

TERITORIJALNI USTROJ U FUNKCIJI RAZVOJA GOSPODARSTVA

Jakov GELO, Tomislav GELO*

U radu se naglašava važnost teritorijalnog ustroja sa ciljem poticanja na sveukupno kritičko promišljanje o njegovoj funkcionalnosti u sustavu gospodarskog razvoja Republike Hrvatske i njenih regija. Analizira se postojeći teritorijalni ustroj Hrvatske s obzirom na njenu podijeljenost na 21 županiju, 126 gradova i 429 općina. Prikazuje se važnost teritorijalnog ustroja na funkcioniranje kako cijele države tako i njenih jedinica lokalne i regionalne samouprave, a s obzirom na rješavanje gospodarskih problema na nacionalnoj razini, povlačenje sredstava iz EU fondova i utjecaja na ravnomjerniji regionalni razvoj. U radu se analizira i teritorijalni ustroj članica Europske unije te se prikazuju tendencije promjena (uglavnom smanjenja) broja lokalnih jedinica u većini razvijenijih članica. U zadnjem dijelu rada daje se prijedlog novog administrativno-teritorijalnog ustroja Hrvatske uz ciljeve funkcionalnijeg teritorijalnog ustroja Hrvatske.

1. UVOD

Administrativno-teritorijalna podjela države predstavlja ujedno i temelj upravno-teritorijalnog ustroja nacionalnog teritorija. Često se teritorijalna podjela u literaturi naziva i regionalizacijom prema kojoj se homogene prostorne cjeline definiraju prema zadanim kriterijima. Pri određivanju teritorijalne organizacije odnosno regionalizacije primjenjuju se brojni kriteriji među kojima su najvažniji demografski, geografski, gospodarski/razvojni, financijski, ad-

* Prof. dr. sc. Jakov Gelo, dr. sc. Tomislav Gelo, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska

ministrativni i povijesno-kulturni. Kriteriji regionalizacije temelje se također i na gravitaciji u odnosu na urbane centre i/ili koncentrirane proizvodnje koje formiraju žarište rasta i funkcionalnosti, a u svrhu obavljanja sustavom delegiranih funkcija.

Cilj je regionalizacije da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju imati kapacitete za:

- financiranje i pružanje usluga iz zakonom propisanog djelokruga,
- financiranje svojih institucija, djelatnosti, programa i aktivnosti,
- kvalitetno, učinkovito i samostalno planiranje.

Sam proces regionalizacije obuhvaća tri važna elementa:

- *funkcionalnu decentralizaciju* - prijenos ovlasti i nadležnosti sa središnje na niže razine vlasti,
- *fiskalnu decentralizaciju* - prijenos odgovarajućih sredstava za financiranje javnih ovlasti na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- *teritorijalnu organizaciju* - pronalaženje optimalnog teritorijalnog ustroja koji ima za posljedicu definiranje modela organizacije javnih službi.

Temeljna jedinica teritorijalne podjele u nas je *naselje*, antropogeografska teritorijalna jedinica koja se uobičajeno dijeli na urbanu (gradsku) ili ruralnu (seosku). Više naselja čini jednu općinu (lokalna jedinica), a općine su ujedno i *osnovne jedinice* administrativno-teritorijalnog ustroja. Više općina temeljem određenih kriterija dio je većih regionalnih teritorijalnih jedinica koje se nazivaju različito od zemlje do zemlje, a koje udružene, čine nacionalni teritorij neke zemlje. Najčešće pojedine države imaju dvije do tri razine lokalnih/regionalnih administrativno-teritorijalnih jedinica, iako se u praksi znaju naći i one sa samo jednom administrativno-teritorijalnom razinom.

Glavni problem kod utvrđivanja jedinica administrativno-teritorijalnog ustroja njihova je veličina, opseg poslova koje će takve jedinice obavljati i veličina prihoda, koje će s obzirom na opseg poslova ostvarivati kroz poreze i druge namete. Kao glavna prednost odabira varijante velikih lokalnih jedinica najčešće se navodi njihova sposobnost obnašanja sve više modernih, diferenciranih, specijaliziranih upravnih poslova koji su posljedica značajnih društvenih promjena (Pavić, 2010). Ujedno su njihovi funkcionalni kapaciteti dovoljno veliki za kvalitetno i efikasno obavljanje usluga u njihovom djelokrugu. Kao mogući nedostatak velikih lokalnih jedinica najčešće se spominje zapostavljanje svoje ruralne periferije u odnosu na urbani centar. Prednosti malih lokalnih jedinica su blizina, tj. pristupačnost lokalnih službi svojim ne-

posrednim korisnicima, građanima (Pusić i dr., 1988). Međutim kao glavni nedostatak spominju se nedovoljni funkcionalni i fiskalni kapaciteti za pružanje kvalitetnih usluga tim istim građanima.

U djelokrug poslova lokalnih i regionalnih administrativno-teritorijalnih jedinica uobičajeno se ubrajaju obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, komunalno gospodarstvo, određena prometna infrastruktura, prostorno i urbanističko planiranje kao i svi drugi poslovi koje im državna vlast daje u nadležnost. Lokalne jedinice obavljaju nižu (jednostavniju), a regionalne jedinice višu (kompleksniju) razinu dodijeljenih im poslova.

Definiranjem veličine i djelokruga administrativno-teritorijalnih jedinica ujedno se definira i model organizacije države koji može biti centraliziran i decentraliziran. Primarno se misli na funkcionalnu i fiskalnu centralizaciju odnosno decentralizaciju koje su usko povezane na način da funkcionalnu decentralizaciju mora slijediti i fiskalna, kao i da funkcionalnu centralizaciju mora slijediti fiskalna centralizacija, što u stvarnosti nije uvijek slučaj.

Utjecaj teritorijalnog ustroja na ravnomjeran gospodarski razvitak nemoguće je kvantificirati s obzirom na kompleksnost utjecaja brojnih drugih varijabli kako na sveukupni razvoj tako i utjecaj jedne varijable na drugu. Međutim, teritorijalni ustroj svakako ima indirektan utjecaj koji se očituje kroz utjecaj na druge determinante gospodarskog razvoja. Tako npr. teritorijalni ustroj utječe na veličinu funkcionalnih i fiskalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave neophodnih za kvalitetno obavljanje zakonom utvrđenog djelokruga poslova. Velika rascjepkanoost regionalnih jedinica i/ili velike razlike u broju stanovnika stavljaju u različit položaj jednu regiju u odnosu na drugu, ili regiju u odnosu na centralnu vlast i slično. Može se očekivati da je utjecaj regija na donošenje zakona, posebice onih koji se tiču regionalnog razvoja, obrnuto proporcionalan njihovoj veličini. Navedeno ukazuje da teritorijalni ustroj, kao jedan od tri važna elementa regionalizacije, ima značajan indirektan utjecaj na razvoj kako regija tako i cijele države. Razvijeniije države pristupaju reformama lokalne i regionalne samouprave kao i teritorijalnom preustroju s dubinski učinjenim analizama postojećeg stanja, postavljanjem ciljeva i načina kako ih ostvariti.

2. TERITORIJALNI USTROJ HRVATSKE

TERITORIJALNI USTROJ KROZ POVIJEST

Prvi poznati teritorijalni ustroj Hrvatske javlja se početkom 10. stoljeća kada je tadašnje područje Hrvatske bilo podijeljeno na 11 županija (Vrbošić,

1992). Od srednjeg vijeka preko Habsburške monarhije pa do Austro-Ugarske Hrvatska je prošla različite administrativno-teritorijalne podjele s obzirom na povijesne okolnosti i teritorijalne aspiracije i osvajanja na ovim područjima. Teritorijalni ustroj Hrvatske u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji doživio je također nekoliko značajnijih promjena od kojih je najznačajnija podjela na 9 banovina koje su 1929. godine dijeljene na kotareve. Tadašnja Hrvatska podijeljena je na Savsku i Primorsku banovinu koje su pred Drugi svjetski rat činile Banovinu Hrvatsku.

Hrvatska je nakon Drugog svjetskog rata bila podijeljena na 737 općina čiji broj se kontinuirano smanjivao te je 1963. godine (238) bio tri puta manji. U provedenoj reformi koja je završila 1966. godine teritorijalna podjela Hrvatske bazirala se na 4 makroregije sa pojedinim regijama unutar njih¹ i 110 općina. Nakon 1974. ukidaju se makroregije i pojavljuje se nova teritorijalna organizacija - zajednice općina. Hrvatska je bila podijeljena na 9 zajednica općina i Gradsku zajednicu Zagreb u koje je bilo razvrstano tadašnjih 112 općina.² (Bogunović, 2011).

U socijalističkoj Jugoslaviji primijenjena je teorija polova s ciljem policentričnog razvoja Hrvatske.³

TERITORIJALNI USTROJ SAMOSTALNE HRVATSKE OD 1992. DO 2012. GODINE

Teritorijalni ustroj samostalne Hrvatske na snazi je od 1992.⁴ odnosno funkcionalno od 1993. godine kada je Hrvatska teritorijalno podijeljena na 21 županiju, 418 općina i 69 gradova te dva autonomna kotara Knin i Glina koji

¹ To su bile Slavonska, Srednjohrvatska (sa tri regije, Zagrebačkom, Zagorsko-međimurskom i Bilogorsko-podravskom), Primorsko-lička (s dvije regije: Primorsko-istarskom i Ličkom) i Dalmatinska.

² Zajednice općina bile su: Osijek (bivša makroregija s 14 općina); Bjelovar (bivša regija s 10 općina); Varaždin (bivša regija s 5 općina); Zajednica općina Zagreb (s 12 općina); Grad Zagreb (dio regije s 10 gradskih općina i 4 prigradske – Velika Gorica, Zaprešić, Samobor i Sesvete); Sisak (bivša regija sa 6 općina); Karlovac (bivša regija sa 6 općina); Rijeka (makroregija bez Like s 19 općina); Gospić (bivša regija s 5 općina) i Split (bivša makroregija bez Paga s 21 općinom).

³ policentrični razvoj koji se zasniva na industrijalizaciji, tj. stvaranju i lociranju velikih industrijskih pogona kao nositelja razvoja regije.

⁴ Te su godine doneseni Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92 te Zakon o područjima županija, gradova i općina, NN 90/92.

zbog velikosrpske agresije nikad nisu profunkcionirali. Tijekom godina došlo je do povećanja broja općina i gradova tako da danas u Hrvatskoj ima 127 gradova uključujući i Zagreb i 429 općina (Tablica 1). Broj stanovnika *prosječne* općine u Hrvatskoj prije promjena 1992. godine iznosio je 42.000 (Koprić, 2010b), a nakon 1993. godine oko 8.000 stanovnika (Grad Zagreb činilo je 11 bivših općina), da bi 2011. godine iznosio 6.300.

Tablica 1. Teritorijalni ustroj RH prema podacima popisa 2011. godine

RH i županije	površina (km ²)	Broj stanovnika	Broj gradova	Broj općina
Republika Hrvatska	56.594	4.290.612	127	429
Grad Zagreb	641	792.875	1	0
Zagrebačka	3.060	317.642	9	25
Krapinsko-zagorska	1.229	133.064	7	25
Varaždinska	1.262	176.064	6	22
Koprivničko-križevačka	1.748	115.582	3	22
Međimurska	729	114.414	3	22
Bjelovarsko-bilogorska	2.640	119.743	5	18
Virovitičko-podravska	2.024	84.586	3	13
Požeško-slavonska	1.823	78.031	5	5
Brodsko-posavska	2.030	158.559	2	26
Osječko-baranjska	4.155	304.506	7	35
Vukovarsko-srijemska	2.452	204.899	5	26
Karlovačka	3.626	180.117	5	17
Sisačko-moslavačka	4.468	172.977	6	13
Primorsko-goranska	3.588	296.123	14	22
Ličko-senjska	5.353	51.022	4	8
Zadarska	3.646	170.398	6	28
Šibensko-kninska	2.984	109.320	5	15
Splitsko-dalmatinska	4.540	455.242	16	39
Istarska	2.813	208.440	10	31
Dubrovačko-neretvanska	1.781	122.783	5	17

Izvor: obrada autora iz podataka DZS (Statistički ljetopis 2011; Popis stanovništva 2011. - Prvi rezultati)

Županije, u koje spada i Grad Zagreb s položajem jedinice regionalne samouprave, čine drugu, područnu/regionalnu razinu vlasti, a gradovi i općine čine prvu odnosno osnovnu razinu lokalne vlasti, tzv. lokalnu samoupravu.

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

Grad je, prema zakonski definiranim kriterijima, jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Gradom se može odrediti i naselje s manje od 10.000 stanovnika ako za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni).⁵

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.

Općine i gradovi, u svom samoupravnom djelokrugu, obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima, dok županije obavljaju poslove od regionalnog značaja. Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđena su područja koja spadaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) i županija. Tako u djelokrug općina i gradova spadaju: uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvena zaštita, odgoj i osnovno obrazovanje, kultura, tjelesna kultura i sport, zaštita potrošača, zaštita i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarna i civilna zaštita, promet na svome području, ostali poslovi sukladno posebnim zakonima. Za velike gradove predviđene su i dodatni poslovi: održavanje javnih cesta i izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja. U djelokrug županija spadaju: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometna infrastruktura, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedba dokumenata prostornog uređenja, ostali poslovi sukladno posebnim zakonima.

Hrvatska je s obzirom na pristupanje EU i njene zahtjeve 2007. godine podijeljena i na tri regije koje nisu administrativne nego statističke odnosno analitičke regije.⁶

⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi - NN., br. 33/01.

⁶ Sjeverozapadna Hrvatska (Grad Zagreb, Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska županija), Središnja i Istočna (Panonska) Hrvats-

Nakon 1991. godine Hrvatska je sve više postojala monocentrično gospodarstvo s dominantnim sudjelovanjem Zagreba u BDP-u, kao i u koncentraciji tvrtki, bankarskog i financijskog kapitala, intelektualnog i ljudskog kapitala. Postojeći način teritorijalnog ustroja s visokom razinom fiskalne i funkcionalne centralizacije rezultat je opredjeljenja države iz 90-ih godina za model centralizirane države, bez obzira na veliki broj općina, gradova i županija.

ANALIZA ADMINISTRATIVNO-TERITORIJALNOG USTROJA HRVATSKE

Prema provedenom istraživanju (Bejaković i dr., 2012) Hrvatska bez obzira na sveprisutnu percepciju nema prevelik javni sektor. Tako je prema navedenom istraživanju Hrvatska imala četvrtu najmanju državnu upravu (s obzirom na broj zaposlenih) od 28 analiziranih država Europe. Udio zaposlenih u općoj državi⁷ u ukupnoj zaposlenosti Hrvatske u razdoblju od 2005. do 2008. godine iznosio je 17,5 posto dok se istovremeno u EU taj udio kretao između 19,07 i 20,88 posto. U istom istraživanju došli su do zaključka da su u pitanju izdvajanja za naknade zaposlenima plaće veće nego što bi trebale biti s obzirom na udio naknada u odnosu na BDP. Iz navedenog se može izvući zaključak da ni u jedinicama lokalne i regionalne samouprave nema previše zaposlenih. Ali s obzirom na veliku rascjepkanost lokalnih i regionalnih jedinica postavlja se pitanje njihove funkcionalnosti, efikasnosti i distribucije po lokalnim jedinicama. Preveliki broj općina doveo je do velike koncentracije zaposlenih u relativno malim lokalnim jedinicama, ali i prevelike rascjepkanosti zaposlenih u županijama, općinama i gradovima. *Općine koje imaju do 10 zaposlenih u administrativnim tijelima čine 70% ukupnog broja općina a 49 općina ima svega tri zaposlena.* Kada su u pitanju gradovi, 71 grad (56% gradova) ima do trideset zaposlenih (Bajo, 2009). Ovi pokazatelji svakako otvaraju pitanje veličine funkcionalnih kapaciteta i rashoda za zaposlene u tim općinama u odnosu na njihov fiskalni kapacitet.

Dinamička i statička poredbena makroekonomska analiza temeljena na bruto domaćem proizvodu (BDP) po stanovniku po županijama i na razini

ka (Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka županija) i Jadranska Hrvatska (Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Dubrovačko-neretvanska i Istarska županija)

⁷ Opća država obuhvaća sve jedinice središnje, regionalne i lokalne vlasti, sve fondove socijalnog osiguranja na svim razinama vlasti i sve netržišne neprofitne institucije kontrolirane i većim dijelom financirane od jedinica vlasti.

Hrvatske ukazuje na negativne trendove i divergentne procese odnosno na produblјivanje jaza u razvoju između pojedinih županija (Tablica 2 i osobito Graf 1).

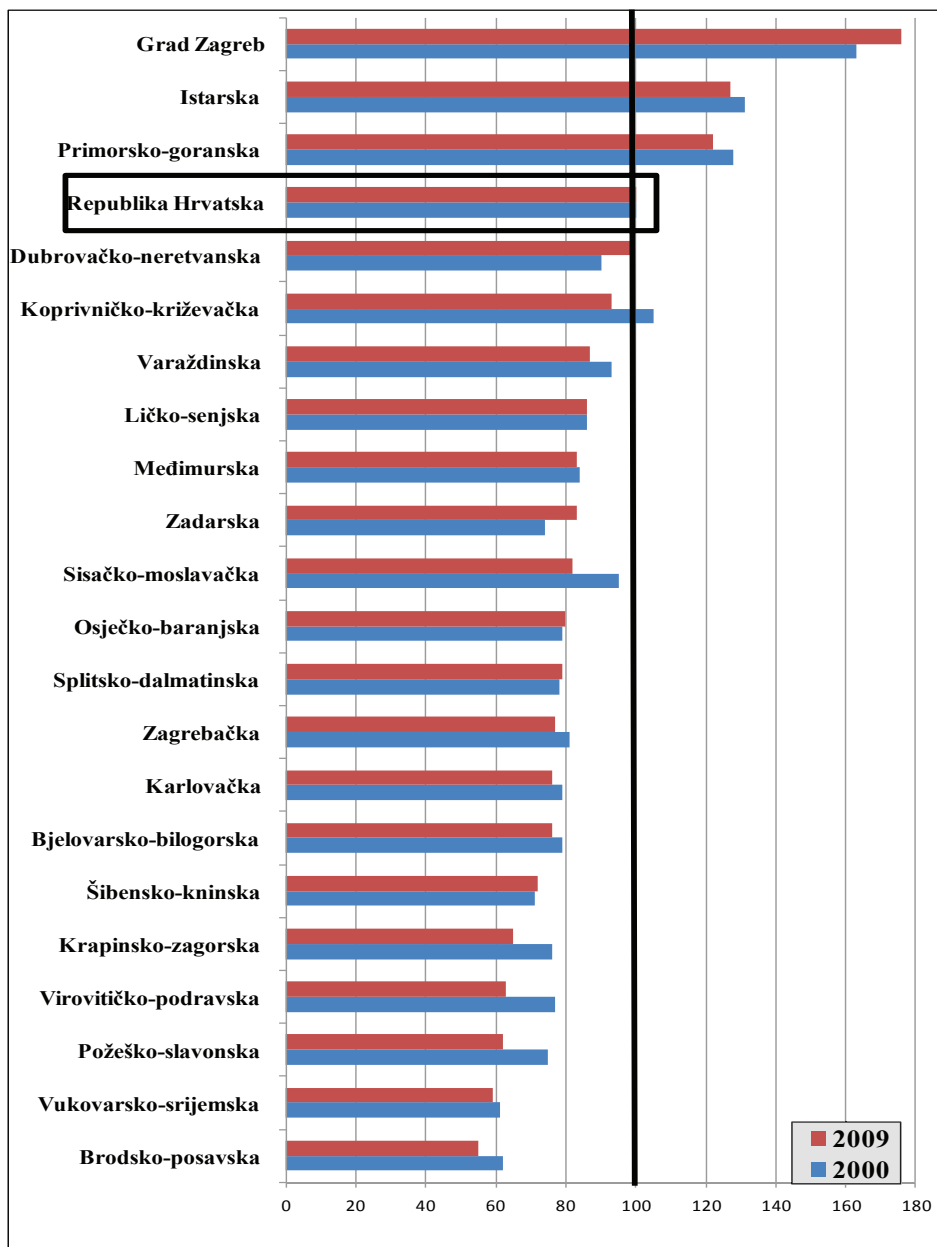
Tablica 2. Indeks BDP-a po županijama od 2000. do 2009. godine (Indeks RH = 100)

Hrvatska/županija	2000	2002	2004	2006	2008	2009
<i>Grad Zagreb</i>	163	166	172	177	174	176
Istarska	131	136	138	129	124	127
Primorsko-goranska	128	113	115	120	119	122
Republika Hrvatska	100	100	100	100	100	100
<i>Dubrovačko-neretvanska</i>	90	86	96	96	99	99
Koprivničko-križevačka	105	101	90	95	91	93
Varaždinska	93	98	85	86	88	87
Ličko-senjska	86	94	134	92	91	86
<i>Zadarska</i>	74	79	84	79	85	83
Međimurska	84	87	79	80	84	83
Sisačko-moslavačka	95	83	77	84	79	82
<i>Osječko-baranjska</i>	79	81	78	77	83	80
<i>Splitsko-dalmatinska</i>	78	77	80	79	79	79
Zagrebačka	81	81	78	73	75	77
Bjelovarsko-bilogorska	79	81	75	75	77	76
Karlovačka	79	88	76	79	79	76
<i>Šibensko-kninska</i>	71	71	77	75	76	72
Krapinsko-zagorska	76	77	70	72	69	65
Virovitičko-podravska	77	79	73	74	70	63
Požeško-slavonska	75	73	73	66	63	62
Vukovarsko-srijemska	61	62	60	63	62	59
Brodsko-posavska	62	63	60	57	58	55

Izvor: izračun autora na temelju podataka DZS-a (Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku, prostorne jedinice za statistiku 2. razine i županije - Priopćenja)

Napomena: Analiza je provedena za one godine za koje je Državni zavod za statistiku izračunao BDP po županijama.

Graf 1. Indeks BDP-a po županijama 2000. i 2009. godine (Indeks RH = 100)



Izvor: Tablica 2.

Realni BDP po stanovniku od 2000. do 2009. godine povećao se za trećinu te je 2009. godine iznosio 10.100 EUR-a što je prema paritetu kupovne moći činilo 61 posto prosječne razine BDP-po stanovniku EU 27.

Indeks BDP-a po stanovniku po županijama u odnosu na razinu Hrvatske povećan je u šest županija, a u preostalih petnaest je stagnirao ili opadao. Grad Zagreb kao najrazvijeniji dio Hrvatske, uz Istarsku i Primorsko-goransku županiju ima veći BDP po stanovniku u odnosu na razinu Hrvatske. Monocentrični razvoj u Hrvatskoj ogleda se u činjenici da je Grad Zagreb *iz godine u godinu povećavao svoj udio* u BDP-u Hrvatske (sa 28,7% 2000. na 31,4% 2009. godine).

Studija Ekonomskog instituta iz 2010. godine⁸ ukazala je na brojne probleme u procesu funkcionalne i fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj. Kada su u pitanju proračunski kapaciteti postoje velike razlike između županija, gradova i općina. Svih 429 općina (gdje je 30% stanovništva) uprihoduje svega 3,9 milijarde kuna (ili 16%) od 24,1 milijardi ukupnih prihoda u proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave 2009. godine. Općine (15,8 posto) i gradovi (39,9 posto) bez Zagreba, ostvarili su 55,7 posto, a Grad Zagreb (28,9 posto) i 20 županija (15,4 posto) 44,3 posto. Istovremeno je udio stanovništva općina iznosio oko 30 posto, a gradova (bez Zagreba) 50% ukupnoga stanovništva Hrvatske. Prema nalazima iste studije Hrvatska je poprilično centralizirana država s obzirom da su ovlasti za donošenje javnih odluka uglavnom u rukama središnje države koja ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda (skoro 90 posto rashoda konsolidirane opće države odnosno oko 81 posto rashoda nekonsolidirane opće države 2009. godine). To znači da lokalna država (sve općine, gradovi i županije) sudjeluje s nešto više od 10 posto u prihodima i rashodima konsolidirane opće države (ili oko 18,2 posto u prihodima i 19,1 posto u rashodima nekonsolidirane opće države). Istovremeno je prosječni udio prihoda lokalne države u općoj (nekonsolidiranoj) državi u Europskoj uniji iznosio 27,3 posto, a rashoda 24,3 posto u 2009. godini.

Demografska analiza prosječnog broja stanovnika gradova, općina i najmanjih općina po županijama s obzirom na popis stanovništva 2001. i 2011. godine također ukazuje na negativne trendove (Tablica 3).

⁸ Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj

Tablica 3. Promjena prosječnog broja stanovnika gradova, općina i najmanjih općina

Županija	Promjena prosječnog broja stanovnika u: (%)		
	gradovima	općinama	najmanjim općinama
Splitsko-dalmatinska	5	-4	4
Zadarska	3	2	-7
Zagrebačka	-1	-11	-27
Dubrovačko-neretvanska	-1	1	-7
Koprivničko-križevačka	-3	-11	-14
Ličko-senjska	-4	-6	-9
Varaždinska	-4	-5	-15
Krapinsko-zagorska	-5	-8	-17
Sisačko-moslavačka	-5	-11	-20
Osječko-baranjska	-7	-10	-10
Virovitičko-podravska	-7	-12	-17
Istarska	-7	-6	-18
Bjelovarsko-bilogorska	-7	-14	-15
Primorsko-goranska	-7	7	-12
Karlovačka	-8	-18	-18
Šibensko-kninska	-8	-2	75
Međimurska	-8	-5	3
Brodsko-posavska	-8	-12	5
Požeško-slavonska	-17	-20	-21
Vukovarsko-srijemska	-23	-19	-23
Grad Zagreb	2		

Izvor: izrada autora prema podacima DZS-a (Popis stanovništva 2001; Popis stanovništva 2011. - Prvi rezultati)

Prosječan broj stanovnika u gradovima i općinama smanjuje se u gotovo svim županijama, a smanjenje je najizraženije u dvije slavonske županije - Požeško-slavonskoj i Vukovarsko-srijemskoj. Međutim, negativne tendencije smanjivanja broja stanovnika jače su izražene kod općina, posebice malih, gdje su u pravilu izražene negativnim dvoznamenkastim brojevima u većini županija. Istovremeno je prosječna veličana gradskog i općinskog stanovništva rasla samo u tri županije.

3. TERITORIJALNI USTROJ EUROPSKE UNIJE

Teritorijalni ustroj Europske unije definiran je nomenklaturom prostornih jedinica za statistiku (NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics) koja definira hijerarhijski sustav klasifikacije teritorija EU unutar nacionalnih, regionalnih ili administrativnih granica zemlje. NUTS se koristi i kao statistička osnovica za prikupljanje, razvoj, usklađivanje i promicanje regionalne statistike unutar EU. EU parlament je NUTS klasifikaciju usvojio 2003. Godine, iako se u EU regulativi koristi od 1988. godine.

Sadašnji NUTS dijeli teritorij svake zemlje članice na pet razina. Tri su temeljne razine koje ovise o veličini s obzirom na broj stanovnika, NUTS I, NUTS II i NUTS III, i dvije dodatne niže razine LAU 1 (Local Administrative Units) i LAU 2, koje nisu regulirane NUTS klasifikacijom. Rezultat je takvog sustava podjele formiranje regija, regionalnih jedinica i subregionalnih jedinica.

Temeljna načela uspostave NUTS-a su:

- NUTS se temelji na administrativnoj podjeli – i to zbog praktičnog razloga vezanog uz dostupnost podataka i provedbu regionalne politike, NUTS nomenklatura temelji se na zatečenoj administrativnoj podjeli članica, budući da statističke jedinice predstavljaju razinu na kojoj se podaci skupljaju, obrađuju i dalje prosljeđuju.
- NUTS zastupa opće zemljopisne jedinice - zemljopisne jedinice specifične za pojedina područja djelatnosti (poput nalazišta ugljena, područja zaposlenosti, zona željezničkog prometa, poljoprivrednih područja, urbanih područja, itd.) mogu se ograničiti i koristiti u nekim zemljama članicama. Takve su jedinice isključene iz NUTS-a u korist općih zemljopisnih jedinica.
- NUTS je hijerarhijska klasifikacija - svaka se zemlja dijeli na najmanje jednu razinu NUTS-a, koja se zatim dijeli na NUTS regije druge razine, svaka regija NUTS II se dijeli na više razina NUTS III, i tako dalje.

Osnovni je kriterij pri uspostavi temeljnih razina NUTS-a prosječna veličina prostornih jedinica određene razine mjerena brojem stanovnika (Tablica 4).

Tablica 4. Osnovni kriterij klasifikacije temeljnih razina NUTS-a

Razina	Minimum stanovnika	Maksimum stanovnika
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.000

Izvor: Eurostat -Regional Statistics – Reference Guide

Prilikom uspostave nomenklature prostornih jedinica za statistiku, pored osnovnog kriterija broja stanovnika, uvažavaju se i drugi kriteriji kao što je poželjna veličina teritorija, zatim homogenost statističkih jedinica, prirodno-zemljopisna raznolikost, povijesna tradicija i geopolitičke prilike, kao i struktura gospodarstva i razvijenost pojedinih prostornih jedinica. Međutim, u pojedinim zemljama u kojima su prisutne sve tri razine NUTS-a, ista regija može istovremeno pripadati razini NUTS I i razini NUTS II, što je slučaj kod manjih država.

U EU je 2010. godine bilo 97 regija NUTS 1, 270 regija NUTS 2 i 1.294 regije NUTS 3. Različiti kriteriji mogu se koristiti kada se definiraju NUTS regije pojedinih država. Tako se regije uobičajeno dijele prema normativnim i analitičkim kriterijima. Normativne regije su administrativno-teritorijalne jedinice za razliku od analitičkih regija koje su definirane s obzirom na odabrane analitičke kriterije.

Analiza NUTS regija EU ukazuje na velike razlike u njihovom broju od zemlje do zemlje (Prilog 1). Hrvatska je s obzirom na broj stanovnika jedna NUTS I. Podijeljena je na tri NUTS 2 regije koje su statističko-analitičke, a ne administrativne te na 21 regiju NUTS 3 koje se u Hrvatskoj zovu županije. Na lokalnoj su razini općine i gradovi kojih ima ukupno 556. S obzirom na nepostojanje jasne distinkcije između podjele na LAU 1 i LAU 2 javljaju se situacije da su u pojedinim zemljama teritorijalne jedinice sa karakteristikama i nadležnostima općina definirane u LAU 1 dok ih većina, među koje spada i Hrvatska, definira kao LAU 2. Razlike u definiranju NUTS regija u EU s obzirom na njihovu površinu značajno osciliraju od zemlje do zemlje što je primarno uvjetovano njihovom površinom, ali i drugim kriterijima usvojenim pri definiranju regija.

Iznad općina postoje više razine teritorijalne podjele koje čine regionalnu samoupravu koja može biti na nižoj razini (LAU 2, NUTS 3) i višoj razini (NUTS 2). Tako se niže razine lokalne uprave nazivaju kotarevi, departmani, rajoni, vojvodstva, okruzi i slično, ovisno od zemlje do zemlje, dok se za višu razinu upotrebljavaju pojmovi kao što su regije, županije i slično. Pojmovno su termini vrlo različiti od zemlje do zemlje pa tako isto ili slično ime ili značenje može imati sasvim drugu regionalnu razinu.

TENDENCIJE U KRETANJU BROJA I RAZINE RAZVIJENOSTI LOKALNIH JEDINICA U EU

Smanjenje broja lokalnih jedinica i povećanje njihove površine i broja stanovnika u EU rezultiralo je dugogodišnjim istraživanjima optimalne veličine

lokalne jedinice. Tako su se analizirale minimalne veličine općina s obzirom na optimalnu organizaciju osnovnog školstva i javnog zdravstva, organizaciju komunalnih usluga kao što je odvoz smeća i slično. Ukupna depopulacija, posebice izražena kod manjih općina, utjecala je na ubrzanje reformi lokalne samouprave u EU. Nije se došlo do jednoobraznih zaključaka, ali se svakako zaključilo da veće općine bolje, kvalitetnije i efikasnije obavljaju poslove koje im dodijeli vlada. Izuzetak su dvije države, Italija i Francuska, gdje je povijesni aspekt definiranja broja i veličine općina bio vrlo značajan, tako da se broj općina nije značajnije promijenio u zadnjih 100 godina. U gotovo svim zemljama EU reforme lokalne samouprave traju desetljećima pri čemu se značajno utječe i na njihov broj, veličinu i broj stanovnika usporedo s funkcionalnom i fiskalnom decentralizacijom.

Razlike između najrazvijenije i najnerazvijenije regije NUTS 2 u članicama EU vrlo su velike. Kreću se od preko 4 puta u Velikoj Britaniji (Londonski City značajno odstupa od druge najrazvijenije regije Velike Britanije pa je i razlika u razvijenosti najveća), u Rumunjskoj preko 3 puta, a najmanja je razlika u skandinavskim zemljama. Podaci za Hrvatsku bazirani su na statističkim regijama pa su razlike umanjene, a odstupanje Zagreba od najnerazvijenije županije ublaženo. Dinamička analiza razvoja regija mjerena indeksom omjera BDP-a po stanovniku 2009. u odnosu na 2000. godinu pokazuje da su indeksi manji kod razvijenih članica EU, a da su ujednačeni kod najrazvijenije i najnerazvijenije regije. Za razliku od njih indeksi kod zemalja srednje i istočne Europe značajno su veći i odstupanja indeksa su veća kod najrazvijenijih u odnosu na najnerazvijenije regije (Tablica 5).

Smanjivanje broja lokalnih jedinica u članicama EU provođeno je na više načina. Tako se ostavljala mogućnost samom općinama da donesu odluku o udruživanju sa susjednim općinama. U suprotnom bi vlada administrativno definirala nove općine i na taj način utjecala na njihov broj. Postoji i primjer Belgije (Pavić, 2010) gdje je uz prethodna dva rješenja postojao i proces dobrovoljnog stvaranja federacije lokalnih jedinica. Općine su se udruživale jer nisu mogle samostalno kvalitetno i efikasno obavljati poslove koje su im dane u nadležnost.

Tablica 5. Lokalne i regionalne jedinice u EU i Hrvatskoj

Zemlja	Broj lokalnih jedinica		Promjena	Omjer max/ min BDP po stanovniku po NUTS 2 regiji		Indeks BDP-a po stanovniku po regijama 2009/2000	
	1950	2010	%	2000	2009	Max regija	Min regija
Belgija	2.669	589	-78	3,1	2,9	120	127
Bugarska	1.394	300	-78	1,8	2,7	343	193
Češka	(1990) 4.104	6.250	52	2,5	2,7	238	212
Danska	1.387	99	-93	1,7	1,7	125	125
Njemačka	25.930	11.295	-56	2,6	2,3	112	130
Irska		114		1,6	1,6	130	127
Španjolska	9.214	8.114	-12	2,2	1,9	141	161
Francuska	38.814	36.682	-5	2,1	2,1	129	115
Nizozemska	1.015	431	-58	1,7	1,8	153	135
Poljska	5.000	2.479	-50	2,1	2,4	178	162
Portugal		308		1,8	1,8	127	126
Rumunjska	4.257	3.180	-25	3	3,8	333	262
Slovenija	(1990) 83	210	153	1,4	1,5	162	154
Slovačka	(1998) 2.875	2928	2	2,9	3,6	319	252
Finska	547	342	-37	1,8	1,9	143	132
Švedska	2.281	290	-87	1,6	1,7	108	100
V. Britanija	2.028	406	-80	4,4	4,6	109	104
Hrvatska	(1991) 100	548	448	1,6	1,8	198	179

Izvor. Pavić, 2010 (podaci za 1950. godinu); a za 2010. godinu Regions in the European Union, Nomenclature of territorial units for statistics, 2011 edition, NUTS 2010/EU-27 Eurostat, Methodologies & Workingpapers i Szalai (2012.); Eurostat (podaci za BDP).

Analiza sustava lokalnih jedinica u EU ukazuje na sljedeće:

- Zemlje sa manjim brojem lokalnih jedinica najčešće su funkcionalno i fiskalno decentralizirane;
- Zemlje sa većim brojem lokalnih jedinica najčešće su funkcionalno i fiskalno centralizirane;
- Mediteranske zemlje (Grčka, Španjolska, Francuska, Italija) imaju veći broj lokalnih jedinica s nižim stupnjem decentralizacije (Koprić, 2010), te manji broj stanovnika po jedinici lokalne samouprave (Graf 2);

- Sjeverne zemlje EU (Skandinavske zemlje) imaju manji broj lokalnih jedinica i najbolje pokazatelje i učinke decentralizacije (Koprić, 2010) te veći broj stanovnika po jedini lokalne samouprave (Graf 2),
- Što su zemlje razvijenije, lakše se provodi reforma lokalne uprave i samouprave koja uključuje i smanjenje broja lokalnih jedinica, a politički otpori na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini znatno su manji;
- Kod novijih članica EU još uvijek ne postoji slična tendencija kao kod starih članica;
- Zemlje sa manjim brojem lokalnih jedinica najčešće bolje i kvalitetnije ispunjavaju zadatke u dodijeljenom im djelokrugu rada.

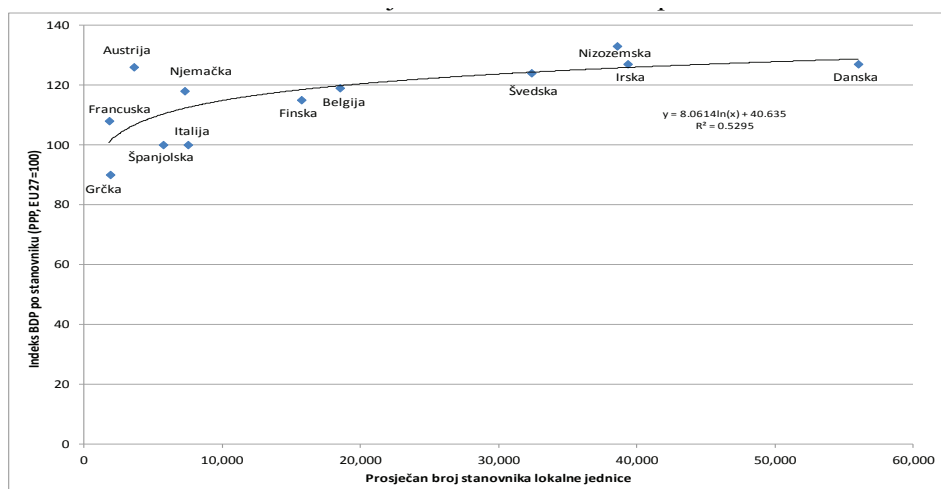
Dobar primjer za kvalitativnu i kvantitativnu reformu lokalne samouprave koja je stavila naglasak na veće funkcionalne kapacitete lokalnih i regionalnih jedinica je Danska koja je 2007. godine broj općina smanjila sa 270 na 98. Prosječan broj stanovnika po novoj općini iznosio je oko 55.000 stanovnika. Istovremeno je provedena daljnja funkcionalna i fiskalna decentralizacija pa su tada veće općine imale sljedeće nadležnosti (Kovačić, 2009):

- u području zdravstva za izvanbolničku zdravstvenu rehabilitaciju, za zdravstvenu prevenciju i promociju zdravlja u obrazovnim ustanovama i ustanovama socijalne skrbi, liječenje ovisnosti i specijalizirani stomatološki tretman mentalno oboljelih osoba te participaciju u financiranju zdravstvene zaštite.
- u području zapošljavanja, na temelju ugovora o partnerstvu sa središnjom državom, u lokalnim uredima za zapošljavanje.
- za organizaciju, financiranje i pružanje usluga iz područja socijalne skrbi, uključujući i plaćanje usluga socijalne skrbi, uz djelomično sufinanciranje države u posebno skupim pojedinačnim slučajevima.
- za predškolski odgoj djece i mladeži, uz mogućnost potpisivanja sporazuma s regijama kojima bi regije preuzele upravljanje tim ustanovama.
- za poslove obrazovanja i pedagoške pomoći za djecu s posebnim potrebama i poslove posebnog obrazovanja za odrasle.
- u upravljanju regionalnim prijevozničkim poduzećima kojih su osnivači regije, a koja su zadužena za autobusni prijevoz, određivanje cijena, izradu i koordinaciju voznih redova.
- za većinu okružnih cesta.
- u području zaštite okoliša, jer su općine preuzele okružne ovlasti u području inspekcije okoliša i izdavanja posebnih dozvola koje se odnose na okoliš.
- za većinu poslova u vezi s prostornim planiranjem.
- za područje kulture, uključujući obvezu osnivanja glazbenih škola, kao i brigu o muzejima.

Prema analizi Ekonomskog instituta (studija Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, 2010) snažna lokalna vlast osim u Danskoj izražena je i u Švedskoj i Finskoj, gdje postoji visoka razina funkcionalne i fiskalne decentralizacije. Udio prihoda i rashoda lokalne države u ukupnim prihodima i rashodima konsolidirane opće države u tim državama iznosi više od 41 posto. Najviši stupanj decentralizacije ima Danska u kojoj je stupanj fiskalne decentralizacije mjeren ovim pokazateljem iznad 63 posto dok od tranzicijskih država najviši stupanj fiskalne decentralizacije ima Poljska s 37,2 posto prihoda lokalnih razina vlasti u ukupnim prihodima konsolidirane opće države, ostvarenih u 2009. godini (33,7 posto rashoda). BDP po stanovniku Danske bio je prema paritetu kupovne moći za 25 posto viši od BDP po stanovniku EU 27, Švedske 26%, a Finske 16% (Graf 2). One su ujedno i među najrazvijenijim članicama EU. Poljska, kao novija članica EU, najbrže je konvergirala razini BDP-a po stanovniku EU 27.

Danska je uz veliku fiskalnu decentralizaciju i smanjivanje broja općina smanjila i broj okruga kojih je do tada bilo 13 te je umjesto njih formirala 5 regija zaduženih za sustav zdravstvene zaštite koji su preuzele od ukinutih okruga (bolničke usluge, psihijatrijske ustanove, zdravstveno osiguranje, opća i specijalistička zdravstvena zaštita), regionalni razvoj, nadzor nad onečišćenjem tla, ustanove za osjetljive kategorije građana i osobe s posebnim

Graf 2. Veza između indeksa BDP-a po stanovniku (PPP, EU 27=100) i prosječnog broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave



Izvor: obrada autora iz podataka Eurostata

potrebama za socijalnim uslugama i posebnim obrazovanjem (smetnje u govoru, vidu i sluhu) i formiranje međuregionalnih poduzeća za javni prijevoz (Kovačić, 2009).

Analiza veze između indeksa BDP-a po stanovniku (PPP, EU=27) i prosječnog broja stanovnika u jedinici lokalne samouprave na 12 starih članica EU analizirana pomoću dijagrama rasipanja pokazuje da postoji tendencija kretanja broja jedinica lokalne samouprave, odnosno prosječnog broja stanovnika u njima ovisno o razini razvijenosti (Graf 2).

Postojanje slične veze i kod novih članica EU nije moguće definirati s obzirom da su sve značajno ispod prosječne razine razvijenosti EU 27 te ne postoji određena zakonitost kretanja prosječnog broja stanovnika u jedinicama lokalne samouprave.

4. PRIJEDLOG NOVOG TERITORIJALNOG USTROJA RH

DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA I PRIJEDLOZI

U domaćoj literaturi moguće je naći nekoliko prijedloga teritorijalnog ustroja Hrvatske. Svi imaju za cilj manji broj županija/regija i općina. Tako Ekonomski institut u studiji Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj 2010. godine predlaže uspostavu 7 regija i to: prva regionalna cjelina naziva se Međimurje, Podravina i zapadna Slavonija, druga Sjeverozapadna i središnja Hrvatska, treća Dalmacija, četvrta Lika, peta Slavonija, šesta Istra, Primorje i Gorski kotar i sedma, Zagrebačka regija.⁹

Koprić (Koprić, 2010) se u svom prijedlogu zalaže za formiranju pet regija umjesto sadašnjih 21 županije te spajanje preko 550 lokalnih jedinica u 150-300 velikih općina. Pet regija odnosilo bi se na Središnju Hrvatsku, Primorje i Istru, Dalmaciju, Slavoniju i Zagrebačku regiju te bi se određene županije dijelile između dvije susjedne regije.¹⁰

⁹ Specifičnost je ovoga prijedloga definiranje Ličko-senjske županije zasebnom regijom zbog njene specifičnosti te podjele središnje Hrvatske na tri regije. Vodeći računa o zakonitostima ekonomije obujma, predloženi su i kriteriji minimalnog broja stanovnika za općinu od najmanje 2.000 stanovnika, za grad 10.000 stanovnika, a za veliki grad 35.000 stanovnika.

¹⁰ Nove bi regije ujedno služile kao NUTS II jedinice, a formirale bi se uglavnom po granicama postojećih županija. Veličina općina kretala bi se između 15.000 i 30.000 stanovnika.

Blažević (Blažević, 2010) predlaže podjelu Hrvatske na 4 regije: Slavoniju, Središnju Hrvatska, Riječku regiju s Istrom, Gorskim kotarom i dijelom Ličko-senjske županije¹¹ te Dalmaciju.

Đulabić (Đulabić, 2010) u svom radu predlaže pet regija: Središnju Hrvatsku, Slavoniju i Baranju, Primorsko-goransku i Istarsku, Dalmaciju i Metropolitansko područje Zagreba¹².

Lovrinčević (Lovrinčević i dr., 2005) analizira čak osam modela podjele Hrvatske, ali na statističke regije bez administrativno-teritorijalnog ustroja.

REZULTATI ANALIZE PROVEDENE U RADU

Provedena analiza postojećeg administrativno-teritorijalnog ustroja Hrvatske u ovom radu pokazuju:

- još uvijek je prisutna visoka razina fiskalne centralizacije koja ne vodi računa o sve većoj funkcionalnoj decentralizaciji koja se provodi zadnjih desetak godina,
- veliki broj općina doveo je do velike koncentracije zaposlenih u relativno malim lokalnim jedinicama, ali i prevelike rascjepkanosti zaposlenih u županijama, općinama i gradovima.
- općine s malim brojem zaposlenih koje su ujedno i manje općine do 3.000 stanovnika nisu spremne preuzeti institucionalnu i funkcionalnu odgovornost za organiziranje i pružanje javnih usluga na svom području što je dovelo do toga da su županije i veći gradovi postali glavna razina vlasti za pružanje javnih usluga.
- analiza BDP po stanovniku na razini županija ukazuje na divergentne procese, a ne na postojanje konvergencije prema razini BDP-a po stanovniku na razini Hrvatske u zadnjih desetak godina,
- negativne demografske procese u gotovo svim gradovima i općinama s jačom tendencijom gubljenja stanovnika u općinama, posebice onim najmanjim.

¹¹ Otočac, Senj i dio otoka Paga

¹² Za Metropolitansko područje Zagreba predlaže poseban položaj kao i značajnije promjene granica današnjih županija pri formiranju novih regija.

ODNOS REGIJA PREMA FONDOVIMA EU I CENTRALNOJ VLASTI

Važan element teritorijalne organizacije su funkcionalni kapaciteti regija koji će biti zaduženi za povlačenje sredstava fondova EU, strukturnih fondova i Kohezijskog fonda, koji su dio regionalne politike, a koji imaju za cilj smanjiti jaz u razvoju između bogatijih i siromašnijih regija EU te promicati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju što će unaprijediti konvergenciju, konkurentnost i suradnju regija. Kohezijska politika provodi se kroz strukturne fondove, koje čine Europski socijalni fond i Europski fond za regionalni razvoj te Kohezijski fond. Europski socijalni fond ima za cilj potaknuti zapošljavanje, promicati socijalnu uključenost i borbu protiv diskriminacije svake vrste te poticati ulaganja u ljudski kapital. Europski fond za regionalni razvoj namijenjen je ulaganjima koje imaju za cilj smanjivanje razlika u razvoju između regija u EU ili razlika između određenih socijalnih grupa. Kohezijskim fondom financiraju se uglavnom velika infrastrukturna ulaganja čija pojedinačna vrijednost premašuje 50 milijuna eura.

Za razdoblje od 1.7. do 31.12.2013. Hrvatskoj je predviđeno oko 450 milijuna eura iz EU fondova a u sljedećim godinama preko 1 mlrd. eura. Koliko će sredstava Hrvatska povući, ovisi o sposobnosti planiranja i pripreme kvalitetnih projekata što će svakako bolje pripremiti veće regije koje će osim statističkog imati i normativna obilježja sa zadovoljavajućim funkcionalnim kapacitetima. Iskustva govore da je Hrvatska zbog loše pripremljenosti iz IPA-e (Instrument for Pre-Accession Assistance) u razdoblju od 2007. do 2011. godine imala na raspolaganju 668 milijuna eura od čega je iskoristila svega 41%. Podatak da je od 555 gradova i općina koji mogu iskoristiti novac iz europskog fonda IPARD za izgradnju komunalne infrastrukture to iskoristilo svega njih 6, također ukazuje na važnost funkcionalnih kapaciteta županija u pomaganju manjim gradovima i općinama. S obzirom na dobru pripremljenost institucija unutar novih regija Hrvatskoj se ne bi smjela dogoditi situacija da iz fondova povlači manje sredstava nego što uplaćuje u njih (oko 500 milijuna eura iznose godišnja davanja Hrvatske kada uđe u EU).

Važno je pitanje je i položaj županija odnosno regionalne samouprave prema centralnoj vlasti odnosno vladi. Što je veći broj županija, to je njihova moć utjecaja na vladinu politiku manja. U postojećem stanju posebno se ističe odstupanje Grada Zagreba u odnosu na druge županije u svim pokazateljima razvoja kao i monocentrični razvoj Hrvatske. Smanjivanjem broja županija povećavala bi se važnost ostalih regija i izjednačila sa Zagrebom što bi sigurno imalo utjecaja i na kvalitetniju, efikasniju i učinkovitiju politiku Vlade prema regijama. Rascjepkanost postojećih županijskih ureda i službi onemogućava

županije u stvaranju značajnijih intelektualnih, stručnih, organizacijskih i drugih kapaciteta za rješavanje ne samo regionalnih nego i nacionalnih problema kao što su demografski, energetske, prometne, obrazovne, zdravstvene, regionalne.... Na taj je način njihova funkcija regionalnih samouprava nedorečena i nepotpuna.

OSVRT NA STANJE BROJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U HRVATSKOJ

Ukupan broj lokalnih jedinica, uključujući gradove i općine u Hrvatskoj, narastao je sa početnih 486 u 1992. godini na današnjih 555. Želja lokalnih, ali i nacionalnih političara da svom kraju osiguraju određenu „administrativnu neovisnost“ dovela je do velike koncentracije lokalnih jedinica s malim brojem stanovnika (Tablica 6) što se u stručnoj literaturi često kritizira tražeći smanjenje njihova broja. Prijedlozi su različiti i kreću se u rasponu od 100 do 300 lokalnih jedinica, ovisno o definiranom minimalnom broju stanovnika.

Tablica 6. Velika koncentracija udjela gradova/općina Hrvatske u razredima s najmanjim brojem stanovnika

Gradovi i općine prema broju stanovnika 2011	Udio (%) gradova i općina	Udio (%) stanovnika	Broj gradova i općina	Broj stanovnika
do 5.000 stan.	70,63	22,17	392	950.962
5.001-10.000	16,04	13,75	89	589.788
10.001-15.000	6,67	10,64	37	456.170
15.001-20.000	1,44	3,09	8	132.691
20.001-30.000	1,98	6,38	11	273.570
30.001-50.000	1,62	8,55	9	366.538
50.001-70.000	0,72	5,52	4	236.764
70.001-100.000	0,18	1,75	1	75.082
100.001-200.000	0,54	9,67	3	414.711
200.001 i više stan.	0,18	18,49	1	792.875

Izvor: DZS Popis stanovništva 2011. - Prvi rezultati

Kritike postojećeg lokalnog teritorijalnog ustroja imaju uporište u mnogim provedenim analizama. Međutim s druge strane postojeći teritorijalni ustroj s velikim brojem lokalnih jedinica pruža pristupačnost lokalnih službi njihovim

neposrednim korisnicima koja je bez obzira na kvalitetu usluge dostupna već 20 godina i na koju su građani navikli. Iskustva razvijenijih europskih zemalja pokazuju da se smanjenje broja lokalnih jedinica lakše provodi kada su zemlje na višem stupnju razvoja i kada je kvaliteta usluge bolja, a sama usluga efikasnija. Sve navedeno ukazuje da postojeći teritorijalni ustroj lokalnih jedinica nije potrebno značajnije mijenjati, osim dobrovoljnog spajanja manjih općina i gradova.

PRIJEDLOG TERITORIJALNOG USTROJA HRVATSKE

Temeljem svih provedenih analiza i dosadašnjih istraživanja kao i objektivnih i subjektivnih ograničenja koji mogu utjecati na teritorijalni preustroj Hrvatske potrebno je (Tablica 7):

A. *Smanjiti broj županija sa 21 na 5* - problem postojećeg administrativno-teritorijalnog uređenja države jest nepostojanje potrebnih institucionalnih, ljudskih, obrazovnih i drugih kapaciteta, ponajprije za razumijevanje kompleksnih regionalnih problema pa onda i za njihovo rješavanje u interakciji sa državnim vlastima, kao i za povlačenje sredstava iz fondova EU. Potrebno je na razini regionalnih vlasti stvoriti dovoljno jaku i snažnu regionalnu "opoziciju" bez obzira na političku vlast na nacionalnoj razini, a koja će omogućiti *ravnomyerniji* i brži gospodarski razvoj Hrvatske.

Kod prijedloga regionalizacije kreće se od povijesnih rješenja tog pitanja u proteklih 50-tak godina, geografskog oblika Hrvatske i dosada provedenih istraživanja. Hrvatska bi se trebala podijeliti na 5 županija koje bi (u načelu) poštivale postojeće granice županija. To bi bile:

1. *Istočnohrvatska županija (Slavonija)* – koja bi obuhvaćala sadašnjih 5 slavonskih županija ili okvirno te županije.
2. *Srednjohrvatska županija (središnja Hrvatska bez Zagreba i okolice)* – koja bi obuhvaćala sadašnjih 7 županija Hrvatske, ali bez Zagrebačke županije i Grada Zagreba.
3. *Zapadnohrvatska županija (Istra, Primorje, Gorski kotar i Lika)* – koja bi obuhvaćala tri sadašnje zapadne županije.
4. *Južnohrvatska županija (Dalmacija)* – koja bi obuhvaćala 4 dalmatinske županije.
5. *Zagrebačka županija (Zagreb i okolica)* – koja bi obuhvaćala Grad Zagreb i Zagrebačku županiju.

Ujedno bi navedene županije bile osnova za definiranje NUTS 2 regija, statističko-analitičke regije, na način da bi svaka županija bila regija razine

NUTS 2, osim Zapadne i Južne hrvatske županije koje bi činile jednu regiju razine NUTS 2. Tada bi u Hrvatskoj bilo 4 umjesto današnjih 3 NUTS 2 regija te bi tada Istočnohrvatska županija kao najnerazvijenija u Hrvatskoj imala mogućnost najduže koristiti sredstva iz fondova EU (Prilog 2).

- B. *Ustrojiti novu, srednju razinu lokalne samouprave sa cca 50 kotara* – zbog nemogućnosti manjih općina i gradova, kojih u Hrvatskoj (do 5.000 stanovnika) ima 71 posto sa 22 posto ukupnog stanovništva, a do 10.000 stanovnika 87 posto sa 36 posto ukupnog stanovništva Hrvatske, da kvalitetno izvršavaju povjereni im djelokrug poslova potrebno je uvesti višu razinu lokalne vlasti od općina, a koju bi činilo nekoliko općina i/ili gradova. To bi bili kotarevi (naziv je definiran temeljem njihove povijesne utemeljenost) ili po belgijskom principu federacije općina, nastale udruživanjem općina i gradova koje do sada nisu mogli kvalitetno obavljati poslove na lokalnoj razini. S obzirom na sadašnju veličinu općina i ponekih gradova gotovo niti jedna općina i manji grad ne bi mogli ujedno biti i kotar što znači da je potrebno njihovo udruživanje u kotareve. S druge strane veći gradovi mogu ujedno biti i kotarevi. Broj kotareva definirao bi se s obzirom na svoju minimalnu veličinu, a koja je bitna za efikasno i kvalitetno obavljanje povjerenih im poslova uza što veću efikasnost. S obzirom na daljnje postojanje općina i gradova njihova veličina ne bi smjela biti manja od 50.000 stanovnika da ne bi došlo do nedovoljnog povećanja efikasnosti i učinkovitosti usluga na razini kotareva. Kotarevi bi dobrim dijelom preuzeli poslove općina i gradova koji se temelje na principima „ekonomije obujma“ kao što su komunalne usluge, obrazovanje, zdravstvo, Kotarevi bi kao administrativno-teritorijalne jedinice bili ustrojani na način da njihovu skupštinu čine izabrani članovi općinskih i gradskih vijeća ili njihovi predstavnici, a koji bi onda birali načelnika kotara kao predstavnika izvršne razine kotarske vlasti. Cilj stvaranja kotara nije povećanje administracije nego zbog nemogućnosti smanjenja broja općina, a u cilju provođenja teritorijalnog preustroja zemlje, povećanje kvalitete djelokruga poslova na lokalnoj razini uz povećanje ili istu razinu efikasnosti jer bi došlo do djelovanja sinergijskog učinka. Više kotareva ujedno bi činili razinu NUTS 3 regija s obzirom na definiranu veličinu broja stanovnika, ali samo na statističko-analitičkoj razini.
- C. *Zadržati postojeću razinu od 500-tinjak lokalnih jedinica* – uz smanjenje djelokruga poslova općinama i njihovo prebacivanje na kotarsku razinu. Sadašnju razinu smanjiti za 50-tak općina na način da se najmanje općine i gradovi pripoje ili udruže sa susjednom općinom i/ili gradom na dobrovoljnom principu ili putem administrativne odluke Vlade. U nadležnosti

općina potrebno je ostaviti manji djelokrug postojećih poslova kao što su briga o djeci, socijalna skrb, primarna zdravstvenu zaštita i slično. Dvije ili više općina i/ili grada unutar jednog kotara mogu dogovoriti zajedničko obavljanje određene usluge ili ju organizirati na razini cijelog kotara što je sigurno ekonomičnije.

Tablica 7. Prijedlog administrativno-teritorijalnog uređenja Hrvatske

Prijedlog novih županija	površina (km ²)	Broj stanovnika	Postojeće županije	Postojeći broj gradova i općina	Prijedlog broja kotareva
Istočnohrvatska županija	12.484	806.192	Virovitičko-podravska Požeško-slavonska Brodsko-posavska Osječko-baranjska Vukovarsko-srijemska	22/105	12
Srednjohrvatska županija	15.702	960.575	Sisačko-moslavačka Krapinsko-zagorska Varaždinska Koprivničko-križevačka Bjelovarsko-bilogorska Međimurska Karlovačka	35/139	14
Zapadnohrvatska županija	11.754	555.585	Ličko-senjska Primorsko-goranska Istarska	28/61	7
Južnohrvatska županija	12.951	857.743	Zadarska Šibensko-kninska Splitsko-dalmatinska Dubrovačko-neretvanska	32/99	12
Zagrebačka županija	3.701	1.110.517	Zagrebačka Grad Zagreb	10/25	5

Izvor: obrada autora iz podataka DZS (Popis stanovništva 2011. - Prvi rezultati)

Administrativno teritorijalni ustroj sa 5 županija, 50 kotara, 500 općina i gradova bio bi temelj i za određivanje političkih izbornih jedinica na nacionalnoj razini (županije), regionalnoj razini (kotarevi) te lokalnoj razini (općine i gradovi). U skladu s novom teritorijalnom organizacijom potrebno je nastaviti proces funkcionalne i fiskalne decentralizacije koji bi u potpunosti pratio zakonski i ustavno definiran djelokrug rada lokalnih i regionalnih jedinica.

Novom teritorijalnom organizacijom postigli bi se sljedeći ciljevi:

1. Stvaranje potrebnih institucionalnih, intelektualnih, stručnih, organizacijskih i drugih kapaciteta županija za rješavanje brojnih problema kao što su ekonomski, demografski, energetska, prometna, obrazovna, zdravstvena, regionalna,....
2. Bolju i funkcionalniju kapacitiranost županija (između ostaloga) pri povlačenju sredstava iz EU fondova),
3. Veći utjecaj na odluke vlade koje su od regionalnog ali i nacionalnog interesa kroz veću važnost i bolju pregovaračku poziciju s obzirom na veličinu županija,
4. Ujednačavanje razvoja, ali i utjecaja i značaja ostalih regija (županija) s obzirom na Grad Zagreb (Zagrebačku županiju),
5. Kvalitetnije pružanje usluga na lokalnoj razini kroz organizaciju većine poslova iz djelokruga općina na razini kotareva uz povećanje ekonomske učinkovitosti.

5. ZAKLJUČAK

Administrativno-teritorijalni ustroj svake zemlje nedvojbeno je važan za njeno funkcioniranje i razvoj. U Hrvatskoj je 20 godina na snazi postojeći teritorijalni ustroj koji je nesumnjivo u vrijeme rata kad je donesen, ispunio svoju funkciju Hrvatske kao centralizirane države. Iako se na prvi pogled može činiti da 21 županija, 126 gradova i 429 općina čine visoko decentraliziranu državu, i sama površna analiza odaje da u stvarnosti tome nije tako. Visoka funkcionalna ali ponajprije fiskalna centralizacija svrstavaju Hrvatsku u red visoko centraliziranih država Europe. U proteklih 10 godina sve su glasnjiji zahtjevi, ali i znanstvena i stručna istraživanja koja svojim analizama kritički propitkuju postojeću regionalnu i lokalnu podjelu Hrvatske kao i njeno funkcioniranje. Svi su jedinstveni u ocjeni da je Hrvatskoj neophodan novi teritorijalni ustroj, uz smanjenje regionalnih (županija) i lokalnih (gradova i općina) jedinica.

Provedene analize ukazuju na neophodnost novoga pristupa u teritorijalnoj organizaciji koja će biti praćena funkcionalnom i fiskalnom decentralizacijom. Hrvatskoj je potrebna jaka centralna država, ali je neophodna kako jaka regionalna samouprava tako i osnažena lokalna samouprava. Postojeći teritorijalni ustroj kao i visoka funkcionalna i fiskalna centralizacija postali su barijera bržem i uravnoteženijem gospodarskom razvoju posebice s obzirom na očekivani ulazak u EU 2013. godine.

Iz svih istraživanja i njihovih prijedloga neupitno je da je regionalni ustroj optimalan (zapravo nužan) sa **ČETIRI regije**, odnosno **PET županija**, gdje su; (a) Grad Zagreb i Zagrebačka županija izdvojeni u jednu regiju („županiju“), (b) Dalmacija i Slavonija kao povijesne i prirodne regije trebale bi biti zasebne županije, (c) Istra, Hrvatsko primorje (sa već temeljito raspučenim Likom i Gorskim kotarom) činile bi zasebnu županiju (a skupa s Dalmacijom cjelovitu Jadransku „statističku“ regiju) i (d) Središnja Hrvatska zbog svog oblika, položaja naspram (moćne gravitacije) Zagreba, može se formirati kao jedinstvena (zasebna) županija (i regija).

S druge strane jedinice lokalne samouprave, bez obzira što ih je dosta (i previše), ipak su zaživjele u proteklih 20 godina i na određeni način svojom veličinom osiguravaju pristupačnost svojim građanima. No s obzirom da većina njih nije u stanju kvalitetno i dugoročno efikasno obavljati povjereni im djelokrug poslova potrebno je *ustrojiti (oko) 50 kotara* na razini Hrvatske koji bi dobrim dijelom preuzeli na sebe kompleksnije i zahtjevnije lokalne usluge, ali i dio nadležnosti sadašnjih županija. Tek bi se sa višom razinom gospodarskog razvoja u budućnosti moglo razmišljati o smanjivanju broja jedinica lokalne samouprave, prije svega najmanjih (po broju stanovnika) općina.

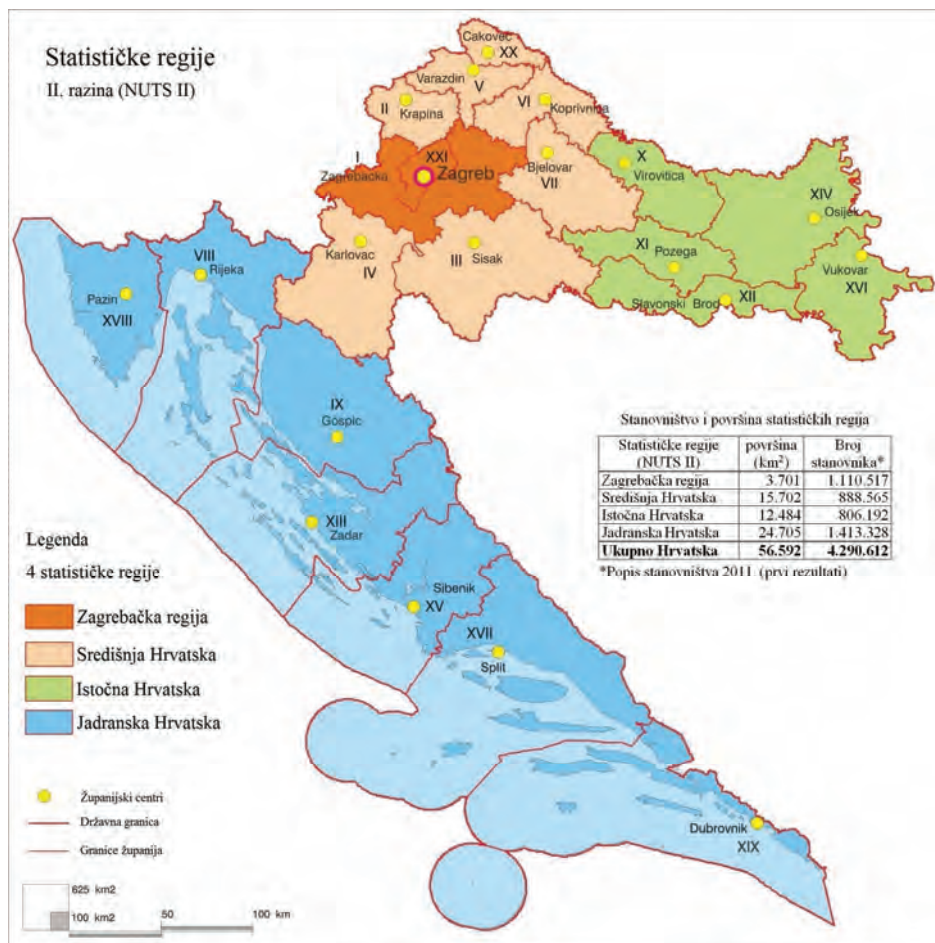
PRILOZI

Prilog 1. NUTS regije u EU 27 i Hrvatskoj (2010)

Zemlja	Površina (km ²)	Stanovništvo	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	LAU 1	LAU 2
EU-27	4.181.120	502.087.670	97	270	1.294		119.677
Njemačka	348.630	81.702.329	16	38	412	1.344	11.295
Francuska	547.660	64.876.618	9	26	100	3.786	36.682
V. Britanija	241.930	62.218.761	12	37	139	406	10.310
Italija	294.140	60.483.521	5	21	110		8.094
Španjolska	499.110	46.081.574	7	19	59		8.114
Poljska	304.220	38.187.488	6	16	66	379	2.479
Rumunjska	229.900	21.442.012	4	8	42		3.180
Nizozemska	33.760	16.612.213	4	12	40		431
Grčka	128.900	11.319.048	4	13	51	1.035	6.130
Belgija	30.280	10.879.159	3	11	44		589
Portugal	91.470	10.642.841	3	7	30	308	4.260
Češka	77.250	10.525.090	1	8	14	77	6.250
Mađarska	89.610	10.008.703	3	7	20	174	3.152
Švedska	410.340	9.379.116	3	8	21		290
Austrija	82.450	8.384.745	3	9	35		2.357
Bugarska	108.610	7.543.325	2	6	28	264	5.302
Danska	42.430	5.544.139	1	5	11	99	2.143
Slovačka	48.100	5.433.456	1	4	8	79	2.928
Finska	303.900	5.363.624	2	5	19	71	342
Irska	68.890	4.481.430	1	2	8	34	3.441
HRVATSKA	55.960	4.290.612	1	3	21		556
Litva	62.670	3.320.656	1	1	10	60	555
Latvija	62.190	2.242.916	1	1	6		118
Slovenija	20.140	2.052.821	1	2	12	58	210
Estonija	42.390	1.339.646	1	1	5	15	226
Cipar	9.240	1.103.647	1	1	1	6	615
Luksemburg	2.590	505.831	1	1	1	12	116
Malta	320	412.961	1	1	2	6	68

Izvor: Regions in the European Union, Nomenclature of territorial units for statistics, 2011 edition, NUTS 2010/EU-27, Eurostat, Methodologies & Workingpapers; World Bank (www.worldbank.org, stanovništvo, površina, 2010.); DZS (Popis stanovništva 2011. - Prvi rezultati)

Prilog 2. Statističke regije (NUTS II) - prijedlog autora



LITERATURA

- Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, 2010.
- Bajo, A. (2009), Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama, [online]. Newsletter, br. 43. Zagreb: Institut za javne financije. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/43.pdf>]
- Bejaković, P., Bratić, V., Vukšić, G., (2012), Komparativna analiza zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru u Hrvatskoj i u Europskoj uniji, Društvena istraživanja, God. 21, br. 1 (115), str. 101-119.
- Blažević, R. (2010), Prijedlog nove regionalizacije Republike Hrvatske, u: Barbić, J. (ur.), Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU.
- Bogunović, A., (2011), Regionalna ekonomika i politika, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb.
- CEMR - Council of European Municipalities and Region, <http://www.ccre.org/en/members>
- Državni zavod za statistiku: A - Popis stanovništva 2011. - Prvi rezultati, Tablica 2. Popisane osobe, kućanstva i stambene jedinice, prvi rezultati Popisa 2011. po naseljima ; B - Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku, prostorne jedinice za statistiku 2. razine i županije – Priopćenje od 3. srpnja 2009. - broj: 12.1.5.; Priopćenje od 1. ožujka 2010. - broj: 12.1.2.; Priopćenje od 11. veljače 2011. - broj: 12.1.2.; Priopćenje od 14. ožujka 2012. - broj: 12.1.2.; C - Statistički ljetopis 2011, DZS (www.dzs.hr)
- Dulabić, V. (2010), Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj, u: Barbić, J. (ur.), Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava. Zagreb: HAZU.
- EUROSTAT: Regional Statistics – Reference Guide, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24000.htm>, 2001.
- Horváth M. T. (2000), „Directions and Differences of Local Changes“ in Decentralization: Experiments and Reforms - Local Governments in Central and Eastern Europe, Horvath, T. (edit)., Budapest
- Keating, M., (1995), Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. U: D. Judge, G. Stoker, H. Wollmann (eds.) Theories of Urban Politics. London: SAGE Publications, 117–134.
- Koprić, I., (2010), Prijedlozi za reformu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 4., str. 941–959.
- Koprić, I., (2010 b), Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 3., str. 665–681
- Kovačić, M., (2009), Reforma lokalne samouprave u Danskoj 2007. Godine, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 4., str. 989–997
- Lovrinčević Ž., Marić Z., Rajh E., (2005), Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku?, Ekonomski pregled, 56 (12) 1109-1160.
- Pavić, Ž., (2010), Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice, Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 1., str. 81–131.
- Pusić, E., i dr., (1988) Upravni sistemi. Zagreb: Narodne novine
- Regions in the European Union, Nomenclature of territorial units for statistics, 2011 edition, NUTS 2010/EU-27, Eurostat, Methodologies & Workingpapers;

Szalai A. (2012.), Special Legal Status of Villages in Hungary, HKJU – CCPA, god. 12., br. 1., str. 85–100

Vrbošić, J., (1992), Povijesni pregled razvitka županijske, uprave i samouprave u Hrvatskoj, Društvena istraživanja 1, god. 1, br. 1, str. 55-68.

World Bank (www.worldbank.org, stanovništvo, površina, 2010.);

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN., br. 33/01.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92)

Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 90/92)