929. godine u okviru šesto-januarske diktature. Tako je Kraljevina Jugoslavija umjesto na 33 oblasti podijeljena na devet banovina i to: Dravsku, Drinsku, Dunavsku, Moravsku, Primorsku, Savsku, Vardarsku, Vrbasku i Zetsku, a Hrvatska se protezala na dvije od njih: Savsku i Primorsku banovinu. Tadašnji motiv regionalizacije bio je političke naravi kako bi se Jugoslavija i svijest o jugoslavenskoj naciji promovirala, zatumljujući ikakve nacionalne interese i nacionalne svijesti.²⁸

Regionalizaciji Hrvatske više se pozornosti počelo posvećivati u pedesetim i šezdesetim godina dvadesetog stoljeća. Sredinom šezdesetih ukidaju se kotarevi i reorganiziraju općine kao osnovni instituti lokalne uprave i samouprave. Nadalje su utvrđene makroregije i regije koje su činile temelj idućim podjelama Hrvatske do 1990.

Za vrijeme Nezavisne Države Hrvatske uspostavljene su 22 velike župe, a Zagreb, kao glavni grad, činio je posebnu upravnu jedinicu. U socijalističkoj Jugoslaviji županijski ustroj nije obnavljan, a njegov povratak propisao je „božićni“ Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine. Sabor je potkraj 1992. godine donio Zakon o područjima županija, gradova i općina. Zakonom je uspostavljen ustroj Hrvatske u 20 županija i Grad Zagreb sa statusom županije.

²⁷ Šutić, B. (2011) Državno i političko uređenje Republike Hrvatske. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, str. 214.-215.

²⁸ Bogunović, A. (2011) Regionalna ekonomika i politika. Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb, str. 26.

Tako je 30. prosinca 1992. postojalo 69 gradova i glavni grad Zagreb. Sveukupno to čini 489 jedinica lokalne samouprave i 21 jedinicu lokalne uprave i samouprave. Grad Zagreb je uključen u obadvije skupine.²⁹

Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1997., status grada dobilo je 47 općina, 63 naselja status općine, a 13 općina postalo je naseljima. 2001. godine donesen je Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Godine 2006. hrvatski je Sabor donio novi Zakon prema kojemu Hrvatska ima ukupno 126 gradova i 429 općina.

Grad Zagreb, kojemu se ustroj uređuje Zakonom o Gradu Zagrebu, postao je posebna jedinstvena teritorijalna i upravna jedinica, odvojena od „zagrebačkoga prstena“ koji je i prije toga bio Zagrebačka županija. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije.

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je 555 jedinica *lokalne* samouprave:

- 428 općina
- 127 gradova te
- 20 jedinica *područne (regionalne)* samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.³⁰

3.2. Županije u Republici Hrvatskoj

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa.

Županija obuhvaća više prostorno povezanih općina i gradova na svom području. Cijelo područje Republike Hrvatske podijeljeno je na dvadeset županija i Grad Zagreb, koji ima položaj županije. Županija, kao i grad i općina imaju svoj statut i pravne su osobe.

Naziv hrvatskih županija određen je Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, a osnova je naziv naselja u kojem je sjedište županijske skupštine. Naziv županije može se odrediti i prema povijesnom ili zemljopisnom obilježju.

Obilježja županije su grb i zastava. Grb i zastava uređuju se statutom ili statutarnom odlukom uz prethodno odobrenje Središnjeg državnog ureda za upravu.³¹

²⁹ Šutić, B. (2011) Državno i političko uređenje Republike Hrvatske. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, str. 216.

³⁰ Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, lokalna i područna (regionalna) samouprava, dostupno na: <https://uprava.gov.hr> (13.09.2019.)

³¹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine 33 (2001). Dostupno na: <https://narodne-novine.nn.hr> (13.09.2019.)

Tablica 3. Županije na području Republike Hrvatske

Županija	Sjedište
I. Zagrebačka	Zagreb
II. Krapinsko - zagorska	Krapina
III. Sisačko- moslavačka	Sisak
IV. Karlovačka	Karlovac
V. Varaždinska	Varaždin
VI. Koprivničko - križevačka	Koprivnica
VII. Bjelovarsko - bilogorska	Bjelovar
VIII. Primorsko - goranska	Rijeka
IX. Ličko - senjska	Gospić
X. Virovitičko - podravska	Virovitica
XI. Požeško - slavonska	Požega
XII. Brodsko - posavska	Slavonski Brod
XIII. Zadarska	Zadar
XIV. Osječko - baranjska	Osijek
XV. Šibensko - kninska	Šibenik
XVI. Vukovarsko - srijemska	Vukovar
XVII. Splitsko - dalmatinska	Split
XVIII. Istarska	Pazin
XIX. Dubrovačko - neretvanska	Dubrovnik
XX. Međimurska	Čakovec

Izvor: Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN broj 86/06, članak 3

Karta 1: Grafički prikaz županija u Republici Hrvatskoj – današnje stanje



Izvor: Hrvatska EU, Županije. Dostupno na: <http://croatia.eu/article.php?lang=1&id=30>

4. MOGUĆNOSTI TERITORIJALNE ORGANIZACIJE S NAGLASKOM NA OPTIMALNU REGIONALIZACIJU REPUBLIKE HRVATSKE

4.1. Zadržavanje postojećeg stanja

Hrvatska je 1993. uvela županije kao dio institucionalne transformacije prethodnog komunalnog sistema u moderan sistem lokalne samouprave, organiziran na osnovi administrativne i političke decentralizacija i načela supsidijarnosti. Umjesto da slijedi suvremene trendove u organizaciji regionalne vlasti u europskim zemljama, Hrvatska je svoju inspiraciju našla u županijskoj organizaciji hrvatskih teritorija iz devetnaestog stoljeća. To je rezultiralo uvođenjem dvadeset prilično malih županija kao srednjeg (regionalnog) sloja samouprave. Osim toga, Zagreb je kao glavni grad istovremeno dobio poseban status grada i županije.³²

Ta se regionalizacija odvila pod utjecajem specifičnih povijesno – političkih okolnosti koje su bitno utjecale na oblik i strukturu regionalne samouprave. Naime, nastojalo se da regije ni na kakav način ne budu u konkurentskom odnosu prema (tek stvorenoj) državi. Međutim, u tako formiranim regionalnim jedinicama građani nisu razvili osjećaj pripadnosti županiji kao zavičaju ili funkcionalnoj regiji.³³

Nakon ustavnih promjena 2000. godine i usvajanja novog zakonodavstva o lokalnoj samoupravi, uloga županija se značajno promijenila. Postale su samoupravne jedinice i njihova uloga središnjih državnih jedinica bila je, iako još uvijek prisutna, organizacijski i funkcionalno odvojena od njihove uloge jedinica lokalne uprave. Unatoč reformama koje su promicale decentralizaciju, teritorijalna struktura županija ostala je netaknuta. To je i dalje ostalo kritično pitanje položaja i uloge županija u Hrvatskoj. Iako su jedinice lokalne samouprave, županije nemaju bitnu ulogu u sustavu javnog upravljanja. One nemaju mogućnosti za obavljanje širokog spektra javnih zadataka, a ni njihova financijska situacija nije obećavajuća.³⁴

Početni i zasad izgledni scenarij je inercija i zadržavanje postojećeg stanja, kako na razini stvarnog funkcioniranja, tako i na razini pravne regulacije. Premda stvarno funkcioniranje sustava značajno odstupa od ustavne i zakonske regulacije, upravo te pravne proklamacije djeluju kao lijepa demokratska fasada i ukras. Takav sustav funkcionira više od 20 godina.

³² Đulabić, V. i Čepo, D. (2017) Regionalism and Sub-Regional Representation: A Guide to the County transformation of Croatia. Zagreb: Pravni fakultet, str. 540.

³³ Maldini, P. (2014): Politički i administrativni aspekti regije; regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. Zbornik sveučilišta u Dubrovniku, str. 142.

³⁴ Đulabić, V. i Čepo, D. (2017) Regionalism and Sub-Regional Representation: A Guide to the County transformation of Croatia. Zagreb: Pravni fakultet, str. 541.

Premda se tijekom tog razdoblja značajno povećao broj jedinica, njihovi poslovi, ustavnopravna i zakonska regulacija, interni odnosi između vijeća i načelnika, i drugi važni elementi, ipak je u svim tim aspektima bila riječ o dogradnji sustava, a ne o njegovoj radikalnoj promjeni.³⁵

4.2. Prilagodba formalnopravne regulacije sadašnjem stanju

Iz prethodnog poglavlja vidljivo je da je teritorijalna struktura u Republici Hrvatskoj previše složena, nestabilna, nedovoljno efikasna te neracionalna s gledišta potrebe za ostvarenjem razvojnih svrha zemlje. U skladu s time predlažu se mjere poboljšanja sustava lokalne i regionalne samouprave, koje posljedično vode i do razvoja regionalizma.

Drugi scenarij je prilagodba formalnopravne regulacije sadašnjem stanju posebno u odnosu na županije i općine, s otvaranjem mogućnosti regionalizacije. Naime, još od tzv. decentralizacije 2001. županije funkcioniraju kao lokalne, a ne kao regionalne jedinice, pa bi se takvo neustavno stanje moglo konačno ustavom priznati te zakonima pravno urediti. Za ostvarenje tog scenarija bilo bi potrebno županije Ustavom definirati kao jedinice lokalne samouprave koje preuzimaju lokalne poslove za sve dijelove teritorija osim za područja srednjih i većih gradova, koji bi i dalje nastavili obavljati svoje poslove kao i dosad.

Računajući da su kapaciteti i županije i gradova u zadnjih desetak godina ipak ojačali, valjalo bi decentralizirati i više poslova na takve iznova definirane a teritorijalno identične jedinice. U perspektivi bi im se moglo dodijeliti i više sredstava, na štetu prihoda državnog proračuna, i decentralizirati niz daljnjih javnih poslova. U takvom sustavu na lokalnoj razini bi funkcionirale županije i gradovi, dok bi sadašnje općine, ili bar velika većina njih nastavila funkcionirati kao oblici mjesne samouprave. Time bi se otvorio prostor i uvođenju samoupravnih regija. Njega bi sačinjavalo dvadesetak županija i osamdesetak većih i srednjih gradova na lokalnoj razini te pet novih, samoupravnih regija. No, s gledišta znanstveno utvrđenih kriterija, to nije najbolja opcija za reformu.³⁶

4.3. Radikalna teritorijalna reforma

Treći scenarij podrazumijeva radikalnu teritorijalnu reformu. U toj reformi morao bi se smanjiti broj jedinica lokalne samouprave na mjeru mreže centralnih naselja, kakvih je stotinjak, uz određene prilagodbe zbog geografskih specifičnosti (npr. otoci). Takve nove jedinice trebalo bi oblikovati tako da imaju sličan krug javnih poslova i ovlasti (monotipska organizacija). Na regionalnoj razini moglo bi se osnovati pet regija. Time bi se opet dobio

³⁵ Koprić, I. (2014) Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 11.

³⁶ Ibid., str. 12

prikladan raspon kontakta između regionalne i lokalne razine kao i sada, a središnja bi se država napokon rasteretila mnoštva poslova koje sada bez pravog opravdanja i potrebne efikasnosti obavlja.³⁷

Prijedlog novog Zakona o regionalnom razvoju Hrvatske iz 2013., između ostalog, predviđa i pet planskih područja. Riječ je o širim područjima koja obuhvaćaju više jedinica područne (regionalne) samouprave (županije) u statističkoj regiji (NUTS II) koje bi ustrojavale zajedničko partnersko vijeće, definirale prioritete razvoja i strateške razvojne projekte. Pritom planska područja nemaju pravnu osobnost, niti zadiru u autonomiju županija, već se formiraju na osnovi partnerskog sporazuma između županija koje ga čine, definirajući pritom razvojne prioritete, podjednako planskog područja i pojedinih županija. Ti prioriteti pak moraju biti vertikalno usklađeni s nacionalnom strategijom regionalnog razvoja i sa strategijom Europske unije, što je preduvjet za prijavu razvojnih projekata.³⁸

Mnogi razlozi govore u prilog pet samoupravnih regija:

1. *Zagrebačka* koja bi obuhvaćala područje grada Zagreba te južni i zapadni dio sadašnje Zagrebačke županije
2. *Primorsko – istarsko – gorska* koja bi obuhvaćala područje današnje Istarske, Primorsko – goranske, Ličko – senjske i Karlovačke županije
3. *Dalmacija* koja bi obuhvaćala postojeću Zadarsku, Šibensko – kninsku, Splitsko – dalmatinsku, te Dubrovačko – neretvansku županiju
4. *Slavonija* koju bi sačinjavale današnja Osječko – baranjska, Vukovarsko – srijemska, Virovitičko – podravska, Požeško – slavonska te Brodsko – posavska županija
5. *Središnja Hrvatska* koja bi obuhvatila područje sadašnje Međimurske, Varaždinske, Krapinsko – zagorske, Koprivničko – križevačke te Bjelovarsko – bilogorske županije.

Tako bi se dobila relativno ravnotežena regionalna struktura, uz stanovito odstupanje u Zagrebačkoj regiji te Primorsko – istarsko – gorskoj regiji. Grad Zagreb je u zadnjem desetljeću privukao još dodatnog stanovništva te zajedno s dijelovima postojeće Zagrebačke županije predstavlja po broju stanovnika i ekonomskom potencijalu najveću regiju.

Drugačije je s Primorsko – istarsko – gorskom regijom, koja obuhvaća relativno raznoliko područje od Istre do Gline i Gospića, ali još uvijek s manje od 800 000 stanovnika. Ipak, ona u mnogočemu funkcionira kao stvarna cjelina, zajednica interesa, komplementarna po

³⁷ Ibid., str. 13.

³⁸ Maldini, P. (2014): Politički i administrativni aspekti regije; regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. Zbornik sveučilišta u Dubrovniku, str. 144.

prirodnim i gospodarskim komponentama koje sadrži. Upravo ta najzapadnija regija po svojoj strukturi i obliku upozorava na nužnost kreiranja forme autonomije i identiteta unutar regija.³⁹

4.4. Optimalna regionalizacija Republike Hrvatske

Potreba za regionalizacijom posebno je aktualizirana s procesom pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, kad je regionalizacija postala jednim od preduvjeta za pridruživanje radi postizanja kompatibilnosti s regionalnom politikom Europske unije. Kao preduvjet za pristupanje Europskoj uniji, sukladno takozvanim Kopenhaškim i Madridskim kriterijima, obveza Hrvatske bila je prihvatiti cjelokupnu pravnu stečevinu Europske unije kao skup pravnih norma i odluka koje obvezuju sve zemlje članice, te s njima uskladiti svoje zakonodavstvo. Dio toga bilo je i usklađivanje statističkih prostornih (teritorijalnih, regionalnih) jedinica prema NUTS klasifikaciji. Riječ je o posebnom sustavu utvrđivanja statističkih jedinica koji cjelokupan teritorij Europske unije dijeli na više razina teritorijalnih jedinica radi omogućavanja ujednačenog prikupljanja, obrade i analize međusobno usporedivih podataka. Takva podjela napravljena je, prije svega, za statističke svrhe i planiranje razvoja te ne prejudicira pravno – političku niti administrativno – upravnu podjelu neke zemlje, iako se sekundarno može poklapati s već postojećom regionalnom podjelom.⁴⁰

Od 1. siječnja 2013. Hrvatska je za statističke potrebe razdijeljena na dvije statističke regije, Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku. Jadranska regija ostaje ista kao i u ranijoj podjeli na tri statističke regije, koje su uspostavljene 2007. godine, te obuhvaća sedam županija koje makar jednim svojim dijelom izlaze na Jadransko more. To uključuje i Ličko – senjsku županiju, kao jednu od najnelogičnije skrojениh županija u postojećoj organizaciji. Kontinentalna regija obuhvaća preostali dio zemlje, tj. dosadašnju Sjeverozapadnu te Panonsku Hrvatsku, s trinaest županija i gradom Zagrebom.⁴¹

Takva struktura statističkih regija i planskih područja formalno gledajući ne onemogućuje drugačiju organizaciju političkih regija. Statističke regije doista imaju samo statističko – tehničku svrhu. Planska područja sa svojim partnerskim vijećima ipak bi bila određene institucije na terenu, premda je predviđeno da administrativne i stručne poslove za njih obavlja Ministarstvo regionalnog razvoja.

Od ranije predloženih mogućih scenarija trebalo bi odabrati jedini u kojem dolazi do formiranja samoupravnih regija. Kod njihova formiranja valja uzeti u obzir sve stručno –

³⁹ Koprić, I. (2014) Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 14.

⁴⁰ Maldini, P. (2014): Politički i administrativni aspekti regije; regionalizam, regionalizacija i regionalna politika. Zbornik sveučilišta u Dubrovniku, str. 143.

⁴¹ Koprić, I. (2014) Je li moguća regionalizacija Hrvatske? Institucionalna i politička ograničenja. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 13.

tehničke kriterije, ali i dodatne uloge koje bi one trebale imati u izbornom sustavu te u sustavu planiranja regionalnog razvoja. Granice povijesnih i ekonomskih regija već su poznate, a ne poklapaju se s postojećim granicama među županijama. Zato prilikom formiranja političkih regija treba uzeti u obzir geografske, povijesne i ekonomske cjeline, a ne formalne granice nedosljedno formiranih županija.⁴²

Najvažnije je kvalitetno povući crte razgraničenja regija u središnjem dijelu Hrvatske, u široj okolini Zagreba, ne libeći se pritom rješenja koje će čak i neke dijelove sada bliže Zagrebu smjestiti u neke druge regije. Gotovo da je zadnji čas za tako nešto, jer će inače gravitacijsko djelovanje prejakog Zagreba na duže vrijeme onemogućiti ravnomjerni razvoj zemlje.

Kod teritorijalnog oblikovanja regija važno je ne robovati sada neprirodno određenim granicama županija, posebno u središnjem dijelu zemlje, koje sijeku linije društvene i ekonomske gravitacije, kao i cjelovite ekonomske, funkcionalno povezane mikro cjeline. Razvojne potrebe također se moraju uzeti u obzir, kao i potreba za onemogućavanjem potpunog narušavanja ravnoteže među regijama.⁴³

Svakako kod samog postupka određivanja granica trebalo bi uzeti u obzir i mišljenje stanovnika Republike Hrvatske. Bilo bi korisno anketirati građane pogotovo na rubnim područjima zemlje, te zavisi o rezultatima ankete prilagoditi prethodno predloženu podjelu.

⁴² Ibid., str. 12.-14.

⁴³ Ibid., str. 15.

5. ZAKLJUČAK

Područje sadašnje Republike Hrvatske ima bogatu povijest različite teritorijalne raspodjele i izmjene vlasti koje su tim područjem vladale. Sve to dovelo je i do znatnih razlika među samim stanovništvom u pogledu drugačijeg govora, tradicije, običaja te općenito načinu života. No, sve to nebi trebalo gledati kao razlog za što većim razdvajanjem i međusobnim neslaganjem nego baš upravo suprotno, kao posebnost koja nas ističe od drugih zemalja i obogaćuje našu kulturu. Drugi problem s kojim se susrećemo započeo je od samog početka podjele Republike Hrvatske na županije. Osim što se tadašnja politička vlast vodila sasvim pogrešnim razlozima takve regionalizacije, gdje je uspostava većeg broja županija definirana više administrativno – političkim nego teritorijalno – kulturnim kriterijima, od tada do danas nije se puno toga promijenilo. To potvrđuje činjenica da regionalna samouprava u Hrvatskoj, usprkos velikom broju županija, ali koje imaju ograničene ovlasti, nije dobila značenje regionalne samouprave kakvo imaju regionalne jedinice u decentraliziranim demokratskim državama. Dakle, hrvatske županije, osim ovlasti i djelokruga poslovanja pretežito komunalnog karaktera, nemaju većih mogućnosti autonomnog planiranja i osiguravanja razvoja bez znatnijeg utjecaja države. Moglo bi se zaključiti da je Hrvatska i nakon dva desetljeća, u usporedbi s drugim europskim zemljama, izrazito centralizirana država, što upućuje na potrebu za novom regionalizacijom. Drugačija teritorijalna organizacija u odnosu na trenutnu podjelu na županije i općine, imala bi za cilj ne samo ostvarivanje uštede u financijskom smislu, nego bi jedinice lokalne samouprave regionalizacijom imale više izgleda za ostvarivanje svoje svrhe te da budu pokretači lokalnog razvoja i života. Sadašnja struktura lokalne samouprave je previše složena, neprimjereno mijenjana, neracionalna je i nedovoljno učinkovita, uz izrazito centralistički način upravljanja. Također, jedan od problema s kojima se Republika Hrvatska susreće je u načinu na koji se regionalnim jedinicama upravlja jer se na čelu lokalnih jedinica često nalaze ljudi koji su vođeni vlastitim interesima ili nemaju adekvatno znanje i obrazovanje što se tiče vođenja lokalne jedinice. Smatram da bi se to ipak u budućnosti moglo promijeniti jer Europska Unija ima visoke standarde i zahtijeva veću stručnost ljudi. Republika Hrvatska je relativno mala zemlja s malim brojem stanovnika i mislim da nije potrebna takva teritorijalna podjela u toj mjeri u kojoj je sada. Trebalo bi raditi na većem povezivanju kako u smislu gradova, općina itd. tako bi se posljedično i stanovništvo više povezalo i nebi bilo toliko netrpeljivosti među ljudima. U svakom slučaju potrebno je izraditi kvalitetan plan i program koji bi svojim mjerama pridonio većoj povezanosti unutar Republike Hrvatske što bi pridonjelo boljem iskorištavanju svih resursa koji su na raspolaganju, ekonomskom i društvenom razvoju.

LITERATURA

1. Blaće, A., Vukosav, V.: O regiji i regionalnom pristupu u geografiji, u: Mirošević, L., Graovac, V.: Dalmacija u prostoru i vremenu – Što Dalmacija jest, a što nije?, Sveučilište u Zadru, 2014.
2. Bogunović, A.: Regionalna ekonomika i politika, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 2011.
3. Claval, P.: An Introduction to Regional Geography, Blackwell Publishers Ltd., Oxford, 1998.
4. Cvitanović, A.: Geografski rječnik, Hrvatsko geografsko društvo Zadar, Zadar, 2002.
5. Đulabić, V.: Regionalizam i regionalna politika, Društveno veleučilište, Zagreb, 2007.
6. Đulabić, V., Čepo, D.: Regionalism and Sub – Regional Representation: A Guide to the County transformation of Croatia, Pravni fakultet, Zagreb, 2017.
7. Informativni članci o Europskoj uniji, Europski parlament, dostupno na: www.europarl.europa.eu (12.09.2019.).
8. Koprić, I.: Je li moguća regionalizacija Hrvatske?, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
9. Maldini, P.: Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika, Zbornik sveučilišta u Dubrovniku, 2014.
10. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Značaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Republici Hrvatskoj, dostupno na: <https://uprava.gov.hr> (13.09.2019.).
11. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Lokalna i područna (regionalna) samouprava, dostupno na: <https://uprava.gov.hr> (13.09.2019.)
12. Rogić, V.: Fizionomska i funkcionalna regionalizacija Hrvatske, Geografsko društvo Slovenije, Ljubljana, 1962.
13. Rogić, V.: Nacrt uvjetno – homogene regionalizacije SR Hrvatske, Geografski glasnik, 1983.
14. Rogić, V.: Jednostavnost i fleksibilnost koncepta nodalno – funkcionalne diferencijacije SR Hrvatske, Geografski glasnik, 1984.
15. Šutić, B.: Državno i političko uređenje Republike Hrvatske, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2011.
16. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine broj 86 2006., dostupno na: <https://narodne-novine.nn.hr> (10.09.2019.)

17. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine broj 33 2001., dostupno na: <https://narodne-novine.nn.hr> (13.09.2019.).
18. Župan, M., Vinković, M.: Pravo – regije – razvoj, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera, Osijek, 2013.

POPIS TABLICA

Tablica 1. Vrste regija prema četiri osnovna kriterija	3
Tablica 2. Razine u sustavu NUTS-a kojoj pripadaju upravne jedinice određene na temelju broja stanovnika	8
Tablica 3. Županije na području Republike Hrvatske	14

POPIS SLIKA

Slika 1. Grafički prikaz županija u Republici Hrvatskoj – današnje stanje15